



Naar een beter proces voor arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in Caribisch Nederland

Ton Klein, Isold Kloppers en Leonie Middelbeek (Oberon)
Peter Donker van Heel (DVH Research & Consultancy)
Rianda Sacré (Análisis Caribe)

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in Caribisch Nederland (CN). Sinds de staatkundige hervorming in 2010 worden scholen rechtstreeks door Nederland bekostigd en geldt specifieke onderwijswetgeving. Het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel is sindsdien sterk verbonden met het bredere model voor Rijksambtenaren in CN. In de praktijk leidt dit tot een aantal structurele knelpunten: beperkte zeggenschap van de onderwijssector, onduidelijkheid over de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden en vertraging bij de invoering van nieuwe afspraken.

Werkgevers en werknemers in het onderwijs in CN geven aan ontevreden te zijn over het huidige proces van arbeidsvoorwaardenvorming. Zij ervaren dat de onderwijssector telkens “achter de feiten aanloopt” en onvoldoende wordt betrokken bij de start van onderhandelingen. Ook ervaren zij een gebrek aan transparante informatie en is er verwarring over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Er lijkt inspraak te zijn, maar in de praktijk is de invloed beperkt. Ook vanuit Europees Nederland (EN) worden op de betrokken ministeries knelpunten ervaren in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN. Zo ziet het ministerie van OCW dat partijen in Caribisch Nederland de ruimte om zelf voorstellen te doen nauwelijks benutten, waardoor het ministerie zich genoodzaakt voelt het initiatief te nemen.

Tegelijkertijd kampt de onderwijssector in CN nog met beperkte kennis van arbeidsverhoudingen, vakbonden missen slagkracht. Werknemers zijn individueel betrokken, maar nog onvoldoende collectief georganiseerd. Een eerder initiatief om vakbonden in CN te versterken met steun van de AOb uit Europees Nederland is niet geslaagd. Dit onderstreept dat opbouw van kennis en capaciteit op de eilanden zelf noodzakelijk is.

Het uiteindelijke doel is het realiseren van adequaat personeelsbeleid, inclusief medezeggenschap op alle niveaus. Dat betekent personeelsbeleid dat bijdraagt aan duurzaam inzetbaar onderwijspersoneel, de kwaliteit van arbeid (inclusief aantrekkelijke en concurrerende arbeidsvoorwaarden) en een sterke positie op de arbeidsmarkt. De kern is dat de arbeidsverhoudingen op alle niveaus evenwichtiger, transparanter en toekomstbestendig worden ingericht.

Vooruitgang vraagt om een zorgvuldige strategie van co-creatie: stap voor stap samen werken aan een gezamenlijke analyse, visie en doelen. Concrete tussenstappen zijn onder meer: het verduidelijken van de rol van OCW, het organiseren van overeenstemming tussen besturen en vakbonden, het versterken van werknemersbetrokkenheid via representatieve vormen van medezeggenschap, en het inrichten van een sociale dialoog onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Ook moet er meer duidelijkheid komen over de arbeidsvoorwaardenruimte en de wijze waarop kostenstijgingen in de bekostiging worden verwerkt.

Aangesloten zou moeten worden bij de wens van vrijwel alle lokale partijen – met name op Bonaire – om op termijn toe te werken naar een vorm van collectieve afspraken voor het onderwijs. Een cao wordt daarbij vaak genoemd als stip op de horizon: een paritaire afspraak tussen werkgevers en werknemers die duidelijkheid, zekerheid en arbeidsrust biedt en transactiekosten vermindert. Hoewel de exacte consequenties voor alle partijen nog niet volledig helder zijn, wordt dit perspectief breed gezien als een middel om de arbeidsverhoudingen te verbeteren. Belangrijker dan de cao zelf is echter de weg ernaartoe: het stapsgewijs versterken van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming en het opbouwen van de benodigde structuren en capaciteit. De manier waarop in de zorgsector in Caribisch

Nederland de afgelopen dertien jaar is toegewerkt naar een verbeterd proces en uiteindelijk een eigen cao, kan daarbij als inspirerend voorbeeld dienen. Dit traject laat zien dat verandering tijd kost en zorgvuldige opbouw vereist. Het uiteindelijke doel is sterk personeelsbeleid op de scholen, gericht op duurzame inzetbaarheid van personeel, een aantrekkelijk werkgeversimago en daarmee de kwaliteit van het onderwijs, niet de cao op zich.

Het ministerie van OCW zowel in Europees als Caribisch Nederland wordt geadviseerd dit proces naar betere arbeidsverhoudingen actief te ondersteunen, zowel met inhoudelijke expertise als met middelen om lokale capaciteit op te bouwen. Daarbij is steeds een balans nodig: enerzijds streven naar gelijke principes als in Europees Nederland, anderzijds recht doen aan de specifieke context van de eilanden.

Alle betrokken partijen erkennen dat het versterken van arbeidsverhoudingen in CN een traject van lange adem zal zijn. Maar door in te zetten op gezamenlijke verantwoordelijkheid, transparantie en stapsgewijze opbouw kan worden gewerkt aan een duurzaam systeem van arbeidsvoorwaardenvorming dat bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs.

Inhoud

Samenvatting.....	1
1. Inleiding.....	5
1.1 Doel en onderzoeksvragen	5
1.1.1 ..Doel	5
1.1.2 ..Onderzoeksvragen	5
1.2 Onderzoekopzet.....	6
1.3 Leeswijzer	7
2. Het stelsel.....	8
2.1 Salarissen en toelagen uit de onderwijsbekostiging.....	8
2.2 Regeling voor salarissen en toelagen vastgesteld bij eilandbesluit.....	9
2.3 Arbeidsvoorwaardenoverleg Rijksambtenaren	10
3. Het proces in de praktijk.....	11
3.1 Tijdslijn arbeidsvoorwaardenovereenkomsten onderwijspersoneel in CN	11
3.2 Betrokken partijen	14
4. Functioneren van het huidige systeem	16
4.1 Ervaren kwaliteit van onderlinge relaties	16
4.1.1 ..Relatie tussen besturen.....	17
4.1.2 ..Relatie onderwijsvakbonden en werknemers in het onderwijs	17
4.1.3 ..Relatie schoolbesturen en vakbonden/personeelsvertegenwoordiging	18
4.1.4 ..Relatie onderwijspartijen CN, OCW CG en OCW	18
4.1.5 ..Relatie onderwijspartijen CN en de openbare lichamen.....	18
4.2 Onderling vertrouwen	18
4.3 Belangen van betrokken partijen	19
4.4 Ervaren knelpunten	21
4.4.1 ..Vorm van arbeidsvoorwaardenvorming	21
4.4.2 ..Proces van arbeidsvoorwaardenvorming.....	22
4.4.3 ..Inhoud van arbeidsvoorwaarden	24
4.4.4 ..Uitvoering van het proces van arbeidsvoorwaarden vorming	25
4.4.5 ..Capaciteit om uitvoering te geven aan arbeidsvoorwaarden.....	26
4.4.6 ..Samenloop van arbeidsvoorwaarden	28
5. Reflectie op het huidige proces.....	30
5.1 Pijnpunten in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming	30
5.1.1 ..Ervaringen met onderwijsbekostiging(ssystematiek)	30
5.1.2 ..Samenhang met het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren CN	31
5.1.3 ..Stelsel waarbinnen processen zich afspelen relatief nieuw.....	33
5.2 Resultaat van het huidige proces van arbeidsvoorwaardenvorming	33
5.2.1 ..Onvoldoende zeggenschap	33
5.2.2 ..Vertrouwen onderling suboptimaal	33
5.2.3 ..Onvoldoende samenhang tussen thema's personeelsbeleid	33
5.2.4 ..Onvoldoende samenwerking tussen sociale partners	34
5.2.5 ..Weinig mogelijkheid tot differentiatie tussen eilanden CN	34
5.2.6 ..Continue afwegingen over fasering en maatwerk	34
5.2.7 ..Belangen beperken open discussie	34

6.	Mogelijkheden versterking van het proces	35
6.1	Ideeën betrokken partijen over verbeteringen in het proces	35
6.1.1	..Oplossingssuggesties.....	35
6.1.2	..Standpunten.....	37
6.2	Arbeidsvoorwaardenvorming in aanpalende sectoren CN.....	38
6.2.1	..Rijksdienst Caribisch Nederland	38
6.2.2	..Zorgsector	39
6.2.3	..Kinderopvang	40
6.2.4	..Trendvolgers.....	41
6.3	Contextfactoren die van invloed zijn op het proces	42
6.3.1	..Culturele aspecten	42
6.3.2	..Arbeidsmarkt onderwijssector en mobiliteit tussen eilanden in CN.....	44
7.	Mogelijke varianten.....	46
7.1	De varianten	46
7.2	Voor- en nadelen van de voorgestelde varianten	46
8.	Contouren van een versterkt stelsel	50
8.1	Startpunt: missie, visie, doel(en)	50
8.2	De tussenstappen	50
8.2.1	..Concretiseren van de rol van het ministerie van OCW in Europees Nederland.....	51
8.2.2	..Duidelijkheid bieden over de arbeidsvoorwaarden voor 2025 en jaren daarop volgend	52
8.2.3	..Organiseren overeenstemming besturen	52
8.2.4	..Organiseren overeenstemming vakbonden	52
8.2.5	..Bepalen in hoeverre wordt samengewerkt met aanpalende sectoren.....	53
8.2.6	..Betrekken werknemers	53
8.2.7	..Sociale dialoog.....	53
8.2.8	..Inrichten projectbureau, samenwerking kinderopvang en zorg	54
8.2.9	..Stapsgewijze implementatie wettelijke regelingen	55
8.2.10	..Stapsgewijs opbouwen inhoud cao Onderwijs	55
8.2.11	..Ontwikkelen personeelsbeleid scholen.....	55
9.	Implementatie	56
9.1	Uitvoerings- en governancestructuur.....	56
9.2	Tijdspad	57
9.3	Kosten.....	58
9.4	Risico's	58
9.5	Slotbeschouwing	59
Bijlage 1	Lijst met geïnterviewde partijen	60

1. Inleiding

Sinds de staatkundige hervorming in 2010 vormen Bonaire, St. Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland en is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid op de eilanden. Sinds 1 januari 2011 worden de scholen in Caribisch Nederland (hierna: CN) rechtstreeks bekostigd vanuit Nederland en sinds 1 augustus 2011 gelden de Caribisch Nederlandse Onderwijswetten. Met de invoering van andere wetgeving en de andere wijze waarop het onderwijs wordt gefinancierd, is tevens het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN veranderd. In opdracht van het ministerie van OCW werd het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in Caribisch Nederland geëvalueerd. Análisis Caribe, DVH Research & Consultancy en Oberon voerden het onderzoek uit en brachten advies uit over noodzakelijke of wenselijke aanpassingen. Het ministerie van OCW neemt uiteindelijk het besluit of en welke aanpassingen in het proces worden doorgevoerd. Voor u ligt de rapportage waarin de bevindingen uit het evaluatieonderzoek worden beschreven.

Voordat we de bevindingen beschrijven, presenteren we in dit inleidend hoofdstuk eerst de onderzoeksvragen en beschrijven we de onderzoeksopzet. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.1 Doel en onderzoeksvragen

1.1.1 Doel

Met dit onderzoek wil het ministerie van OCW bepalen of het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN kan worden verbeterd en zo ja, op welke wijze.

1.1.2 Onderzoeksvragen

Om te bepalen of het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN kan worden verbeterd en zo ja, op welke wijze, staan in deze evaluatie de volgende onderzoeksvragen centraal:

I Huidig stelsel: Hoe ziet het huidig stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming er feitelijk uit?

- a. Hoe ziet het huidige, geldende systeem van arbeidsvoorwaardenvorming eruit volgens wet- en regelgeving?
- b. Hoe verloopt het proces van arbeidsvoorwaardenvorming bij primaire arbeidsvoorwaarden in de praktijk?
 - Hoe is de aansluiting tussen het proces en de timing van bekostiging van de onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland en het maken van afspraken over *primaire* en *secundaire* arbeidsvoorwaarden?
 - In hoeverre is binnen het proces van arbeidsvoorwaardenvorming sprake van een rol voor de medezeggenschap?
- c. Wat is de ervaring van de betrokken spelers bij het huidige proces van arbeidsvoorwaardenvorming?
 - Welke knelpunten ervaren betrokken partijen?

II Mogelijkheden voor versterking van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming: Op welke manier kan het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel worden versterkt?

- a. Is er aanleiding, op basis van een geïntegreerde afweging van de verzamelde input van de relevante spelers, om de huidige betrokkenheid, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van spelers in het stelsel te wijzigen? En zo ja, welke wijzigingen zijn wenselijk?
- b. Is er aanleiding om wijzigingen aan te brengen in (onderdelen van) het arbeidsvoorwaardenstelsel, uitsluitend met betrekking tot het proces van arbeidsvoorwaardenvorming? En zo ja, welke?
- c. Welke oplossingen zien betrokken partijen voor de verbetering van het proces? Welke belangen en standpunten hebben de verschillende partijen?
- d. Hoe is de betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij de arbeidsvoorwaardenvorming in aanpalende sectoren in CN?
- e. Wat zijn de relevante culturele aspecten die meespelen bij de arbeidsvoorwaardenvorming en hoe moeten/kunnen deze worden meegenomen bij eventuele wijzigingen in het proces?
- f. Hoe ziet de arbeidsmarkt voor de onderwijssector in CN eruit en hoe is de mobiliteit tussen de eilanden?
- g. Wat zou bij de arbeidsvoorwaardenvorming een ideale samenwerkingsstrategie voor alle partijen samen zijn, in termen van effectiviteit en efficiëntie?
- h. Wat zijn de verwachte effecten van de eventuele aanpassingen voor de arbeidsverhoudingen op alle niveaus?
- i. Is differentiatie in de arbeidsvoorwaardenvorming gewenst, per eiland, gegeven de arbeidsmarkt en mobiliteit tussen Bonaire, St. Eustatius, Saba en Europees Nederland? En wat kunnen de effecten van differentiatie zijn?

III Implementatie: Hoe kunnen de voorgestelde aanpassingen worden geïmplementeerd?

- a. Welke stappen zijn nodig om eventueel benodigde wijzigingen door te voeren?
- b. Wat zijn de risico's van de aanpassingen?
- c. Wat zijn de prioriteiten en aan welke fasering voor implementatie wordt gedacht?
- d. In hoeverre moet rekening worden gehouden met substantiële extra kosten bij aanpassingen?
- e. In hoeverre is externe ondersteuning nodig?
- f. Hoe ziet de uitvoerings- en governancestructuur eruit?

1.2 Onderzoeksopzet

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, voerden we verschillende onderzoeksactiviteiten uit. Zo deden we een deskresearch en namen we (groeps)interviews af.

In de deskresearch ging aandacht uit naar wet- en regelgeving, arbeidsvoorwaardenovereenkomsten, eilandbesluiten en aanvullende documentatie van besturen over (het proces van) primaire arbeidsvoorwaarden(vorming), secundaire arbeidsvoorwaarden(vorming) en onderwijsbekostiging(systematiek). Ook keken we naar documentatie over de arbeidsmarkt voor de onderwijssector in CN en de mobiliteit tussen de eilanden onderling en met Europees Nederland. Documentatie op basis waarvan bevindingen zijn gedaan, staan vermeld in lopende tekst of in voetnoten.

Naast de deskresearch namen we (groeps)interviews af bij betrokkenen bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN en betrokkenen/experts op het gebied van arbeidsvoorwaardenvorming in EN. Een deel van de interviews namen we face-to-face af op Bonaire, Saba, St. Eustatius of in Europees Nederland en een deel vond online plaats.

In totaal vonden 47 (groeps)interviews plaats (en twee groepsbijeenkomsten op Bonaire) met in totaal 101 personen. In Bijlage 1 staat de lijst met partijen waarmee is gesproken.

De kwalitatieve analyse van gegevens uit de deskresearch en (groeps)interviews volgde een iteratief proces. Op basis van de analyse van verzamelde gegevens trokken we voorzichtige eerste conclusies over processen en het krachtenveld waarna we aanvullende gegevens verzamelden en conclusies aanvulden, aanscherpten en bijstelden. De uitkomsten van deze analyses zijn verwerkt in een integraal rapport. In voetnoten staan verwijzingen naar documentatie waarop we ons baseren. Documentatie die wordt aangehaald, waarin we bevindingen beschrijven op basis van de deskresearch en (groeps)interviews.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk – hoofdstuk 2 – schetsen we hoe het huidige stelsel voor arbeidsvoorwaardenvorming eruit ziet op basis van wet- en regelgeving. Vervolgens volgt in hoofdstuk 3 een beschrijving van hoe het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN er nu in de praktijk uit ziet. In hoofdstuk 4 bespreken we de ervaringen met het huidige systeem. Waarna we in hoofdstuk 5 reflecteren als onderzoekers op het stelsel en de praktijk. Hierin benoemen we de pijnpunten en het resultaat van het huidige proces. Na onze reflectie volgt hoofdstuk 6, waarin we beschrijven welke mogelijkheden voor versterking van het proces uit de interviews naar voren komen. Op basis hiervan schetsen we in hoofdstuk 7 verschillende varianten om het proces te versterken. In hoofdstuk 8 worden de contouren van een versterkt stelsel aan de hand van stappen geschetst om in hoofdstuk 9 tot slot een implementatieplan te komen.

2. Het stelsel

Sinds de staatkundige hervorming is het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel op Bonaire, St. Eustatius en Saba gedeeltelijk veranderd. In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst het huidige stelsel en proces van arbeidsvoorwaardenvorming op basis van wet- en regelgeving. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop het proces van arbeidsvoorwaardenvorming in de praktijk verloopt.

Naar aanleiding van de staatkundige hervorming in 2010 worden de scholen in CN sinds 1 januari 2011 rechtstreeks bekostigd vanuit Nederland en geldt er sinds 1 augustus 2011 nieuwe onderwijswetgeving. Zo geldt er voor het primair onderwijs de Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES) en voor het voortgezet onderwijs gold aanvankelijk de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO BES), die sinds 1 augustus 2020 is opgegaan in de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020), met daarin deels afwijkende bepalingen voor Caribisch Nederland (hoofdstuk 11). In deze wetten vinden we regelgeving over de primaire arbeidsvoorwaarden en het proces van voorwaardenvorming. Bij de invoering van deze wetgeving gold het beginsel van legislatieve terughoudendheid (sinds 10 oktober 2010), wat inhoudt dat nieuwe regels slechts worden ingevoerd wanneer dit strikt noodzakelijk en passend is voor de specifieke context van de eilanden. In deze paragraaf beschrijven we wat er in wetgeving is opgenomen over (het proces van) arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel.

2.1 Salarissen en toelagen uit de onderwijsbekostiging

De salarissen en toelagen van het onderwijspersoneel op Bonaire, Saba en St. Eustatius worden bekostigd uit de bekostiging van elke school die schoolbesturen ontvangen van het ministerie van OCW.¹ *‘De bekostiging van een school is bestemd voor kosten voor personeel en exploitatie van die school.’* Als het gaat om kosten voor personeel gaat het om de salarissen, toelagen, uitkeringen en vergoedingen, personeel op grond van voorschriften bij of krachtens de Ambtenarenwet BES, de bijdragen voor het pensioen voor het personeel en dat van de nagelaten betrekkingen.

Elke maand ontvangt een schoolbestuur bekostiging voor elk van hun scholen. De bekostiging wordt berekend op basis van een bedrag per school en een bedrag per leerling², waarbij de berekening plaatsvindt op grond van de Indicatieve Prestatie- en Omvangsgegevens (IPO). Daarbij kan in het voortgezet onderwijs bij het bedrag per leerling onderscheid worden gemaakt naar schoolsoort, leerjaar, leerweg, profiel en specifieke onderwijsbehoeften van leerlingen.³ Aanvullende bekostiging kan worden toegekend indien hier aanleiding voor is, waarbij in ieder geval extra bekostiging wordt toegekend aan scholen op Saba en St. Eustatius *‘vanwege de geïsoleerde ligging van een school en het prijspeil van St. Eustatius en Saba’*, zo lezen we in artikel 100 van de WPO BES en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020.

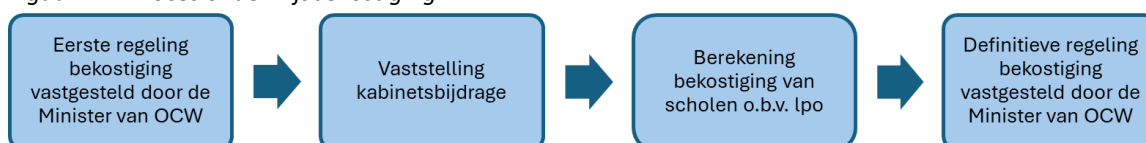
¹ Artikel 99 van de [Wet primair onderwijs BES](#) en artikel 11.56 van de [Wet voortgezet onderwijs 2020](#).

² Artikel 100 van de Wet primair onderwijs BES.
Artikel 11.56 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

³ Artikel 9.25 van het [Uitvoeringsbesluit WVO 2020](#).

De hoogte van de onderwijsbekostiging wordt jaarlijks vastgesteld door de Minister van OCW.⁴ Jaarlijks publiceert de Minister van OCW de eerste regeling bekostiging voor 1 februari.⁵ Vervolgens wordt voor 1 oktober van dat jaar de definitieve regeling bekostiging vastgesteld en gepubliceerd. Die bekostiging wordt berekend op basis van de vastgestelde kabinetsbijdrage. *‘Bij de vaststelling van de bedragen of bij tussentijdse aanpassing van die bedragen worden volgens bij ministeriële regeling te stellen regels loon- en prijsontwikkelingen⁶ verwerkt, tenzij de toestand van ‘s Rijks financiën daartegen verzet.’ ‘De vastgestelde bedragen gelden voor het kalenderjaar volgend op het tijdstip van vaststelling.’⁷* In Figuur 2.1 hebben we het proces van onderwijsbekostiging weergegeven.

Figuur 2.1. Proces onderwijsbekostiging.



2.2 Regeling voor salarissen en toelagen vastgesteld bij eilandsbesluit

De hoogte van de salarissen en toelagen van onderwijspersoneel wordt vastgesteld per eilandsbesluit, zo lezen we in artikel 37 van de WPO BES en in artikel 11.85 van de WVO 2020. *‘Het bestuurscollege stelt de regeling of een wijziging daarvan pas vast nadat daarover op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de bevoegde gezagsorganen en met de onderwijsvakbonden of, bij het ontbreken daarvan, met een representatief te achten vertegenwoordiging van het personeel.’* In Figuur 2.2 is het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN weergegeven.

Figuur 2.2. Proces van arbeidsvoorwaardenvorming onderwijspersoneel in CN.



*Aan het OOGO dienen in elk geval het bestuurscollege van het openbaar lichaam, de bevoegde gezagsorganen en onderwijsvakbonden of een representatief te achten vertegenwoordiging van personeel deel te nemen.

Met het bestuurscollege wordt verwezen naar het bestuurscollege van het openbaar lichaam van elk van de eilanden: dat van Bonaire (OLB), dat van St. Eustatius (OLE) en dat van Saba (OLS). Elk openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid. Met de bevoegde gezagsorganen worden de bevoegde gezagsorganen van de scholen in CN bedoeld. Het bevoegd gezag van een openbare school kan duiden op het bestuurscollege van een openbaar lichaam, de openbare rechtspersoon die alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent of een stichting die is opgericht door een openbaar

⁴ Artikel 100 van de Wet primair onderwijs BES en artikel 5.6 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

⁵ Artikel 14 van het Besluit bekostiging WPO BES.

⁶ Jaarlijks wordt op basis van het referentiemodel de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling vastgesteld. Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in een groot deel van de collectieve sector en bestaat uit een objectief technisch deel en een beleidsmatig deel (politieke afweging). Het ministerie van OCW vertaalt op basis van de kabinetsbijdrage door hoe de loon- en prijsontwikkeling in de onderwijsbekostiging moet worden bijgesteld.

⁷ Wet voortgezet onderwijs 2020.

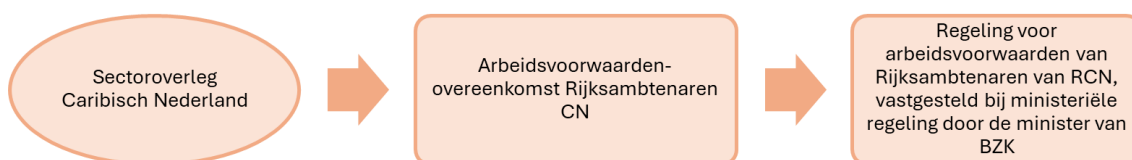
lichaam (al dan niet tezamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid). Het bevoegd gezag van een bijzondere school is de rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen.

Een nadere specificering van *een representatief te achten vertegenwoordiging* bij het ontbreken van onderwijsvakbonden zien we niet terug in wet- en regelgeving. Noch vinden we informatie over in hoeverre het *op overeenstemming gericht overleg* duidt op een procesverplichting of resultaatverplichting.

2.3 Arbeidsvoorwaardenoverleg Rijksambtenaren

Wanneer het gaat om arbeidsvoorwaardenoverleg is het relevant om ook het Sectoroverleg Caribisch Nederland aan te halen. In dit overleg wordt gesproken over *‘aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid wordt gevoerd’*, waaronder de arbeidsvoorwaarden van Rijksambtenaren. Invoering of wijziging van arbeidsvoorwaarden vindt alleen plaats nadat hierover overeenkomst is bereikt in het sectoroverleg. De Sectorale Overlegcommissie BES *‘bestaat uit vertegenwoordigers van door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) tot het overleg toegelaten vakorganisaties met rechtspersoonlijkheid, welke onder meer gelet op het aantal ambtenaren dat zij vertegenwoordigen, als representatief kunnen worden aangemerkt en tegen wier toelating het algemeen belang zich niet verzet’*.⁸ Wanneer het ministerie van BZK en de vakorganisaties van de Sectorale Overlegcommissie overeenkomst bereiken over de arbeidsvoorwaarden, worden de afspraken vastgelegd in de Regeling bezoldiging Rijksambtenaren BES.⁹ Dit proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN is weergegeven in Figuur 2.3.

Figuur 2.3. Proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN.



De afspraken die in de arbeidsvoorwaardenovereenkomst Caribisch Nederland worden gemaakt, hebben betrekking op de Rijksambtenaren die werkzaam zijn bij de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). De afspraken – met uitzondering van afspraken over lonen en toeslagen – zijn echter voor een gedeelte ook van toepassing op het onderwijspersoneel in CN. Dit hangt samen met de rechtspositie van onderwijzend personeel. Wie in dienst is van een openbare school die door het openbaar lichaam is ingesteld, is krachtens de Ambtenarenwet BES ambtenaar. Voor personeel bij bekostigde bijzondere instellingen geldt dat de onderwijswetgeving het ambtenarenrecht van toepassing verklaart. Daarmee is de rechtspositie van het gehele onderwijzend personeel in CN nauw verweven met die van de Rijksambtenaren, wat historisch gezien voortvloeit uit de periode vóór de staatkundige hervorming van CN.

⁸ Artikel 2.1 van het [Besluit overlegstelsel BES](#).

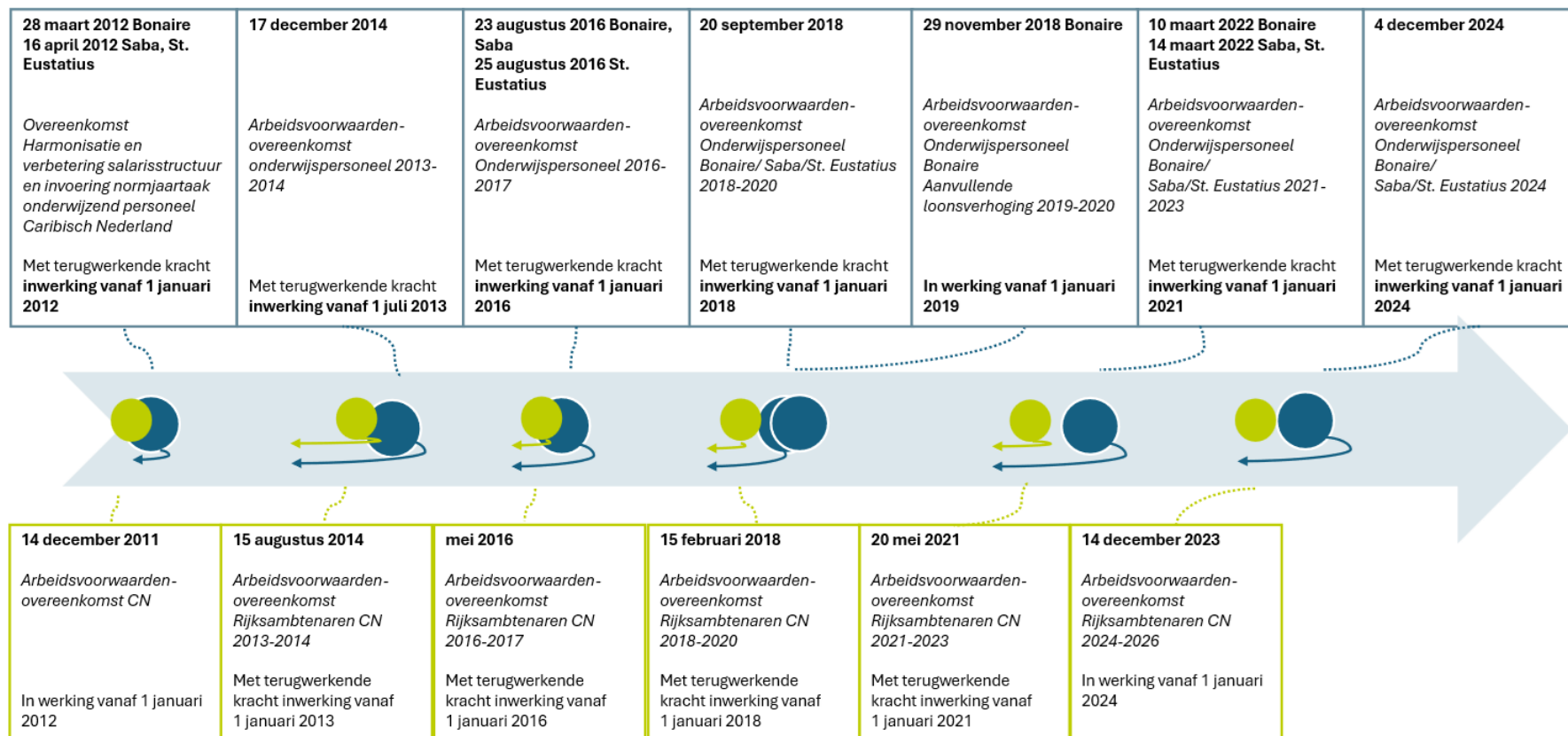
⁹ [Regeling Bezoldiging Rijksambtenaren BES](#).

3. Het proces in de praktijk

Hoe functioneert het huidige systeem van arbeidsvoorwaardenvorming in de praktijk? Deze vraag staat hier centraal. Om deze vraag te beantwoorden, beschrijven we allereerst op welke momenten er sinds 10-10-'10 arbeidsvoorwaardenovereenkomsten voor onderwijspersoneel in CN zijn getekend. Daarbij baseren we ons op de deskresearch. Vervolgens geven we een beschrijving van de partijen die bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming betrokken zijn geweest. Ook hierbij maken we gebruik van de informatie uit de deskresearch, aangevuld met informatie uit de interviews.

3.1 Tijdelijk arbeidsvoorwaardenovereenkomsten onderwijspersoneel in CN

Sinds de staatrechtelijke hervorming en invoering van nieuwe onderwijswetgeving in CN zijn verschillende arbeidsvoorwaardenovereenkomsten gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over de arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel in CN. Ook zijn er verschillende arbeidsvoorwaardenovereenkomsten gesloten voor de Rijksambtenaren van CN die – zoals we in het vorige hoofdstuk al schetsten – met uitzondering van de salarisafspraken ook van toepassing zijn op onderwijspersoneel in CN. Op basis van een deskresearch hebben we een tijdelijk opgesteld waarin de momenten zijn weergegeven waarop overeenkomsten getekend zijn en op welke periodes deze van toepassing waren/zijn. Zie Figuur 3.1.



Figuur 3.1. Tijdlijn met momenten waarop arbeidsvoorwaardenovereenkomsten voor onderwijspersoneel (in blauw) en Rijksambtenaren (in groen) in CN zijn gesloten.

Wanneer we kijken naar de tijdlijn in Figuur 3.1 valt een aantal punten op:

- Het moment waarop de arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor onderwijspersoneel in CN werd getekend, werd in elk van de gevallen voorafgegaan door een moment waarop de arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor Rijksambtenaren in CN werd getekend.
- Voor zes van de zeven arbeidsvoorwaardenovereenkomsten voor onderwijspersoneel in CN geldt dat zij met terugwerkende kracht inwerking traden, met terugwerkende kracht variërend van 3 maanden tot en met 18 maanden terug.
- Voor vier van de zes arbeidsvoorwaardenovereenkomsten die in de afgelopen jaren getekend zijn voor Rijksambtenaren in CN geldt eveneens dat deze met terugwerkende kracht inwerking traden. Het moment terug in de tijd waarop de overeenkomst in werking diende te treden, ligt bij de overeenkomsten voor Rijksambtenaren aanzienlijk dichterbij het moment waarop die getekend is dan het geval is bij de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten voor onderwijspersoneel. De arbeidsvoorwaardenovereenkomsten voor Rijksambtenaren werden gemiddeld genomen ruim 5 maanden na het moment van inwerking treden getekend, terwijl het gemiddeld genomen om bijna 11 maanden ging bij de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten voor onderwijspersoneel.

Dat het moment waarop de arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor onderwijspersoneel steeds vooraf werd gegaan door afronding van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN is niet verrassend. De afspraken die in de arbeidsvoorwaardenovereenkomst Caribisch Nederland worden gemaakt, zijn namelijk – met uitzondering van afspraken over loonsverhoging – van overeenkomstige toepassing op het onderwijspersoneel in CN, zoals we in voorgaande paragraaf al beschreven. Uit de interviews die we afnamen in zowel CN als EN blijkt dat het ministerie van OCW EN een conceptovereenkomst opstelt, mede op basis van gemaakte afspraken in het Sectoroverleg CN. Het ministerie licht hierbij toe: *‘Het is vaak erg ingewikkeld wat er allemaal moet gebeuren. Neem de verhoging van het minimumloon een paar jaar geleden. Dat vraagt om een aanpassing van het hele loongebouw en is erg ingewikkeld. Dan nemen wij het initiatief.’* Via OCW CG legt het ministerie van OCW deze conceptovereenkomst voor ter bespreking aan de sociale partners in het OOGO. In het OOGO worden daarnaast de afspraken over secundaire arbeidsvoorwaarden die in het Sectoroverleg CN zijn vastgesteld besproken, en wordt nagegaan in hoeverre deze worden overgenomen.

Ook het meest recente proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel startte met de ondertekening van de arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor Rijksambtenaren in CN en zag er voor Bonaire als volgt uit:

- Op 14 december 2023 werd de AVO Rijksambtenaren Caribisch Nederland 2024-2026 ondertekend;
- Op 18 december 2023 is de AVO Rijksambtenaren door OCW CG verstuurd naar de OOGO-partners;
- Op 6 februari 2024 werd een eerste concept van de AVO Onderwijspersoneel CN 2024-2026 door OCW CG verstuurd naar de OOGO-partners;
- Op 20 maart 2024 vond een OOGO van Bonaire plaats;
- Op 21 maart vond een OOGO voor Saba en St. Eustatius plaats;
- Op 29 mei 2024 hield het ministerie van OCW een informatiebijeenkomst over de bekostigingssystematiek op Bonaire;
- Op 30 mei 2024 hield het ministerie van OCW een informatiebijeenkomst over de bekostigingssystematiek voor Saba en St. Eustatius;
- Op 5 juni 2024 vond opnieuw het OOGO van Bonaire plaats;
- Op 6 juni vond het OOGO van Saba en St. Eustatius plaats;

- Op 22 oktober 2024 volgde opnieuw een OOGO op Bonaire;
- Op 23 oktober volgde opnieuw een OOGO op Saba en St. Eustatius;
- Op 25 november 2024 is de AVO Onderwijspersoneel 2024 door OCW CG ter ondertekening gestuurd naar de OOGO-partners;
- Op 4 december 2024 werd de AVO Onderwijspersoneel 2024 ondertekend door OOGO-partners van Bonaire, Saba en St. Eustatius.

Op het moment dat dit onderzoek plaatsvindt (medio 2025) is er nog geen arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor onderwijspersoneel in CN voor het jaar 2025 of daarna.

3.2 Betrokken partijen

Voorafgaand aan de ondertekening van de arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor onderwijspersoneel in CN vindt – conform wetgeving – een op overeenstemming gericht overleg plaats. Uit de interviews komt naar voren dat de onderwijspartijen op Bonaire enerzijds en partijen op St. Eustatius en Saba anderzijds vrijwel geen contact met elkaar hebben, niet binnen het OOGO en niet buiten het OOGO. De OOGO's zijn geografisch gesplitst: benedenwinds (Nederlandse taal en face-to-face) en bovenwinds (Engelse taal en online).

In de OOGO's zijn in principe de volgende partijen vertegenwoordigd: de drie openbare lichamen (OLB, OLE en OLS), de bevoegde gezagen van de bekostigde scholen van de drie eilanden (of vertegenwoordigers van de besturen), de onderwijsvakbonden van Bonaire en representatieve werknemersvertegenwoordigingen van St. Eustatius en Saba. Uit de ondertekende arbeidsvoorwaardenovereenkomsten blijkt dat deze partijen eveneens tekenden voor de gemaakte afspraken in het OOGO. Zo zien we dat de overeenkomsten vanaf 2014 zijn ondertekend door de gedeputeerden van de openbare lichamen van elk van de eilanden. Zij vertegenwoordigen de bestuurscolleges van de openbare lichamen. Naast hen hebben de bevoegde gezagsorganen van de onderwijsinstellingen op Bonaire, Saba en St. Eustatius de overeenkomsten ondertekend. Op Bonaire betrof dit de gezagsorganen van:

- Stichting Birgen Maria Onderwijs¹⁰ – bestuur van Kolegio San Bernardo, IKC Kristu Bon Wardador, Kolegio San Luis Betran, Skol Amplio Papa Cornes
- Stichting Ieder kind een talent¹¹ – bestuur van Het Koraal
- Stichting “Leren is leuk” – bestuur van Basisschool De Pelikaan
- Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire – bestuur van Kolegio Rayo di Solo en Kolegio Strea Briante
- Stichting Scholengemeenschap Bonaire

Op Saba ging het om de bevoegde gezagsorganen van:

- Stichting Katholiek Onderwijs SABA – bestuur van Sacred Heart School
- Saba Educational Foundation – bestuur Saba Comprehensive School

En op St. Eustatius ondertekenden de bevoegde gezagsorganen van:

- Bethel Methodist Foundation for Education – bestuur van Bethel Methodist School
- Foundation Catholic Education – bestuur van Golden Rock School
- Governor de Graaff School Foundation – bestuur van Governor de Graaff School
- St. Eustatius S.D.A. Education Foundation – bestuur van Seventh Day Adventist School

¹⁰ Voorheen Stichting Rooms-Katholieke Schoolbestuur Bonaire

¹¹ Deze Stichting ondertekende alleen de laatste arbeidsvoorwaardenovereenkomst die werd gesloten, omdat de school daarvoor nog niet werd bekostigd.

- Stichting tot Bevordering Voortgezet Onderwijs op St. Eustatius – bestuur van Gwendoline van Putten School
- New Challenges Foundation

Wanneer het ging om werknemersvertegenwoordigingen zien we dat op Bonaire de Onderwijsvakbond Simabo en Vakbond ABVO de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten tekenden. Op St. Eustatius en Saba waren er de afgelopen jaren vrijwel geen vakbonden die de arbeidsvoorwaardenovereenkomst ondertekenden. Op St. Eustatius werd alleen de laatste overeenkomst getekend door een vakbond, namelijk door de All For 1 Union. Uit de laatst getekende arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor onderwijspersoneel op Saba wordt duidelijk dat in plaats van een vertegenwoordiger van een vakbond, er per bestuur twee personeelsleden hun handtekening plaatsten onder de overeenkomst. Uit de eerdere overeenkomsten die van toepassing zijn op het onderwijspersoneel in Saba en St. Eustatius blijkt niet direct wie namens het personeel betrokken was. Het OOGO met de bovenwinden vindt online plaats en is gescheiden van het fysieke overleg op de benedenwindse eilanden. Aan de ondertekeningen van de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten zou echter moeten zijn af te leiden wie er minimaal betrokken zijn geweest. Steeds drie personen per bestuur zetten hun handtekening, er staat echter geen functiebeschrijving bij personen waardoor uitsluitel hierover niet gegeven kan worden.

Het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren begint bij RCN. De directeur ontvangt vooraf de financiële randvoorwaarden voor het arbeidsvoorwaardenoverleg. Met dit mandaat treedt de directeur RCN in overleg met vier vakbonden, waaronder ABVO.¹² In dit overleg, dat het Sectoroverleg CN wordt genoemd, afgekort SOCN, nemen de openbare lichamen (OLB, OLE en OLS) deel als toehoorder. Zij zijn niet alleen trendvolgers: zij vallen deels rechtstreeks onder de afspraken die in het SOCN worden gemaakt, omdat de arbeidsvoorwaardenregeling voor rijksambtenaren in Caribisch Nederland ook (gedeeltelijk) op hen van toepassing is. De onderwijssector is geen toehoorder.

¹² Dit is geregeld in het *Besluit Overlegstelsel BES*. Er is ook een reglement.

4. Functioneren van het huidige systeem

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe partijen het huidige proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel ervaren. We gaan achtereenvolgens in op de kwaliteit van de onderlinge relaties van partijen, de verschillende belangen en het onderling vertrouwen. Deze brengen we in kaart op basis van de analyse van afgenomen interviews. De inhoud van de interviews is kwalitatief geanalyseerd, waarbij alle interviewverslagen per thema zijn ingedeeld en iteratief met elkaar zijn vergeleken, als geheel en per groep. Ook hebben we op basis van de interviews een krachtenveldanalyse uitgevoerd met aandacht voor de kwaliteit van de onderlinge relaties, belangen, het onderling vertrouwen, de ervaren mate van invloed van de partijen op het proces (zeggenschap) en de samenwerkingsstrategieën van de individuele partijen. We sluiten het hoofdstuk af met de ervaren knelpunten bij het proces van arbeidsvoorwaarden vorming (hierna: AVWV) en de standpunten die men inneemt ten aanzien van een toekomstig proces.

4.1 Ervaren kwaliteit van onderlinge relaties

Wanneer het gaat om het proces van arbeidsvoorwaardenvorming zijn de belangrijkste spelers in Europees Nederland het ministerie van OCW en het ministerie van BZK. Op Bonaire zijn de belangrijkste spelers de besturen van vijf bekostigde scholen, twee vakbonden, de onderwijsmedewerkers (OP en OOP), RCN, OCW CG en OLB. Op St. Eustatius en Saba zijn dat eveneens de schoolbesturen van de bekostigde scholen, de vakbond op St. Eustatius, de onderwijsmedewerkers (OP en OOP), RCN, OCW CG, OLE en OLS.

Uit de interviews komt naar voren dat het verband tussen alle betrokken partijen binnen de structuur van arbeidsvoorwaardenvorming fragiel is en bovendien verdeeld: de partijen op St. Eustatius en Saba hebben wel contact met elkaar maar er is vrijwel geen uitwisseling tussen de partijen van beide eilanden met Bonaire. Als er wel contact is met Bonaire dan verloopt dit online (bijvoorbeeld bij informatiesessies) terwijl dit voor Bonaire meestal face-to-face is. Het verband tussen de spelers in Europa (BZK, OCW) is hecht te noemen.

Wanneer we inzoomen op de samenwerking tussen betrokken partijen, maken we gebruik van de typen die we op basis van eerder onderzoek¹³ onderscheiden: co-creatie, co-operatie, pacificatie en confrontatie. Co-creatie veronderstelt het in partnerschap van werkgevers en vakbonden zoeken naar een gemeenschappelijke basis (*common ground*) en het samen bouwen aan een collectieve arbeidsovereenkomst. Co-operatie duidt op het vernieuwen door samen te werken, met respect voor elkaars ideologische standpunten. Bij pacificatie streven de 'elites' van partijen of bewegingen vooral naar rust en vrede door met elkaar te overleggen en de macht te verdelen zonder dat de achterban (veel) inspraak heeft. En bij confrontatie zie je dat wordt vastgehouden aan ingenomen standpunten en uitoefenen van macht, in uiterste vorm door conflict.

¹³ Donker van Heel, P. A. (2017). *Modernisering arbeidsvoorwaarden technologische industrie Roadmap*. Leiden: De Beleidsonderzoekers. Den Hoeve, T., De Ruig, L., Donker van Heel, P. A. (2023). *Arbeidsvoorwaardenvorming bij AWWN-leden*. Leiden: De Beleidsonderzoekers en DVH Research.

4.1.1 Relatie tussen besturen

De samenwerking tussen de besturen is moeilijk onder te brengen in één van de vier samenwerkingsstypen, te meer daar de benadering verschilt tussen de besturen en de drie eilanden. De besturen van de vijf bekostigde scholen op Bonaire overleggen meerdere malen per jaar met elkaar, los van het OOGO. Hierbij is het onderwerp arbeidsvoorwaarden een van de vele onderwerpen op de agenda. Het label pacificatie zou hier misschien het beste passen, als een soort gemiddelde.

De onderlinge relatie tussen de vijf Bonairiaanse besturen is qua sfeer over het algemeen goed, maar er is een significante onevenwichtigheid in mogelijkheden tussen de grote en kleine besturen. Er zijn verschillen in competenties en verschillen in inzichten, die verdere samenwerking door de besturen belemmeren. Sommige besturen voelen dat zij onvoldoende kunnen participeren binnen de samenwerking. Er is op dit moment geen overeenstemming tussen de besturen over het proces van arbeidsvoorwaardenvorming in de toekomst. Het verschil in inzicht zit vooral in het tempo, de machtsverhoudingen en het overleg.

Op St. Eustatius en Saba varieert de wijze waarop schoolbesturen en scholen invulling geven aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zij hebben op het gebied van AVWV. Bij de ene school neemt het bestuur een informatieve rol, bijvoorbeeld ten aanzien van HR en financiën en bij een andere school heeft het bestuur de rol van belanghebbende.

Vanuit de gesprekken met de raden (po/vo/mbo) komt naar voren dat zij vinden dat de schoolbesturen onderling weinig contact hebben: zowel op als tussen de eilanden. Ook werken ze weinig samen en houden ze zich niet altijd aan de afspraak houden om niet met elkaar te concurreren.

4.1.2 Relatie onderwijsvakbonden en werknemers in het onderwijs

Op Bonaire zijn er twee vakbonden die het onderwijzend personeel vertegenwoordigen. SIMABO is de specifieke vakbond voor onderwijzend personeel (niet voor OOP), maar neemt geen deel aan het SOCN. ABVO, die zich slechts ten dele richt op onderwijs maar breder georganiseerd is, neemt wel deel aan het SOCN. Daarmee is de vertegenwoordiging van het onderwijs in het SOCN indirect en beperkt. ABVO en SIMABO waren tot voor kort verenigd in een vakcentrale, maar ABVO is uitgetreden. De achterliggende redenen hiervoor zijn niet bekend. De vakbonden lijken geheel los van elkaar te opereren, waarbij sprake is van verschillen in slagkracht en verschillen in strategie. In individuele gevallen – een vakbondslid met een klacht – kunnen vakbonden de confrontatie zoeken. Meer collectieve thema's krijgen minder aandacht. De samenwerkingsstrategie tussen de vakbonden op dit moment is te betitelen als pacificatie.

Op de bovenwindse eilanden van CN is alleen op St. Eustatius recent een vakbond ingeschakeld die de belangen van één school vertegenwoordigt. Daarvoor was er op dit eiland geen vakbond aanwezig. Het betreft hier een algemene vakbond en deze is dus niet specifiek gericht op het onderwijs. Deze vakbond wordt door andere sectoren dan het onderwijs, betrokken als het gaat om arbeidsvoorwaarden.

De individuele onderwijsmedewerkers zijn op Bonaire nauwelijks georganiseerd en voelen zich niet vertegenwoordigd door de twee vakbonden. Binnen de Bonairiaanse scholen zijn er mogelijkheden voor individuele medewerkers om hun wensen en zorgen te uiten richting de eigen directie, bijvoorbeeld via team- en bouwvergaderingen. Maar dit is niet structureel georganiseerd. Op een enkele school is de zeggenschap zelfs teruggedraaid, volgens een partij. Werknemers hebben veel vragen, maar weten eigenlijk niet hoe ze daarop een antwoord kunnen krijgen. Bijvoorbeeld: krijgt iedereen wel voldoende betaald, wie heeft de schalen bedacht en wat zou er op ons afkomen als er een collectieve

arbeidsovereenkomst (hierna: cao) zou zijn? Individuele werknemers op Bonaire opteren op dit moment duidelijk niet voor confrontatie, maar zouden in de toekomst naar een situatie van co-creatie tussen werknemers en werkgever willen toewerken.

Op St. Eustatius en Saba hebben individuele werknemers zitting in de medezeggenschapsraad van de school en fungeren ze als adviseur voor de docenten. Daarnaast vertegenwoordigen zij de docenten en zorgen zij ervoor dat docenten terugkoppeling krijgen van hetgeen besproken is.

4.1.3 Relatie schoolbesturen en vakbonden/personeelsvertegenwoordiging

Er is feitelijk weinig samenwerking tussen besturen en vakbonden. Besturen en vakbonden zien elkaar alleen in het OOGO, dat door OCW CG wordt georganiseerd. Er is geen sprake van een sociale dialoog tussen besturen en vakbonden, dan wel een representatieve vertegenwoordiging van de medewerkers. Hier is dan ook geen duidelijke typering te maken van de samenwerkingsstrategie.

4.1.4 Relatie onderwijspartijen CN, OCW CG en OCW

Gevraagd naar de relatie met OCW CG als het gaat om de arbeidsvoorwaarden geven besturen aan dat de relatie veelal beperkt is tot de OOGO's. OCW CG initieert het overleg en stuurt soms stukken door. OCW CG pakt veel uitvoerende taken op, maar bij kritische en/of inhoudelijke vragen kijken partijen in CN al snel naar het ministerie van OCW in Den Haag. OCW CG vormt in sommige gevallen de schakel tussen besturen en scholen in CN en het ministerie van OCW.

Partijen in CN ervaren de afstand tot Europees Nederland als groot, niet alleen letterlijk, maar ook figuurlijk. Hetzelfde geldt voor de relatie van partijen op Bonaire enerzijds en Saba en St. Eustatius anderzijds. Vanwege de nabijheid van OCW CG ten opzichte van partijen in CN zou het ministerie van OCW graag zien dat OCW CG op termijn meer van hun taken in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming over zou nemen. Waar het ministerie van OCW nu vaak zelf de OOGO's inhoudelijk voorbereidt, voorstellen uitwerkt en vervolgacties oppakt zoals het opstellen van het personeelshandboek of de arbeidsvoorwaardenovereenkomst zou het ministerie graag zien dat OCW CG dit in de toekomst oppakt. Zij staan zowel letterlijk als figuurlijk dicht bij de scholen en besturen in CN. Op verzoek van het ministerie van OCW is recent nog een nieuwe beleidsmedewerker gestart. De bedoeling is dat die nieuwe medewerker zich gaat richten op de vorming van de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van onderwijspersoneel. De samenwerking tussen onderwijspartijen in CN, OCW CG en OCW kan het beste worden getypeerd als een mix van co-operatie en pacificatie.

4.1.5 Relatie onderwijspartijen CN en de openbare lichamen

OLB, OLE en OLS nemen deel aan de OOGO's, die per eiland georganiseerd worden, maar voelen zich feitelijk los staan van de gehele structuur. Soms is binnen het OOGO sprake van "een ruziënde sfeer", maar het gaat sommige partijen te ver om van een conflict te spreken. Dit betekent dat partijen elkaar niet altijd weten te vinden en besluitvorming daardoor moeizaam verloopt. Daardoor blijven sommige thema's liggen of worden besluiten pas na veel vertraging genomen. De samenhang van het OOGO is fragiel. De samenwerkingsstrategie is die van pacificatie, met kenmerken van confrontatie.

4.2 Onderling vertrouwen

Uit de krachtenveldanalyse volgt dat het onderling vertrouwen niet optimaal is. Van de 23 partijen in CN zijn er twee met heel veel vertrouwen, vijf met vertrouwen, vier neutraal, tien met weinig vertrouwen

en twee met helemaal geen vertrouwen, in één of meer andere partijen. Deze uitkomst is indicatief. De verdere inhoud van de gesprekken geeft de verdieping. De individuele spelers kennen elkaar zeker niet altijd, zoals besturen en vakbonden. De spelers op Bonaire enerzijds en de spelers op St. Eustatius en Saba anderzijds hebben geen of nauwelijks contact met elkaar.

Er zijn door betrokkenen in CN geen negatieve uitspraken gedaan over partijen in Europees Nederland. We zien berusting en verzuchting. Wel zouden de spelers in CN duidelijker uitleg willen hebben over heel veel zaken vanuit Europees Nederland en zouden de spelers meer eigen verantwoordelijkheid willen hebben. Over de werknemers op de werkvloer van eenieder niets dan lof. Zij zijn zeer betrokken en leveren veel inzet. Over de vakbonden is het gevoel op Bonaire neutraal: heel goed dat deze er zijn, maar men merkt er weinig van, anders dan in individuele gevallen wanneer zich problemen voordoen. Op Saba is geen vakbond en op St. Eustatius is die er pas zeer recent. Er is bij vakbonden nog veel ontwikkeling nodig, in de breedte en in de diepte, zo is het algemeen gevoel. Over de werkgevers (besturen) is het beeld wisselend, van heel veel vertrouwen tot heel weinig vertrouwen. Over de rol van OCW CG bestaat onduidelijkheid: de organisatie wordt gezien als een verlengstuk van OCW EN. Verschillende spelers zoeken naar de rol van OCW CG in het algemeen en dus ook in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming.

4.3 Belangen van betrokken partijen

Uit de krachtenveldanalyse blijkt dat het thema arbeidsvoorwaardenvorming voor vrijwel alle betrokkenen een zeer belangrijk thema is. Een klein deel van de werknemers is neutraal. Werkgevers vinden het primair van belang dat er altijd voldoende medewerkers zijn om les te geven. De arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel wordt door werkgevers genoemd als hét centrale thema. In het kader van dit thema streven werkgevers naar goede arbeidsvoorwaarden zodat ze kunnen concurreren met werkplekken in het onderwijs elders.

Werkgevers hechten belang aan goede arbeidsvoorwaarden om er zo voor te kunnen zorgen dat voldoende onderwijspersoneel kan worden geworven. De meeste besturen geven aan problemen te hebben met de werving van nieuwe leerkrachten. Sommige scholen hebben bovendien te maken met uitstroom van medewerkers die naar beter betalende sectoren op het eiland gaan, onder andere naar werk in dienst van het Rijk. Bij de zelfgekozen trendvolgers (FORMA, EOZ en ROA CN) komt uitstroom om deze reden relatief veel voor, wat tot problemen leidt in de dienstverlening. Als gevolg van de knelpunten bij de personeelsvoorziening neemt de inzet van ingehuurd personeel (via derden) toe en dat heeft negatieve gevolgen zoals hogere kosten, minder binding en minder kennisopbouw; het is geen structurele oplossing.

De instroom van nieuwe medewerkers bestaat op Bonaire voor een belangrijk deel uit mensen van het eigen eiland en vervolgens van Curaçao en Europees Nederland. Met name op Bonaire hecht een aantal werkgevers daarom belang aan goede arbeidsvoorwaarden in verband met concurrentie met de onderwijsarbeidsmarkt in Europees Nederland. Sommige besturen geven de voorkeur aan docenten van de eilanden omdat deze beter bekend zijn met de leerling populatie, waaronder de meervoudige problematiek waar een deel van hen mee kampt. Docenten uit Europees Nederland zijn daar volgens hen niet altijd tegen opgewassen. De kosten voor personeel uit Europees Nederland zijn hoog, vanwege verhuiskosten en dergelijke. Maar ook verwachten de mensen uit Europa hogere salarissen dan hun collega's op de eilanden. Een bijkomend probleem is dat deze medewerkers uit Europa meestal niet

langer blijven dan twee tot drie jaar, en dan weer teruggaan naar Europees Nederland. De transactiekosten zijn dan ook hoog bij deze groep. Uit interviews op Bonaire komt echter de verwachting naar voren dat de afhankelijkheid van docenten uit Europees Nederland toe zal nemen in de komende jaren. Daarbij wordt onderzoek aangehaald dat is gedaan in het kader van het vierlandenoverleg en waaruit bleek dat zelfs al zou het LOFO (de PABO op Bonaire) sterk worden opgeschaald, dan nog zou de toekomstige vraag naar docenten niet kunnen worden vervuld.¹⁴ In combinatie met de toename van het aantal leerlingen op Bonaire neemt de afhankelijkheid van docenten uit Europees Nederland daarom steeds meer toe.

Bij gelijkblijvende bekostiging nemen de mogelijkheden voor investeringen in het eigen personeel af, zo is de redenering van besturen. Hoewel de bekostiging in principe meestijgt met leerlingenaantallen, merken schoolbesturen dat deze stijging in de praktijk onvoldoende is om de uitgaven op te vangen. Salarisverhogingen en toeslagen zijn voor sommige scholen nu al niet of nauwelijks te dragen. Besturen zouden graag hogere salarissen willen betalen, maar geven aan daarvoor niet de middelen te hebben. Het streven naar concurrerende arbeidsvoorwaarden en beheersing van (personeel)kosten is een lastige paradox voor de bestuurders van de scholen. Enerzijds dient men de (personeel)kosten in de gaten te houden en anderzijds zijn de salariskosten van docenten uit Europees Nederland te hoog, nog afgezien van de transferkosten. Men wil goed kunnen betalen, maar de toereikendheid van de bekostiging is het probleem dat wordt ervaren. Het bieden van betere arbeidsvoorwaarden heeft meer te maken heeft met de bekostiging, dan met het proces van de arbeidsvoorwaardenvorming.

Werkgevers op Bonaire zijn meer gericht op instroomproblematiek (werving), dan op uitstroomproblematiek (behoud). Waar vrijwel alle werkgevers een relatie leggen tussen arbeidsvoorwaarden en het stimuleren van de instroom, is er één werkgever die een directe relatie legt tussen arbeidsvoorwaarden en het voorkómen van ongewenste uitstroom van personeel. Dit is opvallend omdat werkdruk voor werknemers hét centrale thema is. Dit laatste in samenhang met een betere beloning voor alle medewerkers, en betere doorgroeimogelijkheden. Er zijn signalen dat bij sommige scholen ongelijkheid bestaat in betaling, wat bestempeld wordt als “niet eerlijk”. Hieraan zouden werknemers graag wat willen doen.

Werknemers op Bonaire vinden dat de werkdruk buiten proporties is. Het aantal leerlingen neemt sterk toe op Bonaire, en met name het aantal anderstaligen (Spaanstalig). Leerkrachten die al langer werkzaam zijn moeten de laatste jaren meer uren maken (in hun vrije tijd) om het werk af te krijgen. De salarissen blijven ongeveer gelijk. Doorgroei naar een beter betaalde schaal is binnen het onderwijs niet mogelijk. Als voorbeeld is genoemd een docent in einde schaal LB, die nog 25 jaar lang een vrijwel gelijk salaris zal hebben, waarbij de zorg is dat de salarisstijging niet zal opwegen tegen de inflatie. Bij toenemende prijzen voor het levensonderhoud geeft dit een steeds minder goed gevoel. Vertrek van (goede) leerkrachten naar andere sectoren is niet meer uit te sluiten, hoe gemotiveerd zij ook zijn. Een effectieve dialoog op sectorniveau met werkgevers zou mogelijk tot verlichting van de problematiek kunnen leiden, zo is de gedachte bij werknemers. Op dit moment wordt deze dialoog niet of onvoldoende gevoerd door de vakbonden. Hoewel werkgevers ook zien dat de werkdruk toeneemt, schrijven zij dit vooral toe aan externe factoren: een toename van de regeldruk, het aantal anderstalige leerlingen en de krapte op de arbeidsmarkt. Daarom is het binden van werknemers voor werkgevers op dit moment niet ‘top of mind’.

¹⁴ Het rapport van dit onderzoek kon niet worden achterhaald.

Voor betrokkenen van het ministerie van OCW vormen de arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel eveneens een belangrijk thema vanwege de aantrekkingskracht die deze kunnen hebben op personeel. Ook zij hechten belang aan het hebben van voldoende onderwijspersoneel op de scholen in CN. Daarbij hechten zij overigens ook veel waarde aan een stabiele arbeidsmarkt in breder perspectief. Het moet niet zo zijn dat de arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel ervoor zorgen dat personeel uit andere sectoren worden aangetrokken en hierdoor in de problemen raken. Omgekeerd geldt ook dat het niet zo moet zijn dat de arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel dusdanig minder voordelig zijn dat de onderwijssector minder aantrekkelijk is dan andere sectoren. Daarom vinden zij het van belang dat de arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel niet losstaand bezien worden van de arbeidsvoorwaarden die gelden voor personeel in andere publieke sectoren op de eilanden. Een ander belang dat het ministerie van OCW heeft bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel is dat de gevraagde investering van haar in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN passend is voor het uiteindelijke resultaat hiervan. Daarmee wijst het ministerie erop dat haar investering in het proces in verhouding dient te staan met de groep onderwijspersoneel die (en het aantal leerlingen dat) bij de voorwaarden gebaat is. Concreet betekent dit dat (soms) keuzes moeten worden gemaakt als het gaat om differentiatie tussen de eilanden in het procesverloop.

4.4 Ervaren knelpunten

De arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel worden om verschillende redenen van belang geacht door betrokken partijen in CN en in EN. Een proces van arbeidsvoorwaardenvorming dat bijdraagt aan de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden is daarom van belang. Partijen noemden verschillende knelpunten die zij ervaren in het huidige proces. Om deze te structureren hebben we bij de analyse van de knelpunten gebruik gemaakt van een typologie uit eerder onderzoek¹⁵. In dit onderzoek werden knelpunten van elkaar onderscheiden op basis van hun aard en onderscheidt zes typen knelpunten: 1) vorm, 2) proces, 3) inhoud, 4) uitvoering, 5) capaciteit, en 6) samenloop.

4.4.1 Vorm van arbeidsvoorwaardenvorming

Dit type knelpunt heeft betrekking op de structuur, dit betreft de formeel betrokken partijen. De structuur ligt vast in de wet en regelgeving. Binnen dit type vinden we irritaties ten aanzien van de complexe juridische taal die wordt toegepast, of de complexe verwijzingen naar wetten, artikelen, enzovoort. Knelpunten van deze aard kwamen in interviews naar voren. In algemene zin geldt dat veel partijen in CN het moeilijk vinden om een oordeel te geven over de werkbaarheid van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming omdat men niet precies snapt hoe de structuur in elkaar zit. Vrijwel alle partijen vinden de structuur hierdoor onwerkbaar.

Structuur onduidelijk

De structuur van het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming is voor veel partijen onduidelijk. Het kader waarbinnen de arbeidsvoorwaardenovereenkomst tot stand komt, is onduidelijk. Voor partijen die deelnemen aan de OOGO's is onduidelijk wie de salarisverhoging uiteindelijk bepaalt en wie de tekst van de AVO opstelt. De onderwijsbekostiging en het proces van arbeidsvoorwaardenvorming zijn voor partijen niet of nauwelijks uit elkaar te houden. De rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van OCW CG in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming zijn voor partijen onduidelijk, net als de rol van

¹⁵ Donker van Heel, P., Van Zutphen, F., Zoon, C., Pat, M., & Stuivenberg, M. (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

de openbare lichamen. Het Personeelshandboek Onderwijspersoneel Caribisch Nederland (2019 en 2024) zou moeten helpen om de arbeidsvoorwaarden en regelingen rondom de rechtspositie van onderwijspersoneel in CN te verduidelijken, zo valt in de inleiding van het boek te lezen, maar uit de interviews in CN blijkt dat de status van dit boek voor veel partijen onduidelijk is.

Structuur (deels) onbekend

Naast onduidelijkheid is er sprake van onbekendheid met onderdelen van de structuur. Zo blijkt uit de interviews dat een groot deel van de gesproken partijen het Sectoroverleg CN niet kent en/of niet weet waarover in dit overleg wordt onderhandeld en welke partijen voorafgaand aan de onderhandelingen in het Sectoroverleg met elkaar spreken.

4.4.2 Proces van arbeidsvoorwaardenvorming

Dit type heeft betrekking op irritaties die voortkomen uit het proces van AVWV, zoals het gebrek aan zeggenschap doordat de onderwijs sector niet deelneemt aan het SOCN, de ervaren terughoudendheid van betrokken partijen in het proces van AVWV en miscommunicaties door bijvoorbeeld een te snelle invoering en wijziging van wet- en regelgeving.

Zo kwam in de interviews naar voren dat sinds 10-10-'10 veel nieuwe wet- en regelgeving in het onderwijs in CN is ingevoerd en veel van partijen in CN vergt. Dit knelpunt komt verderop (onder Samenloop wet- en regelgeving) nader aan de orde.

Gebrek aan zeggenschap

Dat het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN van invloed is op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN leidt tot ontevredenheid onder partijen in CN. In de eerste plaats omdat de onderwijssector nauwelijks betrokken wordt bij het Sectoroverleg CN waarin over de arbeidsvoorwaarden wordt gesproken. Alleen via de ABVO zijn werknemers in het onderwijs enigszins vertegenwoordigd, maar de ABVO richt op een zeer breed spectrum aan sectoren: naast de publieke sector, waaronder de Rijksambtenaren en het onderwijs, ook de private sector, waaronder bijvoorbeeld luchthavenpersoneel. Vrijwel alle spelers zijn daarom van mening dat de onderwijssector niet of onvoldoende is betrokken bij het proces van de AVWV voor de Rijksambtenaren die indirect wel van invloed zijn op hun voorwaarden.

Daarnaast wijzen onafhankelijk van elkaar partijen in Caribisch Nederland op het gevoel dat zij bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming hebben, namelijk dat ze mogen tekenen bij het kruisje zonder daadwerkelijk zeggenschap te hebben. Een groot deel van de spelers in CN vraagt zich af waarom binnen de huidige structuur de AVO Onderwijspersoneel moet worden ondertekend. Het gevoel is breed dat de afspraken die men voorgelegd krijgt in het OOGO elders worden gemaakt en al vaststaan wanneer zij deze ontvangen. "De AVO is een beschikking". "We zitten erbij als Piet Snot". Het ministerie van OCW geeft aan dat partijen in CN de gelegenheid hebben om zelf met een voorstel voor de arbeidsvoorwaardenovereenkomst te komen, maar dat een voorstel van partijen in CN niet wordt gedaan en dat het ministerie hierin daarom het voortouw neemt.

Miscommunicatie

Op verschillende momenten en niveaus blijkt dat partijen elkaar niet goed begrijpen, wat voortkomt uit een combinatie van factoren. Niet alle partijen beschikken over voldoende kennis van het proces en zijn onvoldoende bekend met de juridische en bestuurlijke context, waardoor onduidelijkheid ontstaat over rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Informatie over bijvoorbeeld wetswijzigingen wordt bovendien niet altijd tijdig gedeeld, waardoor mispercepties en aannames ontstaan.

Partijen interpreteren elkaars handelen vaak vanuit hun eigen perspectief, zonder gedeeld beeld van het proces. Deze miscommunicatie leidt ertoe dat signalen en wensen niet goed landen, besluiten verkeerd worden geïnterpreteerd waardoor bestaande frustraties versterkt worden en de noodzakelijke samenwerking om het proces toekomstbestendig vorm te geven wordt bemoeilijkt.

Vertraging door verbondenheid partijen in proces

Partijen in CN zijn in de veronderstelling dat om te komen tot een AVO Onderwijspersoneel, alle betrokken partijen in CN een overeenkomst dienen te ondertekenen alvorens deze overeenkomst inwerking treedt. Partijen zijn daarmee aan elkaar verbonden: als een van de partijen niet ondertekent, dan kan er door geen van de andere partijen worden uitbetaald aan de medewerkers. Dit heeft negatieve consequenties voor de uitvoering van het proces van AVWV. Ter illustratie schetsen we hoe het meest recente proces van AVWV voor onderwijspersoneel in CN negatieve gevolgen heeft voor de uitvoering:

Eind 2024 is een arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor onderwijspersoneel gesloten voor 2024. Op het moment dat dit onderzoek (medio 2025) wordt uitgevoerd, is nog geen overeenstemming bereikt over de arbeidsvoorwaarden voor 2025 en 2026. Op Bonaire zouden partijen graag zien dat er snel een nieuwe overeenkomst komt, ook omdat de voorwaarden voor de Rijksambtenaren van RCN wel zijn vastgelegd tot en met 2026 en de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren daarmee concurrerend zijn voor die van onderwijspersoneel. Partijen op Saba en St. Eustatius willen echter nog niet ondertekenen vanwege ontoereikende financiële middelen. Ondanks de gescheiden OOGO's – op elk eiland vindt het OOGO apart plaats – stagneert hierdoor het proces, ook voor Bonaire. Differentiatie tussen Bonaire, Saba en St. Eustatius vergt niet alleen extra inspanning van OCW en OCW CG, maar wordt ook om redenen van rechtsgelijkheid, uitvoerbaarheid en bestuurlijke stabiliteit onwenselijk geacht.

Bonaire ondervindt negatieve gevolgen van de vertragingen en het vastlopen van het proces:

- Gedurende 2024 hebben de werkgevers al aan hun werknemers om uitstel van salarisverhoging moeten vragen voor 2024 omdat de overeenkomst pas in december 2024 werd ondertekend en met terugwerkende kracht inwerking trad. Als gevolg van het vastgelopen proces is dat weer het geval voor 2025. Het is niet prettig voor de werkgevers om deze mededeling te moeten doen en het is niet prettig voor medewerkers om opnieuw te horen dat men moet wachten op duidelijkheid over salarisverhoging. Er is arbeidsonrust ontstaan en er dreigt meer arbeidsonrust.
- Hoewel er nog geen nieuwe arbeidsovereenkomst is ondertekend, hebben enkele besturen op Bonaire vanwege de ontstane arbeidsonrust besloten om de verwachte veranderingen in arbeidsvoorwaarden al uit te betalen voor de maanden in 2025. Andere besturen doen dit niet. Dit leidt tot scheve ogen binnen de sector en gaat mogelijk tot meer scheve ogen leiden.
- Het ontbreken van zekerheid over de arbeidsvoorwaarden maakt het lastiger voor besturen en scholen om een begroting te maken. Dit gold voor de begroting van 2025 en dreigt nu weer te gebeuren voor de begroting van 2026. Overigens realiseert men zich wel dat er aannames gemaakt kunnen worden in de begroting, waarbij het gaat om realisme.

- Hoe langer de nieuwe AVO op zich laat wachten, hoe langer de periode bestrijkt waarin oud-werknemers nog salaris en eventuele toelagen ontvangen. Bij uitbetaling met terugwerkende kracht moeten werkgevers op zoek naar oud-medewerkers die hierop nog recht hebben en vanwege het personeelsverloop vergt dit soms de nodige inspanning. Daarbij kiest men bij uitbetaling vaak eerst voor uitbetaling van zittend personeel. Overigens speelt dit niet alleen op Bonaire maar ook op Saba en St. Eustatius, aangezien veel van de tot nu toe gesloten arbeidsvoorwaardenovereenkomsten met terugwerkende kracht inwerking traden.

De negatieve gevolgen die Bonaire ervaart van de vertragingen in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming leiden er bovendien toe dat spelers op Bonaire steeds meer afstand nemen van partijen op Saba en St. Eustatius.

4.4.3 Inhoud van arbeidsvoorwaarden

Van dit type knelpunt is sprake wanneer het gaat om irritaties die het directe gevolg zijn van de inhoudelijke betekenis van de arbeidsvoorwaarden zelf of de wet- en regelgeving die hier mee samenhangt. Met andere woorden: irritaties over datgene wat daadwerkelijk staat beschreven over het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN. Men kan zich niet vinden in de inhoud en is het er niet mee eens.

Ontevredenheid over toepassing van Ambtenarenrecht op onderwijspersoneel

Wet- en regelgeving die van toepassing is op ambtenaren in CN is deels ook van toepassing op onderwijspersoneel. Eerder is hierover een dispuut geweest tussen een van de schoolbesturen en het ministerie van OCW over welk recht van toepassing is op onderwijspersoneel: het arbeidsrecht of het ambtenarenrecht. Dit heeft tot meer duidelijkheid geleid voor partijen maar resten van verwarring en onzekerheid blijven bestaan, onder andere in verband met hoe het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN samenhangt met het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN.

Onduidelijkheid over noodzaak rol openbare lichamen

Sinds de staatsrechtelijke wijziging is de rol van de openbare lichamen in het onderwijs veranderd. Naarmate de schoolbesturen met de nieuwe wetgeving meer autonomie kregen, zijn de verantwoordelijkheden van de openbare lichamen in het onderwijs in CN anders en kleiner geworden. OLB hecht aan goed onderwijs, vanwege het cruciale belang voor de ontwikkeling van het eiland. Wanneer er zorgen zijn over het onderwijs dat door de scholen geboden wordt, grijpt het OLB daarom nog altijd in door in gesprek te gaan met de schoolbesturen, maar het OLB is niet langer verantwoordelijk voor het onderwijs op de scholen. Op grond van de onderwijswetten zijn de openbare lichamen in het proces van AVVV wél verantwoordelijk voor het voeren van het OOGO. Daarnaast hebben de openbare lichamen nog altijd de verantwoordelijkheid om de hoogte van salarissen en toelagen per Eilandbesluit vast te stellen. Een Eilandbesluit voor de periode 2024-2026 is er nog niet. Het OLE streeft ernaar om vanaf januari 2026 de scholen op het eiland te ondersteunen in de vorm van een onderwijsafdeling/onderwijsbureau. Zo kunnen bijvoorbeeld juristen van het OLE het onderwijs ondersteunen bij vragen of problemen. Het OLS wil graag vanaf het begin bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming betrokken worden.

De rol van de openbare lichamen (OLB) in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming roept aanzienlijke vragen op bij de betrokken partijen in Caribisch Nederland. Niet alleen het OLB zelf, maar ook andere partijen zien het nut van die rol beperkt of zelfs niet in. De vraag is dan ook of het

noodzakelijk is dat het OLB een formele positie behoudt in dit proces, en of de arbeidsvoorwaarden per Eilandbesluit moeten worden vastgesteld.

Ontevredenheid over vertragende werking Sectoroverleg CN

Het proces van AVWV voor Rijksambtenaren is niet alleen door het ervaren van een gebrek aan inspraak van invloed op hoe het proces van AVWV voor onderwijspersoneel door partijen wordt ervaren, maar ook vanwege een tijdsaspect. Hoewel de processen losstaand van elkaar verlopen, zit er wel volgordelijkheid in. Gedurende de onderhandelingen van het SOCN wachten de onderwijspartijen om aan de slag te gaan in het OOGO. Het voelt voor de onderwijspartijen in CN niet goed dat andere overheidsdiensten hun wensen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden al kunnen inbrengen en het onderwijs al die tijd niet, waarna zij bovendien langer moeten wachten op de inwerkingtreding van de nieuwe (vaak gunstiger) arbeidsvoorwaarden.

De laatste keer kwam de definitieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor Rijksambtenaren van RCN tot stand op 14 december 2023 en ging de overeenkomst in op 1 januari 2024. Met uitzondering van één werd de overeenkomst voor Rijksambtenaren steeds op een later moment gesloten dan dat deze in werking trad. (Zie ook figuur 2.4 voor de tijdlijn.) Dit zet de onderwijssector op een achterstand. Bovendien ontstaat er nadat de AVO is gesloten voor Rijksambtenaren van RCN vaak onrust onder de werknemers in het onderwijs en bij de trendvolgers wanneer zij via media vernemen dat er een akkoord is bereikt. Vanaf dat moment vragen werknemers in het onderwijs aan hun werkgever waar hun loonsverhoging en mogelijke eenmalige uitkeringen blijven terwijl die nog niet gegarandeerd is.

4.4.4 Uitvoering van het proces van arbeidsvoorwaarden vorming

Met dit type doelen wij op de knelpunten die worden ervaren gedurende de uitvoering van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel.

Gesprek komt niet op gang

Het ministerie van OCW in EN ervaart dat partijen in CN de mogelijkheid die zij hebben om met voorstellen voor arbeidsvoorwaardenovereenkomsten voor onderwijspersoneel te komen niet of nauwelijks benutten. Voorafgaand aan een OOGO hebben alle partijen de mogelijkheid om een voorstel voor nieuwe arbeidsvoorwaarden te doen of een conceptovereenkomst op te stellen. Tot op heden komt het vrijwel niet voor dat besturen in CN van deze ruimte gebruik maken. Om die reden voelt het ministerie van OCW zich genoodzaakt om met een eerste voorstel te komen, terwijl het ministerie het initiatief eigenlijk graag bij partijen in CN zou laten. “Eigenlijk is het ontwikkelen van het voorstel van de arbeidsvoorwaardenovereenkomst helemaal niet de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW, maar dat is sinds 2012 toch zo gegroeid. En zoals dit nu verloopt, is dat eigenlijk niet prettig voor ons. We doen het omdat er anders geen gesprek op gang komt, maar vaak krijgen we op een eerste voorstel geen inhoudelijke feedback terug. Dat maakt het heel ingewikkeld: het is niet goed wat het ministerie van OCW doet is de kritiek, maar anders komt er niks.”

Het ontbreken van initiatief en dynamiek aan de zijde van CN verklaren partijen op de eilanden zelf, deels, door het ontbreken van zeggenschap en onduidelijkheid over reeds gemaakte afspraken. Men heeft het gevoel dat de beslissing al is genomen en al vastligt. Bij de terughoudendheid van besturen speelt mee dat er volgens hen in de afgelopen periode van OCW EN en OCW CG geen, onduidelijke of onjuiste antwoorden komen op concrete vragen en signalen niet altijd serieus worden genomen waardoor er problemen op de werkvloer ontstaan. Sommigen hebben de ervaring van het kastje naar de muur te worden gestuurd, bij het zoeken naar antwoorden. Hierdoor neemt de behoefte aan procesdeelname af of zoekt men zelf naar alternatieve oplossingen. Tegelijkertijd bestaat er – zeker aan

werknemerskant – behoefte om onderwijs-specifieke en school-overstijgende personeelszaken te bespreken tijdens onderhandelingen, niet alleen de arbeidsvoorwaarden, maar ook werkdruk en loopbanen. Dat gebeurt echter nog niet. De onderwijssector heeft overleg over personeelszaken zelf niet georganiseerd en ook in het SOCN, waarbinnen het onderwijs geen sector is, vinden gesprekken over personeelszaken in het onderwijs niet plaats. Binnen het overleg van schoolbesturen kunnen personeelszaken wel aan de orde komen, maar gebeurt dat slechts beperkt. In het OOGO zelf wordt veel gediscussieerd, zo geven partijen aan. Een inhoudelijke discussie over personeelszaken en arbeidsvoorwaarden die daaraan gekoppeld zijn is er echter niet. Het gaat – naar de mening van betrokkenen – vooral over de betaalbaarheid van de arbeidsvoorwaarden. En dat raakt sterk aan de bekostiging, waarover partijen niets te zeggen hebben.

Ontevredenheid over de uitkomst

Hoewel we in dit onderzoek geen uitspraken doen over de uitkomst van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming in de zin van uitspraken over de hoogte van de salarissen en de salarisverhogingen, spelen deze factoren wel een belangrijke rol in hoe het proces van arbeidsvoorwaardenvorming wordt ervaren. Dit is met name het geval op Saba en St. Eustatius. Docenten met een gezin ervaren dat het moeilijk is om rond te komen. Op St. Eustatius en Saba vindt men dat er in de arbeidsovereenkomsten die worden getroffen onvoldoende rekening gehouden wordt met de hoge kosten voor levensonderhoud op hun eilanden. Een punt waar werkgevers het niet mee eens zijn is dat de bonus van 750 euro kennelijk ook en volledig van toepassing is op deeltijdwerkers. Er kon geen correctie worden toegepast. Men had daar graag eerder een amendement voor ingediend.

Onduidelijkheid over rol OCW CG

Partijen in CN hebben geen goed beeld van de rol van OCW CG. OCW CG is als partij betrokken bij de OOGO's. OCW CG initieert overleggen en stuurt partijen soms ter voorbereiding stukken toe. Bij inhoudelijke vragen of beslissingen die moeten worden genomen, is echter niet duidelijk welke rol OCW CG heeft in het proces. Vragen die partijen stellen, zijn: Is het een secretariaat (voor het OOGO)? Houdt OCW CG zich bezig met beleidsontwikkeling en/of uitvoering? Is het de instelling waar men terecht kan met inhoudelijke vragen over arbeidsvoorwaarden(vorming)? Is OCW CG gemandateerd om beslissingen te nemen en zo ja, waarover? Vanwege de onduidelijkheid hieromtrent treden besturen met vragen liever in direct contact met OCW in Europees Nederland.

4.4.5 Capaciteit om uitvoering te geven aan arbeidvoorwaarden

Dit type knelpunten duidt op het gebrek aan mogelijkheden bij betrokken partijen om de afgesproken arbeidvoorwaarden na te leven, omdat zij niet beschikken over voldoende materiële en/of personele capaciteit.

Beperkte slagkracht

De meeste partijen geven aan dat zij op dit moment niet beschikken over voldoende slagkracht om invulling te geven aan het proces van arbeidsvoorwaardenvorming. Dit geldt in hoge mate voor het naleven van wettelijke regelingen. De kleine scholen hebben geen overcapaciteit, individuele medewerkers hebben geen tijd en krijgen tot nu toe geen vrijstelling, en de geïnterviewde partijen geven over de onderwijsvakbonden aan dat zij niet over de benodigde competenties beschikken en in omvang te beperkt zijn. Werknemers hebben enige reserve om te participeren bij de AVWV, omdat er eenvoudigweg geen tijd voor is. Er is te weinig tijd vanwege grote werkdruk en er is te weinig personele bezetting om tegemoet te komen aan de verwachtingen. Het ontbreekt ook aan mogelijkheden om werkzaamheden uit te besteden aan anderen. Sommige partijen hebben de angst dat er bovenop de

regels van de overheid aanvullende afspraken gemaakt worden over arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid die de regeldruk verder versterken.

Gebrek aan ondersteuning

Besturen, vakbonden en werknemers hebben veel vragen op het gebied van personeelszaken in het algemeen en de arbeidsvoorwaarden in het bijzonder. Dat kan gaan om individuele gevallen, om uitleg van wet- en regelgeving, om vragen over welke regels wel en niet gelden, enzovoort. Ook zijn er veel vragen over de bekostiging. Partijen in CN ervaren echter dat zij met hun vragen nergens terecht kunnen. Partijen zien OCW CG als een verlengstuk van het ministerie van OCW in Den Haag en verwachten daarom van OCW CG antwoorden op inhoudelijke vragen die betrekking hebben op wet- en regelgeving. OCW CG is echter niet geëquipeerd om de vragen te beantwoorden. De uitleg die in 2024 door het ministerie van OCW is gegeven over de bekostiging wordt gewaardeerd, maar het gaf onvoldoende duidelijkheid over de onderwijsbekostiging en mogelijke wijzen waarop personeelszaken en arbeidsvoorwaarden georganiseerd worden. Er reesteren vragen, onder andere over de parameters die worden gehanteerd om de onderwijsbekostiging vast te stellen. Op de eilanden is geen ondersteuningsstructuur van het onderwijs aanwezig, in de vorm van onderwijsraden, onderwijsjuristen, consultants en dergelijke. Er bestaat op alle drie de eilanden binnen CN grote behoefte aan een dergelijke ondersteuningsstructuur.

Gebrek aan kennis

Bij vrijwel alle partijen in CN die we spraken, ontbreekt algemene kennis over arbeidsverhoudingen en (collectieve) arbeidsvoorwaarden. Men is zich daarvan bewust. Zo is bijvoorbeeld het onderscheid tussen wettelijk en bovenwettelijk bij een deel onbekend. Hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen materiële en immateriële arbeidsvoorwaarden. Hoewel verschillende partijen in CN – zowel aan werkgeverskant als aan werknemerskant – een cao lijken na te streven, blijkt uit hun verwachting dat dit tot extra financiering vanuit het ministerie van OCW zal leiden, dat er ook rond de cao nog onduidelijkheden bestaan. Weinigen realiseren zich dat dat een cao (afspraken) en de feitelijke arbeidsvoorwaarden (daadwerkelijke uitbetaling en inkomen) twee verschillende zaken zijn. De misperceptie is dat een cao automatisch een concurrerende cao is, dan wel automatisch betere arbeidsvoorwaarden betekent. Soms kan men zich in het geheel niets voorstellen bij een cao. Er ontbreekt kennis over de onderliggende concepten van arbeidsverhoudingen en processen waarin arbeidsvoorwaarden gevormd kunnen worden. Ook werknemers geven aan niet te weten “wat er op ze afkomt”, “waarom wel en waarom niet”. “We weten het gewoon niet”. “Hoe de arbeidsvoorwaarden tot stand komen? Geen idee”. Bekendheid met het proces in EN is er ook niet bij iedereen. Het kennisprobleem is wijdverspreid, hoewel er wel sprake is van asymmetrie in kennisniveaus. Mensen die in Europees Nederland hebben kennisgemaakt met het poldermodel hebben een kennisvoorsprong waar het gaat om processen zoals die in Nederland zijn vormgegeven.

Ontoereikendheid onderwijsbekostiging

Werkgevers geven aan dat de onderwijsbekostiging onvoldoende toereikend is¹⁶ om tegemoet te komen aan gemaakte afspraken over de arbeidsvoorwaarden en/of hier onzekerheid over bestaat met het oog op de toekomst vanwege de hoge kosten van het onderwijs. Dit zorgt er volgens hen voor dat het in de OOGO's met name over de hoogte van de onderwijsbekostiging gaat en niet zozeer over de arbeidsvoorwaarden zelf. Na afronding van de OOGO's hebben met name kleine scholen met relatief hoge vaste lasten bovendien problemen met het volgen van de AVO.

¹⁶ Hier wordt momenteel een ander onderzoek naar uitgevoerd

De Inspectie van het Onderwijs neemt waar dat de bekostigingssystematiek die is gebaseerd op leerlingaantallen in combinatie met het lage totaal aantal leerlingen op veel van de scholen in CN, met name op Saba en St. Eustatius, maakt dat de onderwijsbekostiging in korte tijd relatief veel kan schommelen. In combinatie met het ritme in de bekostigingssystematiek en de hogere kosten op de eilanden vraagt men hiermee veel van besturen om daar flexibel op in te springen om er zo voor te zorgen dat er sprake is van deugdelijk financieel beheer. Er kunnen problemen ontstaan bij het opstellen van de begroting in oktober van elk jaar. De vertragingen die ontstaan in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming hebben daarmee een grote impact.

4.4.6 Samenloop van arbeidsvoorwaarden

Bij dit type knelpunten wijzen we op een onwenselijke samenhang tussen verschillende regelingen of wetten die tegelijkertijd spelen en worden ervaren. Denk aan een gebrek aan samenhang, tegenstrijdigheid of wet- en regelgeving die zorgt voor dubbelwerk.

Samenloop wet- en regelgeving

Sinds de staatsrechtelijke wijziging van CN is veel nieuwe wetgeving ingevoerd. De regels over AVWW zelf zijn sinds 2010 niet gewijzigd, maar partijen in CN voelen zich niet altijd voldoende geïnformeerd over, of voorbereid op andere nieuwe wet- en regelgeving die wél gevolgen heeft voor hun personeelsbeleid. Wanneer het gaat over arbeidsvoorwaarden(vorming) geeft een aantal instellingen in CN bijvoorbeeld aan niet voldoende voorbereid te zijn geweest op de gelijktrekking van de salarissystemen van PO en VO, en de doorvoering van het minimumloon en de effecten daarvan op hun organisaties.

Door grote hoeveelheid regels die is ingevoerd ziet men op den duur bovendien “door de bomen het bos niet meer”, zo geeft men aan. Dit is met name het geval voor wettelijke regelingen op het gebied van arbeid. Het Personeelshandboek beschrijft vrij veel regels. Het aantal pagina’s van dit document wordt - desgevraagd - soms sterk overschat (“Wel 300 pagina’s”). Vrijwel niemand overziet het gehele palet. Een belemmering bij naleving is soms dat de oorsprong van de regels in Europa ligt en niet op de eilanden zelf. Verwarrend is dat in het handboek staat dat je er als werknemer rechten en plichten aan kunt ontlelen, terwijl op dezelfde pagina staat dat je er geen rechten aan kunt ontlelen. Dit laatste staat er, omdat het een gepopulariseerde versie is en je altijd naar de oorspronkelijke regeling moet kijken. De oorspronkelijke regels zijn echter moeilijk terug vinden. De regels zijn weliswaar opgesomd in de bijlage van het handboek, maar er wordt in de hoofdtekst niet per onderwerp naar verwezen. De rechten en plichten leiden in het handboek niet rechtstreeks naar de onderliggende regels, waardoor de juridische onderbouwing niet eenvoudig is terug te vinden.

Dat de invoering van wet- en regelgeving die van toepassing is op het onderwijs (en andere sectoren) in CN elkaar snel opvolgt, wordt ook door partijen in EN herkend. Daarbij haalt men naast wetgeving rondom de arbeidsvoorwaarden ook wetgeving die van toepassing is op het onderwijs in bredere zin aan. De ministeries van OCW, SZW en BZK herkennen dat er veel ontwikkelingen in gang zijn gezet, zoals onder andere blijkt uit de volgende uitspraak van het ministerie van OCW: “In de afgelopen jaren is er ontzettend veel gedaan op het gebied van de onderwijskwaliteit, onderwijsachterstanden en taalproblematiek. Ik vraag me af of je kunt verlangen van de scholen in CN dat ze ook het proces rondom de arbeidsvoorwaarden geheel zelf oppakken.”

De ministeries geven aan dat zij voor de invoering en toepassing van wetgeving uit EN op CN als uitgangspunt hanteren: 'Comply or explain.' Pas toe of leg uit. Beleid in EN dient ook in CN te worden ingevoerd of toegepast, of er dient te worden uitgelegd waarom dat niet gebeurt en wat er in plaats daarvan gebeurt. Met het beleid dat wordt gevormd worden dezelfde uitkomsten nagestreefd. Tegelijkertijd is de context vanwege de geografische ligging, schaal en geschiedenis wezenlijk anders. Dit maakt dat bij nieuwe wet- en regelgeving steeds de afweging wordt gemaakt hoe dezelfde uitkomsten kunnen worden nagestreefd maar daarbij wel voldoende rekening te houden met de andere contexten. Afwegingen die hierbij dienen te worden gemaakt, zijn soms ingewikkeld. Hoe implementeer je wet- en regelgeving en processen in CN die zoveel mogelijk op gelijke principes zijn gebaseerd als die in EN zonder partijen in CN hierbij te overvragen? En hoe voorkom je, wanneer je een nieuwe wet nog niet implementeert, dat er ongelijkheid ontstaat of dat het verschil tussen CN en EN verder toeneemt?

5. Reflectie op het huidige proces

In de voorgaande hoofdstukken hebben we vooral de feitelijkheden besproken uit de deskresearch en de inzichten uit interviews in Europees en Caribisch Nederland ten aanzien van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming in Caribisch Nederland. Voordat we de mogelijke oplossingsrichtingen en een implementatieplan schetsen, maken we als onderzoekers een pas op de plaats. In dit hoofdstuk reflecteren we op de uitkomsten van de deskresearch en interviews, waarna we in de volgende hoofdstukken een blik op de toekomst richten en de contouren van een versterkt stelsel schetsen.

5.1 Pijnpunten in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming

De wijze waarop het huidige proces van AVWV voor onderwijspersoneel in CN verloopt, is niet naar tevredenheid van betrokken partijen. Dit geldt zowel voor de betrokken partijen in CN als in EN. Daarbij zien we wel verschillen tussen partijen wanneer zij de oorzaken hiervoor aanwijzen. Overkoepelend zien we dat de volgende punten ervoor zorgen dat wordt ervaren dat het huidige proces niet optimaal verloopt:

5.1.1 Ervaringen met onderwijsbekostiging(ssystematiek)

De wijze waarop de verschillende partijen in CN het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel ervaren, wordt negatief beïnvloedt door de ervaringen met de onderwijsbekostiging(ssystematiek). Over de toereikendheid van de onderwijsbekostiging bestaat discussie. Partijen in CN zijn van mening dat die niet toereikend is. Partijen in EN staan hier neutraler tegenover, maar een deel van hen geeft wel aan dat de bekostigingssystematiek mogelijk negatief effect op het proces van AVWV heeft.

Hoewel we ons in dit onderzoek niet richten op de vraag in hoeverre de onderwijsbekostiging toereikend is (hier loopt gelijktijdig met dit onderzoek een ander onderzoek naar), is de ervaring van partijen dat deze tekortschiet weldegelijk van invloed op hoe het proces van arbeidsvoorwaardenvorming wordt ervaren. Salarissen, toelagen e.d. worden immers wel uit de onderwijsbekostiging betaald. Daarmee is de toereikendheid van de bekostiging dus (indirect) van invloed op de arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN. Schoolbesturen dienen zich te houden aan de wettelijke eisen die zowel gericht zijn op de onderwijskwaliteit als op deugdelijk financieel beheer. Doordat de besturen ervaren dat de regeling die wordt vastgesteld door de Minister van OCW voor de bekostiging van hun scholen ontoereikend is om tegemoet te komen aan de verschillende wettelijke eisen die aan hen worden gesteld, ervaren zij weinig bewegingsruimte voor gesprekken over de arbeidsvoorwaarden van hun personeel. Enerzijds willen zij hun personeel goede voorwaarden bieden om goed onderwijspersoneel te behouden en aan te trekken (zowel uit CN als EN en omliggende eilanden). Anderzijds willen zij de financiële middelen van een school op zodanige wijze beheren dat het voortbestaan van de school is verzekerd. Op dit moment ervaart men dat het niet goed mogelijk is om beide belangen met elkaar te verenigen. Daarmee is de regeling die de Minister van OCW treft voor de bekostiging van de scholen in CN van invloed op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming.

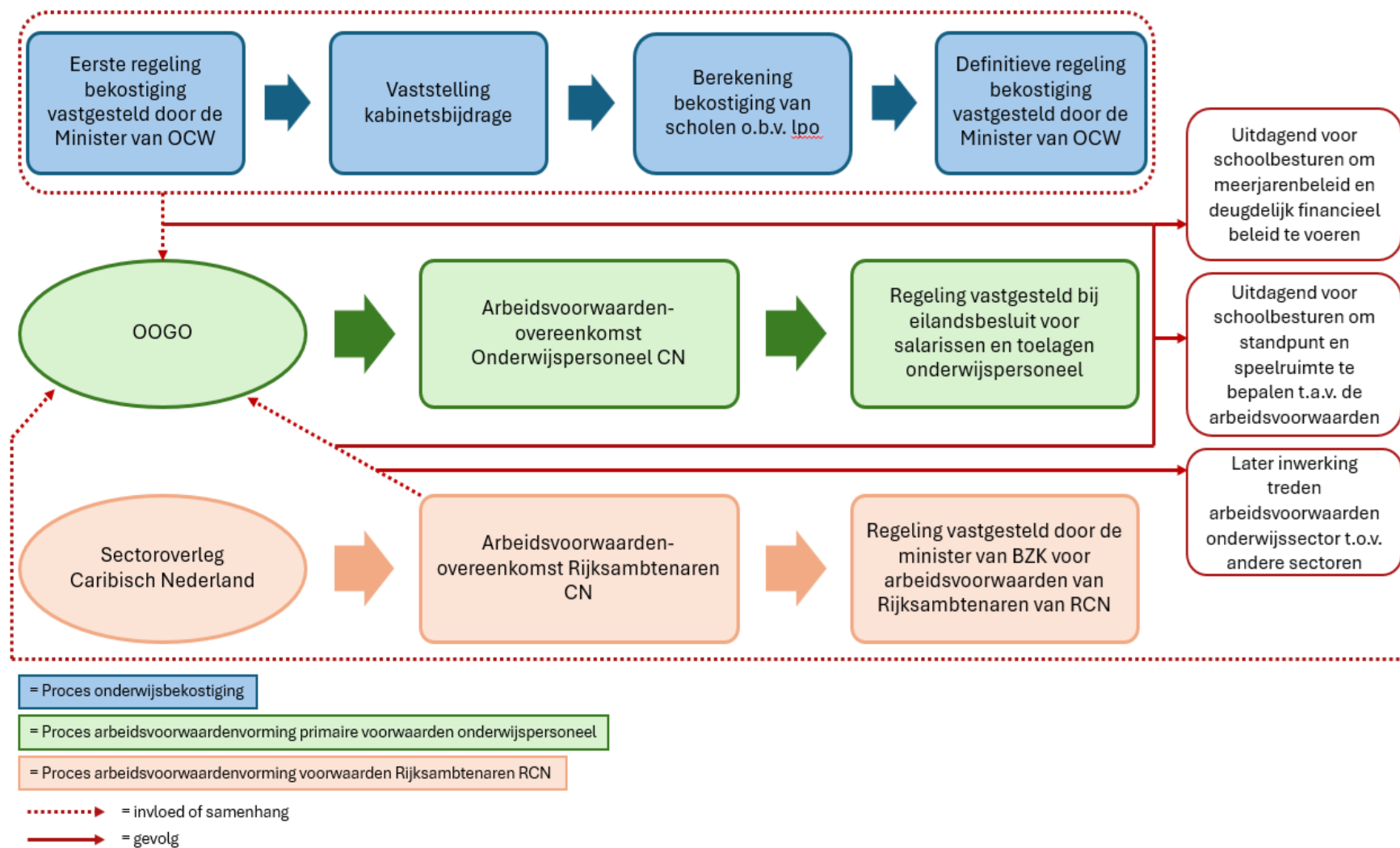
Dat de bekostigingssystematiek niet helpend is voor hoe het proces van arbeidsvoorwaardenvorming wordt ervaren, heeft met twee aspecten te maken: het ritme in de systematiek en de schaalgrootte van besturen en scholen. De bekostigingssystematiek kent een ritme waarin een eerste regeling voor bekostiging wordt vastgesteld, waarna op een later moment de definitieve regeling wordt bepaald. Deze systematiek vergt veel van besturen in CN (overigens net zoals van besturen in EN) wat betreft planvorming en bijstelling van plannen en begrotingen, niet in de laatste plaats omdat veel van de regelingen met terugwerkende kracht in werking treden. Daarnaast is het feit dat de bekostiging grotendeels wordt berekend op basis van leerlingaantallen in combinatie met het totaal aantal leerlingen dat onder een bestuur valt negatief van invloed. Het aantal leerlingen dat onder een bestuur valt, ligt over het algemeen lager dan in EN. Dit heeft als gevolg dat kleine wijzigingen van het aantal leerlingen relatief een groter effect hebben op de bekostiging die scholen krijgen. Ook dit maakt het voor besturen in CN lastig om voor langere periodes te overzien welke speelruimte zij hebben voor onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden voor hun personeel.

5.1.2 Samenhang met het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren CN

De wijze waarop het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN via het OOGO wordt ervaren, wordt ook negatief beïnvloed door de samenhang met het proces van arbeidsvoorwaardenvorming via het Sectoroverleg CN. In de praktijk blijkt het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN niet losstaand te bezien van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN. De samenhang is op twee manieren nadelig te noemen: de onderwijssector loopt altijd een paar maanden (of langer) achter qua arbeidsvoorwaarden op een aantal andere sectoren en de onderwijssector ziet zich onvoldoende betrokken bij het startpunt van onderhandelingen omdat zij niet of nauwelijks vertegenwoordigd zijn in het Sectoroverleg CN. Volgens BZK is dit niet het gevolg van een bewuste keuze voor het onderwijs, maar eerder een gevolg van bredere ontwikkelingen in het zogenoemde sectorenmodel zoals dat ook in Europees Nederland werd ingevoerd.

In Figuur 4.1 op de volgende pagina hebben we de invloed van de onderwijsbekostiging en het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming weergegeven. Zowel de onderwijsbekostiging(ssystematiek) als het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN is op zichzelf staand al negatief van invloed op de waardering van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN. Gecombineerd versterken deze invloeden bovendien het gevoel van de schoolbesturen in CN dat zij in een ingewikkelde positie zitten als het gaat om gesprekken over de arbeidsvoorwaarden voor hun personeel. Bekostiging die per jaar sterk kan schommelen, weinig/geen inspraak en inzicht in ontwikkelingen in het Sectoroverleg CN, overeenkomsten die met terugwerkende kracht over langere periodes inwerking treden en arbeidsvoorwaarden die achterlopen ten opzichte van die in andere sectoren stellen besturen voor een grote uitdaging om te overzien welke speelruimte er is voor aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden in het OOGO.

Figuur 4.1. Visuele weergave van de samenhang tussen onderwijsbekostiging, het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN en het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN.



5.1.3 Stelsel waarbinnen processen zich afspelen relatief nieuw

Het derde punt dat van invloed is op hoe het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN, is dat het stelsel waarin het proces plaatsvindt relatief nieuw is voor betrokken partijen en zich afspeelt in een context waarin onderhandelingen op de veronderstelde wijze een minder lange geschiedenis kent dan in EN. Kennis van het stelsel, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen is nog niet overal (in gelijke mate) aanwezig. Het vergt daarom de nodige inspanning van partijen in CN én EN om uitvoering te geven aan het proces op veronderstelde wijze. Zeker ook omdat niet alleen dit proces nieuw is binnen de structuur sinds 10-10-'10, de schaal van de eilanden partijen voor uitdagingen stelt, taalverschillen tussen partijen bestaan en de eilanden op aspecten veel van elkaar verschillen.

5.2 Resultaat van het huidige proces van arbeidsvoorwaardenvorming

De afgelopen 15 jaar heeft het proces van arbeidsvoorwaardenvorming geleid tot zeven arbeidsvoorwaardenovereenkomsten voor onderwijspersoneel in CN, die verschillende periodes bestreken. De wijze waarop deze tot stand kwamen, ervaren betrokken partijen om bovenstaande punten als suboptimaal. De wijze waarop het proces van arbeidsvoorwaardenvorming op dit moment verloopt, leidt op hoofdlijnen tot de volgende resultaten:

5.2.1 Onvoldoende zeggenschap

Het proces van AVWV in het onderwijs voldoet niet aan de normen van arbeidsverhoudingen, die in Europees Nederland gelden. Als gevolg van de complexe samenhang tussen het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN, het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN en de onderwijsbekostiging is er op sectorniveau onvoldoende sprake van zeggenschap.¹⁷ Over de hoogte van de kabinetsbijdrage bestaat geen zeggenschap, dit is in CN hetzelfde als in EN, omdat deze volgens een vast model wordt bepaald. Partijen in CN hebben wel zeggenschap over de inzet van de middelen, maar dit beperkt zich tot afspraken over lonen en toelagen. Voor onderwerpen die in het SOCN aan de orde komen, ontbreekt zeggenschap voor het onderwijs geheel. Er ontbreekt begrip, bewustzijn en valide informatie. Arnsteins participatieladder volgend kunnen we dan spreken van *symbolische participatie*.¹⁸ Er lijkt zeggenschap lijkt te zijn, maar in werkelijkheid is die beperkt.

5.2.2 Vertrouwen onderling suboptimaal

Het onderling vertrouwen is niet optimaal, wat voor een belangrijk deel moet worden verklaard door gebrek aan contact, het ontbreken van duidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de beperkte inhoudelijke discussie. Tegelijkertijd liggen de belangen van werkgevers en werknemers (en overheid) sterk in elkaars verlengde, zonder dat men zich daarvan bewust is.

5.2.3 Onvoldoende samenhang tussen thema's personeelsbeleid

Omdat er weinig inhoudelijke discussie is, worden thema's op personeelsgebied niet met elkaar verbonden. Men ziet wel dat een relatie kan worden gelegd tussen instroombevordering, het tegengaan van ongewenste uitstroom en de arbeidsvoorwaarden maar ziet niet de mogelijkheden die bestaan om

¹⁷ Een vaak gebruikte typologie van zeggenschap onderscheidt de volgende gradaties (van laag naar hoog): informeren, consulteren, adviseren, instemmingsrecht en meebeslissen. Zie: Bekkema, J.M., Schouten, M., & Jansen, G. *Van informatie naar invloed. De werking van medezeggenschap in Nederland*. Radboud Universiteit Nijmegen, 2013.

¹⁸ Arnstein, S. R. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4), 216–224.

hierop invloed uit te oefenen. Binnen het concept van de kwaliteit van de arbeid vormen de arbeidsvoorwaarden de focus¹⁹. Begrijpelijk, gezien de economische omstandigheden. Echter, thema's als arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud komen niet spontaan aan de orde.

5.2.4 Onvoldoende samenwerking tussen sociale partners

De relatie tussen sociale partners is te typeren als pacificatie. Dat wil zeggen, dat er op "topniveau" wel wordt gecommuniceerd, maar dat de achterban niet of nauwelijks betrokken is. Communicatie over de arbeidsvoorwaarden is er eigenlijk uitsluitend binnen het OOGO en dit is tripartiet: schoolbesturen, de vakbonden of representatieve van het onderwijspersoneel (Saba en Sint Eustatius) en het eilandsbestuur. Overlegvormen waarin de werkgever en de werknemerspartijen op gelijkwaardige basis vertegenwoordigd zijn, zonder een derde partij die formeel mee aan tafel zit (paritair) is er niet. Naast het OOGO is er ook geen tripartite overleg, terwijl dat in principe mogelijkheden zou bieden om onderwerpen breder of op thematisch niveau te bespreken. Alles overziend is er zeker ruimte voor co-operatie en zelfs co-creatie, mits men daarvoor de ruimte krijgt. Dit laatste veronderstelt dat het huidige systeem en het huidige proces wordt verbeterd/verlaten.

5.2.5 Weinig mogelijkheid tot differentiatie tussen eilanden CN

Hoewel Caribisch Nederland als één geheel wordt gezien en onder dezelfde wetgeving valt, zijn er grote verschillen tussen de drie eilanden. Deze verschillen hebben betrekking op de schaal, geografische ligging (bovenwinds versus benedenwinds), wetgeving (situatie voor en na 10-10-'10), voertaal (Engels bovenwinds en Papiaments benedenwinds), gehanteerde curriculum (CXC versus Nederlands). Er is dan ook behoefte om hierin de arbeidsvoorwaardenvorming rekening mee te houden.

5.2.6 Continue afwegingen over fasering en maatwerk

Sinds de nieuwe staatkundige structuur die op 10-10-'10 is ingegaan, is er veel verbeterd in CN en deels gelijk getrokken met wetgeving in EN. Er blijven echter ook grote verschillen bestaan tussen deze twee delen uit het Koninkrijk. Wetgeving binnen EN is niet 1-op-1 over te zetten naar CN. Zo is er een verschil in kennis en personele capaciteit, maar ook in traditie van overleg tussen sociale partners (denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen als het 'poldermodel'). Invoering van wetgeving vanuit EN in CN vraagt dus continu om fasering en maatwerk. Afwegingen hieromtrent vergen de nodige inspanningen van de ministeries en partijen in CN.

5.2.7 Belangen beperken open discussie

Belangen beperken een open discussie. Sommige spelers – zowel aan werkgeverskant als aan werknemerskant - lijken een cao na te streven, in de hoop dat er hiermee meer geld voor arbeidsvoorwaarden van het ministerie van OCW zal vloeien naar het onderwijs in CN. Deze hoop is op zichzelf begrijpelijk, maar het belemmert een open discussie over het nut van een cao en de te nemen acties. Het is zaak eerst een open discussie te voeren over de voordelen en nadelen van systeemveranderingen, voor elk van de betrokken partijen. Daarvoor moet er begrip zijn en bewustzijn. Wat zijn de werkelijke en valide argumenten voor verandering, en willen we dit? In het vervolg van deze rapportage zal naar voren komen dat openheid en "je kwetsbaar opstellen" dé succesfactoren zijn voor de verbetering van het proces van AVVV.

¹⁹ De kwaliteit van de arbeid is een bekend begrip in sociaaleconomisch Nederland (o.a. binnen de SER) en omvat de vier A's: arbeidsvoorwaarden (tijd en geld), arbeidsomstandigheden (veiligheid, gezondheid, welzijn), arbeidsverhoudingen (de verticale en horizontale relaties tussen werkgever en werknemers) en arbeidsinhoud (de vereiste competenties). Deze factoren hebben betrekking op het werk zelf en staan los van de werknemer. Een hogere kwaliteit van de arbeid leidt volgens de theorie tot meer tevredenheid, hogere productiviteit, minder uitstroom en een aantrekkelijker werkgeversimago.

6. Mogelijkheden versterking van het proces

Is er aanleiding om wijzigingen aan te brengen in (onderdelen van) het arbeidsvoorwaardenstelsel, uitsluitend met betrekking tot het proces van arbeidsvoorwaardenvorming? En zo ja, welke? En/of is er aanleiding, op basis van een geïntegreerde afweging van de verzamelde input van de relevante spelers, om de huidige betrokkenheid, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van spelers in het stelsel te wijzigen? In voorgaand hoofdstuk maakten we duidelijk dat het onderzoek laat zien dat het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN op dit moment niet optimaal verloopt. Verandering is nodig.

Voordat we antwoord geven op de vraag *welke wijzigingen zijn wenselijk*, gaan we in dit hoofdstuk nader in op de oplossingen die betrokken partijen zien, manieren waarop het proces is vormgegeven in aanpalende sectoren in CN en de contextfactoren waarmee rekening dient te worden gehouden bij wijzigingen in het proces van AVWV. Daarbij baseren we ons op de data die zijn verzameld tijdens de deskresearch en de interviews.

6.1 Ideeën betrokken partijen over verbeteringen in het proces

Welke oplossingen zien partijen zelf? Welke aanbevelingen hebben betrokken spelers voor verbetering van het proces? En welke standpunten nemen zij in ten aanzien van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming? Deze onderzoeksvragen staan in deze paragraaf centraal.

6.1.1 Oplossingssuggesties

De oplossingen die de geïnterviewde partijen zien, hangen logischerwijs veelal samen met de door hen ervaren knelpunten. We presenteren de oplossingen die partijen noemden daarom naast de genoemde knelpunten, volgens dezelfde typologie als in hoofdstuk 4. Zie Tabel 1 voor de oplossingssuggesties die door partijen zijn gedaan.

Tabel 1. Oplossingen die partijen noemen voor specifieke knelpunten.

Type knelpunt	Knelpunt	Genoemde oplossing(en)
Vorm	Structuur onduidelijk	▪ Kennisontwikkeling in CN en ondersteuning vanuit EN en OCW CG, gericht op vergroten begrip van wet- en regelgeving vergroting begrip ▪ Alternatieve structuur implementeren (zie H7)
	Structuur (deels) onbekend	▪ Kennisontwikkeling in CN en ondersteuning vanuit EN, en OCW CG, gericht op vergroten begrip van wet- en regelgeving vergroting begrip
Proces	Gebrek aan zeggenschap en inspraak	▪ Arbeidsvoorwaarden(vorming) onderwijspersoneel loskoppelen van proces in het SOCN en alternatieve structuur implementeren ▪ Meer vrijheid geven aan sociale partners. ▪ OCW EN moet gedoseerd loslaten zonder inzicht in proces te verliezen ▪ Onderwijsvertegenwoordigers laten deelnemen aan proces van Sectoroverleg CN ▪ Subsidiëring door EN, o.a. voor stimuleren zeggenschap en gehele proces cao-ontwikkeling

	Miscommunicatie	▪ Kennisontwikkeling en ondersteuning vanuit EN. ▪ Wetten in wording tijdig communiceren door EN richting BES.
	Vertraging door verbondenheid	▪ Loslaten harmonisatieprincipe en meer differentiëren tussen eilanden
Inhoud	Ontevredenheid over toepassing Ambtenarenrecht op onderwijspersoneel	▪ (Voorlopig) laten rusten ▪ Wetgeving aanpassen
	Onduidelijkheid noodzaak rol openbare lichamen	▪ Vaststellen of Eilandsbesluit nodig is ▪ Rol openbare lichamen (en meerwaarde hiervan) verduidelijken ▪ Wijzigen rol openbare lichamen in eventueel aangepast stelsel
	Ontevredenheid over vertragende werking Sectoroverleg CN	▪ arbeidsvoorwaarden(vorming) onderwijspersoneel loskoppelen van proces in het Sectoroverleg CN ▪ direct overnemen van afspraken die worden gemaakt in het Sectoroverleg CN, zonder OOGO (in "alles" RCN volgen)
Uitvoering	Gesprek komt niet op gang	▪ Professionaliseren OOGO ▪ Meer vrijheid geven aan sociale partners ▪ OCW EN moet gedoseerd loslaten zonder inzicht in proces te verliezen ▪ Onderwijspartijen organiseren zelf inhoudelijke discussies
	Ontevredenheid over uitkomst	▪ Wetgeving aanpassen zodat meer zeggenschap ontstaat ▪ Actiever input leveren in OOGO
	Onduidelijkheid rol OCW CG	▪ Rol OCW duidelijk vastleggen en hierover communiceren
Capaciteit	Beperkte slagkracht	▪ Kennisontwikkeling in CN en ondersteuning vanuit EN ▪ Vrijstellen van medewerkers voor ontwikkeling (mede)zeggenschap
	Gebrek aan ondersteuning	▪ DUO richt helpdesk in voor CN
	Gebrek aan kennis	▪ Investeren in een infrastructuur van ondersteuning, met 3-4 deskundigen, niet alleen arbeidsvoorwaarden, ook inhoudelijk ▪ Kennisontwikkeling in CN en ondersteuning vanuit EN
	Ontoereikendheid onderwijsbekostiging	▪ Subsidiëring door EN ▪ Financiële consequenties van nieuwe wettelijke regels in de bekostiging compenseren, om ruimte te houden voor salarisstijgingen. ▪ Inflatie volledig compenseren in de bekostiging, om ruimte te houden voor salarisstijgingen.
Samenloop	Samenloop wet- en regelgeving	▪ Wetten in wording tijdig communiceren door EN aan CN ▪ Nadenken over prioritering bij naleving arbeid gerelateerde regelgeving

		▪ Een integraal kader bieden waarin wettelijke verplichtingen apart zijn onderscheiden van wat nog onderhandelbaar is ▪ Betrekken partijen bij nieuwe versie van Personeelshandboek: wat moet en wat kan ▪ Bedenken over fasering van implementatie van “alles wat er in het Personeelshandboek staat”?
--	--	---

6.1.2 Standpunten

Met het oog op de toekomst stelden we betrokken partijen in interviews de vraag hoe het proces volgens hen geoptimaliseerd zou kunnen worden. Wanneer we alle aangedragen meningen en oplossingen overzien, dan ontstaat het volgende beeld van de standpunten die men inneemt.

Het breed gedeelde standpunt in het veld is dat het huidige systeem, waarbij het onderwijs de trend van het Rijk volgt, moet worden verlaten. Partijen benadrukken de noodzaak van een structurele aanpak die leidt tot meer inspraak en die scholen positioneert als aantrekkelijke werkgevers op de lokale arbeidsmarkt, zodat de kwaliteit van het onderwijs kan worden gewaarborgd. Een eigen cao kan daarbij een instrument zijn volgens een aantal partijen.

Het standpunt op eilandniveau is dat er goede, heldere en onderling niet concurrerende arbeidsvoorwaarden moeten zijn voor cruciale beroepen, zoals politie, brandweer, KMAR, zorg en onderwijs. Het moeten aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden zijn en onderlinge concurrentie op arbeidsvoorwaarden is ongewenst. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar voorbeelden uit de zorgsector, waar een eigen cao bestaat.

Het is de wens van vrijwel alle lokale partijen – met name op Bonaire - om op termijn te komen tot een cao voor het onderwijs. Als voordelen zien de lokale partijen dat een cao van de partijen zelf is (paritair), duidelijkheid, zekerheid en arbeidsrust geeft en dat het de transactiekosten reduceert. Ondanks dat de consequenties van een cao nog niet voor iedereen duidelijk zijn, wordt een cao gezien als een concrete stip op de horizon en als een middel om te komen tot betere arbeidsverhoudingen.

Volgens de schoolbesturen en vakbonden zouden eventuele kostenverhogingen die in een toekomstige cao worden afgesproken, in de bekostiging moeten worden opgevangen. Sommigen zijn zich ervan bewust dat dit een open begroting zou kunnen worden, wat ongewenst is. Dit laatste zou wel meer expliciet in de discussie moeten worden geadresseerd. Men staat op het standpunt dat er niet alleen vergelijkbare afspraken over arbeidsvoorwaarden op papier zijn, maar ook vergelijkbare salarissen in de praktijk. Ook de Inspectie van het Onderwijs constateert dat dit op dit moment nog niet altijd het geval is, wat voor oneerlijke concurrentie kan zorgen.

Vrijwel alle spelers staan op het standpunt dat “Den Haag” de onderwijssector op Bonaire (gecontroleerd) wat meer moet loslaten. Meer zeggenschap op eiland- en sectorniveau over de eigen arbeidsvoorwaarden leidt tot meer tevredenheid, meer draagvlak, meer betrokkenheid en meer pro-activiteit.

Zeggenschap op sectorniveau kan weer ten goede komen aan zeggenschap op schoolniveau en vice versa²⁰. Voor Saba en St. Eustatius kan vanwege hun context een ander regime gelden, met betere arbeidsvoorwaarden dan op Bonaire, zo is het standpunt op Bonaire.

6.2 Arbeidsvoorwaardenvorming in aanpalende sectoren CN

Met het oog op eventuele wijzigingen in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN is het om twee redenen van belang om antwoord te vinden op de onderzoeksvraag: *Hoe is de betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij de arbeidsvoorwaardenvorming in aanpalende sectoren in CN?* In de eerste plaats omdat dient rekening te worden gehouden met de aanpalende sectoren in CN zodat waar mogelijk geen onwenselijke concurrentie optreedt tussen sectoren wat betreft het aantrekken van personeel. In de tweede plaats kan kennis over betrokkenheid in aanpalende sectoren mogelijk ter inspiratie dienen voor de onderwijssector. In deze paragraaf beschrijven we voor vier sectoren in CN hoe het proces van AVWV eruit ziet.

6.2.1 Rijksdienst Caribisch Nederland

De arbeidsvoorwaarden (loonstijging) komt tot stand in het SOCN. Voorafgaande aan het overleg wordt de loonruimte van de verschillende departementen in EN geïnventariseerd door BZK EN. Dit leidt tot een mandaat voor de directeur van RCN, die het overleg namens de werkgever doet. Hij is tevens voorzitter van het SOCN. Toelating tot het SOCN is vastgelegd in de *Beleidsregels toelatingseisen sectoroverleg Caribisch Nederland* (2011). De deelnemende vakorganisaties dienen te zijn gevestigd op een van de BES-eilanden, aangesloten te zijn bij een centrale van overheidspersoneel in Europees Nederland en minimaal 50 leden hebben op Bonaire, 30 leden op St. Eustatius en 20 leden op Saba. Bij de laatste AVO waren betrokken de vakbonden ABVO (Algemene Bond van Overheidsdiensten), ACOM (Ambtenaren Combinatie Overheidspersoneel), NAPB (Nederlands Algemene Politiebond BES) en STRAF (Stichting Vakbonden Arbeidsvoorwaarden & Fonds). RCN heeft geen eigen cao. Het arbeidsvoorwaardenbeleid is gescheiden van het personeelsbeleid.

Het personeelsbeleid is gedecentraliseerd binnen de ruim 20 afdelingen van RCN. Die gaan allemaal over hun eigen bedrijfsvoering en dus ook over hun eigen personeelsbeleid. Alle afdelingen met meer dan 10 werknemers hebben een Participatieraad, die overlegt met het afdelingshoofd. Een maal per drie maanden komen vertegenwoordigers van de Participatieraden bij elkaar in de Gezamenlijke Participatieraad (GPR). De GPR geeft lopende zaken door aan de vakbonden. Daar blijft het bij tot nu toe, want de vakbonden overleggen niet met RCN in het SOCN over andere zaken dan rechtspositionele zaken. Beleidsmatige personeelszaken – zoals werkdruk – worden feitelijk niet in het SOCN besproken. Wel is er de laatste keer een addendum (10 en 11 december 2023) uitgegeven met betrekking tot een vitaliteitstoelage.

²⁰ Recent heeft de Stichting Scholengemeenschap Bonaire (SGB), het grootste schoolbestuur op Bonaire, het initiatief genomen om het proces van arbeidsvoorwaardenvorming te verbeteren. Op 12 februari 2025 verspreidde SGB een notitie onder de lokale partijen met als doel het proces te versterken en de arbeidsvoorwaarden meer in lijn te brengen met die in Europees Nederland. Op 22 mei 2025 diende SGB bij OCW EN een verzoek in voor het aantrekken van een procesbegeleider, waarbij wordt aangegeven dat eerst de resultaten van het lopende onderzoek worden afgewacht om de meest optimale vervolgstappen te bepalen.

6.2.2 Zorgsector

De arbeidsvoorwaardenvorming in de zorgsector is een (het) voorbeeld voor de onderwijssector. Het idee van een cao voor de zorgsector was er al voor 10-10-'10. Pas later – in 2019 - is er een concreet project gestart. In die beginfase was sprake van slechte arbeidsverhoudingen en zelfs van conflicten. Het bestuur van Fundashon Mariadal heeft in die fase het idee opgevat om stap voor stap toe te werken naar een cao, *als middel* om de arbeidsverhoudingen te verbeteren.

Het initiatief lag bij Fundashon Mariadal. Andere zorgwerkgevers zijn aangehaakt. De besturen zagen in een cao een middel om de arbeidsmarkt te normaliseren en om arbeidsrust te creëren. Twee HR-medewerkers van Fundashon Mariadal zijn vrijgesteld om als procesmanagers een cao te ontwikkelen. De HR-medewerkers zagen in de cao een instrument om ook het personeelsbeleid vorm en inhoud te geven. Vanuit een conflictsituatie bij start heeft de samenwerking zich ontwikkeld tot co-creatie: besturen en vakbonden zijn samen tot een cao gekomen. De cao is ingegaan op 1 januari 2024 en geldt voor drie jaar. Aangesloten zijn vijf zorgwerkgevers, naast Fundashon Mariadal ook Sint- Eustatius Health Care Foundation, Sint-Eustatius Auxiliary Home Foundation, Mental Health Caribbean en Saba Cares Foundation en de vakbonden AFBW, ALL for 1 en SUPLUA. In diverse kleine technische commissies, waarin werknemers participeren worden personeelsaangelegenheden besproken en worden oplossingen voor knelpunten bedacht, die input leveren voor het arbeidsvoorwaardenoverleg en het personeelsbeleid. Thema's zijn van belang voor werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld: arbeidsmarkt (voorkomen van uitstroom, bevorderen van instroom), duurzame inzetbaarheid (scholing, functionele, interne en externe mobiliteit), tegengaan werkdruk, enzovoort. In de eerste CAO zijn afspraken gemaakt over de salarisverhoging, verbeteringen in het transportbeleid voor diensten buitenwerktijd, en de eerste gesprekken over preventie, vitaliteit en opleidingsbeleid.

De belangrijkste succesfactoren van de zorgsector, waarmee de onderwijssector terdege rekening zou moeten houden, zijn de volgende. Opvallend is dat zogenaamde “zachte factoren” van doorslaggevend belang zijn gebleken:

- a. Vooraf is rekening gehouden met een lange voorbereidingstijd. Uiteindelijk heeft het zes jaar geduurd tot de ondertekening van de eerste cao voor de zorgsector. Dit is haalbaar, wanneer de vakbonden al redelijk zijn ingewerkt.
- b. Gewerkt is in fasen (stappen).
- c. De continuïteit in het procesmanagement is vanaf het begin geborgd. De keuze om twee HR-deskundigen gedurende langere tijd vrij te stellen is cruciaal geweest.
- d. Europese en Caribische invloeden zijn gecombineerd. Fundashon Mariadal heeft ervoor gekozen om iemand van Europees Nederlandse origine en iemand van Caribisch Nederlandse origine samen te laten werken bij het procesmanagement.
- e. De procesmanagers moesten er altijd *zijn*, in goede en in slechte tijden. Je moet onderdeel willen zijn van het proces en er ook zijn voor mensen in moeilijke tijden.
- f. Het ging erom vertrouwen van alle kanten te bewerkstelligen. Je moet je dan zelf ook kwetsbaar opstellen. Dit is dé succesfactor. Bescheiden zijn en keihard werken en dat laten zien. Ego's, daar is geen plaats voor. Nooit werken uit (persoonlijk) eigenbelang.
- g. Er is langdurig, heel veel en heel goed begeleiding gegeven door externe deskundigen, in dit geval het bureau FWG, met vestigingen in Europees Nederland en St. Maarten. Zij beschikten over de kennis, ervaring en de instrumenten om in alle fasen van het proces voortgang te boeken.
- h. Begonnen is met een krachtenveldanalyse en een SWOT-analyse, die vervolgens leiden tot het formuleren van een missie, een visie, de doelstellingen, een strategie en een plan van aanpak.
- i. Zo spoedig mogelijk zijn de vakbonden betrokken, wat leidde tot een intentieverklaring van werkgevers en vakbonden, inclusief een gezamenlijke missie, visie, doelstelling, strategie en plan

van aanpak. Hierbij is ook de planning en tijdsbesteding in beeld gebracht. Belangrijk is heel duidelijk aan de vakbonden aan te geven wat er van ze wordt verwacht en te ondersteunen waar dat nodig is. Ook is vastgelegd hoe er zou worden samengewerkt.

- j. Het departement in Europees Nederland is permanent betrokken. Gezorgd is voor goede en open communicatie over en weer.
- k. De sociale dialoog is zo spoedig mogelijk gestart en gevoerd met een onafhankelijke voorzitter, iemand van het eiland, iemand met gezag. Dit was jaarlijks overleg, met input van technische commissies (themacommissies). Om het overzichtelijk te houden waren er per bijeenkomst maximaal drie vertegenwoordigers van werkgevers aanwezig.

Op dit moment wordt gewerkt aan verbetering van de structuur, de organisatie en de uitvoering. Daarnaast wordt nagedacht over het betrekken van meer zorginstellingen, om het draagvlak te vergroten en ook een gelijk speelveld te creëren wat betreft de arbeidsvoorwaarden. Hierbij wordt ook gekeken naar instellingen op het raakvlak van zorg en onderwijs.

De situatie in de zorgsector van toen is moeilijk te vergelijken is met de verhoudingen in het onderwijs nu. Afgaande op de beperkte (subjectieve) informatie lijken de verhoudingen in het onderwijs nu wat minder scherp dan in de zorg toen.

6.2.3 Kinderopvang

Op Bonaire zijn ongeveer 65 kinderopvanglocaties. Dit zijn private organisaties. Het ministerie van SZW, het ministerie van OCW, het ministerie van BZK en OLB werken samen in Bes(t)4kids, een gesubsidieerde projectorganisatie. De start was in 2020. Het doel van het project is de kwaliteit van de kinderopvang te vergroten. Voor de contacten met de werkgevers (houders) en werknemers worden zes pedagogische coaches ingezet (via uitbesteding). Naast een meer structurele projectsubsidie zijn er gerichte subsidies vanuit het programma Bes(t)4kids, bijvoorbeeld om de invoering van het minimumloon mogelijk te maken (de effecten van invoering WML waren groot). Er is een kostprijs-verlagende subsidie geweest om de ouderbijdrage laag te houden en om ruimte te creëren voor personeelsbeleid.

Scholing van werknemers (BBL-trajecten tot en met niveau 4) wordt financieel ondersteund door de werkgever. Een probleem is nog steeds dat eenmaal opgeleide medewerkers in andere sectoren een beter betaalde baan kunnen vinden, bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs (als onderwijsassistent). Mede om deze reden bestaat grote behoefte aan een cao. Hieraan wordt gericht gewerkt.

De arbeidsvoorwaarden vormen een belangrijk thema binnen het programma. Elke onderneming - het zijn private ondernemingen – regelt de arbeidsvoorwaarden zelf. De arbeidsvoorwaarden verschillen dan ook (sterk) tussen deze locaties. Bij de grotere ondernemingen worden medewerkers betrokken bij bepaalde (arbeidsvoorwaardelijke) veranderingen, bijvoorbeeld tijdens maandelijks overleg. Bij de kleinere organisaties is dit overleg over arbeidsvoorwaarden wat lastiger, omdat iedereen nauw met elkaar samenwerkt en elkaar goed kent. Zeggenschap heeft de aandacht van het projectbureau. Het projectbureau heeft een inventarisatie gemaakt van deze verschillen in arbeidsvoorwaarden en geeft advies aan de houders (de locaties) over de arbeidsvoorwaarden. Van belang is dat de grootste ondernemers samenkomen in een vergadering om dit type zaken te bespreken. Dit werkgeversverband is genoemd de Lokale Organisatie Kinderopvang Bonaire (LOKB), maar is geen rechtspersoon. Het projectbureau communiceert met de LOKB, om bepaalde ideeën te toetsen. Andersom gebeurt dat ook. De bedoeling is dat de LOKB een representatieve vereniging gaat worden. OLB heeft de werkgevers

gevraagd om hiervoor een plan op te stellen. De bedoeling is dat de werkgeversvereniging zich dan formeel kan gaan bezighouden met een cao.

Recent is een onderzoek uitgevoerd door een extern bureau met de vraag of er behoefte is aan een cao en zo ja, op welke manier een cao er kan komen. De uitkomst is dat die behoefte er is en dat het niet in één keer kan, maar dat er tussenstappen genomen moeten worden.²¹ Er wordt op dit moment nagedacht over de te nemen vervolgstappen. Er bestaat grote behoefte en bereidheid bij de kinderopvang om samen op te trekken met het onderwijs. De activiteiten zijn vergelijkbaar en overlappen deels. Zo wordt er samengewerkt met het onderwijs in het kader van integrale kindzorg, bij voorschoolse en vroegschoolse educatie, en wordt er tweejaarlijks een gezamenlijk inhoudelijk congres georganiseerd. Bovendien worden beide sectoren geïnspecteerd door dezelfde Onderwijsinspectie. Beide sectoren bevinden zich ongeveer in dezelfde ontwikkelingsfase op weg naar een eventuele cao. Samenwerking zou efficiënt zijn en er kan wederzijds begrip worden gekweekt, wat ook goed is voor het werk.

6.2.4 Trendvolgers

Er zijn diverse trendvolgers, dat wil zeggen organisaties die de afspraken die in het SOCN worden gemaakt over de arbeidsvoorwaarden van Rijksambtenaren volgen voor hun personeel. Voor de openbare lichamen is het vastgelegd in regelgeving. Organisaties als EOZ, FORMA en ROA CN hebben zelf gekozen voor het volgen van de Rijksambtenaren, waar mogelijk met de beschikbare middelen. En verschil met het onderwijs is dat er bij de trendvolgers geen OOGO is. Eventuele aanpassing van het stelsel van AVVV voor het onderwijs kan gevolgen hebben voor de trendvolgers. Mede om die reden kan worden gedacht aan participatie van de trendvolgers. De trendvolgers zijn hieronder herkenbaar in beeld, met toestemming.

FORMA is zelfgekozen trendvolger. FORMA houdt zich bezig met volwasseneneducatie en sociale kans-trajecten (SKJ). Er zijn diverse leerkrachten werkzaam, voor een deel gefinancierd door SGB. De kwaliteit van het SKJ-werk van FORMA wordt jaarlijks beoordeeld door de Onderwijsinspectie. De bekostiging verloopt vanuit OLB, OCW geeft jaarlijks een bijzondere uitkering aan de openbare lichamen voor de bekostiging van de SKJ²². Het openbaar lichaam financiert op deze wijze de SKJ-instellingen die de uitvoering verzorgen. FORMA volgt de AVO Onderwijs al jaren, voor zover de financiële mogelijkheden dat toelaten, terwijl FORMA dat niet is verplicht. De teksten van de AVO's verkrijgt FORMA op informele wijze. Pensioen is apart geregeld via een verzekeringsmaatschappij. FORMA voert binnen de mogelijkheden een gezond personeelsbeleid. Er is een ervaren HR-medewerker, er is een Personeelshandboek (vrij volledig) en er is een Gedragscode. Scholing en ontwikkeling is hoogst noodzakelijk, maar daarvoor ontbreken de middelen. Die zijn er wel bij de bekostigde scholen (denk aan de arbeidsmarkttoelage). Door afnemende middelen is het personeelsbestand de afgelopen jaren teruggelopen van 36 naar 24 medewerkers. De arbeidsvoorwaarden zijn bij de andere onderwijsinstellingen veel beter, wat wel eens scheve ogen oplevert. Er komen leerkrachten en ondersteunende medewerkers vanuit Curaçao en Suriname naar Bonaire, vanwege de hogere salarissen. Die kiezen vanwege de hogere salarissen vaker voor andere scholen, zoals SGB, dan voor FORMA. Over de loonsverhogingen en toelagen wordt verder niet overlegd met het personeel. Algemeen bekend onder de medewerkers is dat de middelen ontoereikend zijn. FORMA staat geheel

²¹ Hassel, J., & Van Leeuwen, C. (2024). *Verkenning naar een cao voor de kinderopvang op Bonaire*. Progressional People Caribbean/FWG Progressional People. (Dit is hetzelfde bureau dat de begeleiding heeft gedaan bij de cao-ontwikkeling in de zorgsector op de BES.)

²² SKJ-wet wordt ingetrokken en vervangen door vsv-beleid in 2026

open voor overleg en samenwerking met de andere scholen op het gebied van arbeidsvoorwaardenvorming. FORMA is voorstander van een onderzoek naar de mogelijkheden voor bekostiging van FORMA en aansluiting bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs. Nagegaan zou dan ook moeten worden wat de voor- en nadelen zijn voor de verschillende stakeholders.

Sinds 2022 is ROA CN – met 8,5 fte – zelfgekozen trendvolger, dat wil zeggen voor het deel van het ondersteunend personeel. ROA CN volgt het onderwijs, alleen de salarisschalen, maar niet de vakantiedagen van het onderwijs. SGB geeft aan ROA CN door, wanneer de AVO Onderwijspersoneel is getekend. De laatste keer was dat in november 2024, toen het getekend zou gaan worden. ROA CN merkt ook de gevolgen van vertragingen in het proces van AVWV.

EOZ heeft, in tegenstelling tot scholen, geen bekostiging, maar onderhoudt een subsidie relatie met het ministerie van OCW. Enkele jaren geleden heeft de toenmalige raad van bestuur besloten om EOZ aan te passen aan de veranderingen in het bezoldigingssysteem voor onderwijspersoneel. In dit kader fungeert EOZ als trendvolger van SGB. Helaas zijn de exacte redenen voor deze beslissing niet meer te achterhalen. Momenteel zijn er 51 medewerkers werkzaam bij EOZ. Door de uitbreiding van de diensten heeft EOZ, naast onderwijsondersteunend personeel, ook onderwijzend personeel in dienst. Het onderwijs zelf heeft zijn eerste lijn van ondersteuning eveneens uitgebreid, en verschillende scholen hebben, net als EOZ, schoolmaatschappelijk werkers aangesteld als gedragsdeskundigen. Wat betreft de arbeidsvoorwaarden volgt EOZ de afspraken die binnen het onderwijs gelden, inclusief de salarisschalen en het bijbehorende handboek. Echter, om goed te kunnen concurreren met onderwijsinstellingen op het gebied van personeel, zijn minimaal gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden noodzakelijk. Op dit moment is dat niet het geval. De verhoging van 1,5 procent is voor EOZ nauwelijks haalbaar. EOZ zou graag deel uit willen maken van het gesprek binnen het onderwijs. Dit is volgens EOZ essentieel om de continuïteit van de kwaliteit te waarborgen, door het behouden van het personeel.

6.3 Contextfactoren die van invloed zijn op het proces

Naast inzicht in de ideeën van betrokken partijen ten aanzien van het toekomstig proces van arbeidsvoorwaardenvorming en de wijze waarop dit proces in aanpalende sectoren in CN is georganiseerd, is het van belang om zicht te hebben op de contextfactoren die van invloed zijn op dit proces. In deze paragraaf geven we antwoord op de vragen: *Wat zijn de relevante culturele aspecten die meespelen bij de arbeidsvoorwaardenvorming waarmee rekening dient te worden gehouden bij eventuele wijzigingen in het proces? Hoe ziet de arbeidsmarkt voor de onderwijssector in CN eruit en hoe is de mobiliteit tussen de eilanden?*

6.3.1 Culturele aspecten

Relatief veel van de geïnterviewde partijen begonnen spontaan over culturele aspecten die van invloed zijn op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, wat het belang van deze aspecten en de vraag hoe hier rekening mee te houden benadrukt. Vanzelfsprekend kan er in dit kader geen diepgravende analyse worden uitgevoerd. Daarvoor is de thematiek te complex. We beschrijven de culturele aspecten die in de interviews naar voren zijn gebracht.

Op Bonaire wordt aandacht gevraagd voor het Papiamentu. Het goede voorbeeld van de zorgsector laat zien dat het voeren van discussies in het Papiamentu soms noodzakelijk is, om emoties en gevoelens te kunnen uiten en te kunnen begrijpen. Tegelijkertijd beheersen steeds minder mensen het Papiamentu

of onvoldoende. Bepaalde discussies moeten in het Nederlands worden gevoerd, omdat het gaat om Nederlandse regels en begrippen.

Er is een verschil in kennis over arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden tussen mensen die in Europees Nederland naar school zijn geweest, gestudeerd of gewoond hebben en mensen die dat niet hebben. In Europees Nederland groeit men op met een poldertraditie en neemt men (in meer of mindere mate) kennis van cao-ontwikkelingen en het sociaaleconomische debat met alle bijbehorende instituten. Hierdoor bestaat er een verschil in kennis. Deze asymmetrie in kennis werkt door in attitude en gedrag en in de onderlinge communicatie. Het is deels de verklaring voor miscommunicatie, met als gevolg een gebrek aan voortgang.

De arbeidsverhoudingen (werkgever-werknemer) worden daarnaast sterk beïnvloed door de staatsrechtelijke verhoudingen tussen partijen in CN en de ministeries in Den Haag. Bonaire, Saba en Sint Eustatius vormen bijzondere gemeenten van Nederland, waardoor arbeidsverhoudingen in een andere bestuurlijke context tot stand komen. Het contact verloopt veelal getrapd via instituten op de eilanden zelf, zoals de Rijksdienst Caribisch Nederland. Dit is niet volledig anders dan in Europees Nederland, waar contacten tussen besturen en OCW ook vaak via koepelorganisaties lopen, maar in CN speelt de bestuurlijke inbedding als bijzonder openbaar lichaam een extra bepalende rol.

Geld uitgeven voordat je het in handen hebt, komt zowel in CN als in EN voor. Doordat de kosten voor levensonderhoud echter erg hoog zijn in CN, gebeurt dit daar sneller. Dit zou je een cultuuraspect kunnen noemen, maar het is meer een economisch aspect. Uit interviews blijkt dat het niet zelden voorkomt dat onderwijsmedewerkers de verwachte salarisverhoging en toeslagen al (moeten) uitgeven, voordat zij het hebben ontvangen en voordat duidelijk is wat zij zullen ontvangen. (Het risico op schuldenproblematiek neemt daardoor toe.

De gangbare communicatiestijl en stijl van leiding geven in CN verschilt van die van EN. Deze verschillen kunnen weerstand oproepen en tot conflicten leiden. Hoewel er ook conflicten zijn tussen besturen of binnen besturen en scholen om andere redenen, is een deel hiervan het gevolg van cultuurverschillen.

Hulp vanuit EN wordt – in meer algemene zin - niet altijd van harte geaccepteerd. Dit verklaart het mislukken van sommige eerdere pogingen tot ondersteuning van het proces van AVWV. Het is een cultuurspecifiek iets, dat met het verleden te maken heeft. De koloniale tijd werkt nog steeds door. *“Het gaat om emoties, men voelt zich kwetsbaar, men kan zich dom voelen”*. Maar vooral: *“Men is bang de grip kwijt te raken. Men denkt al snel: Ze nemen het van ons over.”* Deze gevoelens en behoefte om de regie te behouden zijn soms hardnekkiger dan de behoefte aan inhoudelijke verbetering van situaties. Vanuit de Europese kant wil men waar nodig graag ondersteuning bieden en kennis overdragen, maar is men zich bewust van de fijngevoeligheid waarmee ze dit dienen te doen. Het is dan ook de kunst om ondersteuning op de juiste manier aan te bieden, rekening houdend met de levende gevoelens op de eilanden.

Sommige respondenten geven aan dat er rekening mee moet worden gehouden, *“... dat het hier een praatcultuur is. Lange teksten zijn niet altijd besteed aan de mensen op de eilanden”*. In Europees Nederland zou hiervoor getekend worden, gezien de overmaat van regels. Echter, een tekort aan schriftelijke vastlegging kan een probleem zijn voor borging van kennis. Bovendien kan er vrij snel een effect optreden zoals in het telefoonspel, waarbij de boodschap, die via verschillende monden en oren gaat, compleet van inhoud en teneur kan veranderen.

Een bekend punt heeft te maken met de kleinschaligheid. Omdat iedereen elkaar kent op de eilanden en zeker binnen kleine eenheden als scholen, is het uitspreken van problemen en meningen wat minder sterk dan in Europees Nederland, waar veel werknemers zich nadrukkelijk uitspreken. Dit vereist specifiek micromanagement (management op de werkvloer).

Een combinatie van de genoemde culturele factoren kan vernieuwing en samenwerking tegengaan. Zo is er recent (door Aob) geprobeerd ondersteuning te geven aan sociale partners op Bonaire. Het is stukgelopen op een vermeend gebrek aan inbreng van sommige partijen. Er waren financiële middelen en er was ondersteuning vanuit Europees Nederland. Maar de hulp is niet met beide handen aangegrepen. Verschillende partijen geven aan dat culturele aspecten hierbij een doorslaggevende rol hebben gespeeld.

6.3.2 Arbeidsmarkt onderwijssector en mobiliteit tussen eilanden in CN

Het aantal inwoners van Caribisch Nederland steeg in de periode van 1 januari 2011 tot 1 januari 2024 gemiddeld met 3,4 procent per jaar en ging van 21,1 duizend naar 30,4 duizend. Van de drie eilanden is sinds 2011 het inwonertal van Bonaire het sterkst gegroeid. In 2035 voorziet de prognose van CBS een inwonertal van 36,1 duizend personen, met de sterkste groei voor Bonaire: 21 procent. Voor Saba is dat 10 procent en voor Sint Eustatius 5 procent.²³

In 2023 is de werkzame beroepsbevolking in het onderwijs 1.800 personen: op Bonaire 1.400, op St. Eustatius 210 personen en op Saba 190 personen. Een deel hiervan werkt bij bekostigde scholen. Daarnaast is er nog onderwijspersoneel in andere sectoren, zoals in de sector zorg en welzijn. Er zijn 830 docenten in CN, waarvan een deel buiten het onderwijs werkt. Hiervan werken er 630 op Bonaire, 120 op St. Eustatius en 80 op Saba.²⁴ De totale jaarlijkse vraag naar onderwijsmedewerkers is niet bekend, maar uitgaande van een mobiliteit van ongeveer tien procent is de benodigde instroom 180 nieuwe medewerkers per jaar.

Er is zo goed als geen migratie tussen Bonaire, Saba en St. Eustatius onderling. In 2024 zijn in totaal 14 personen binnen de BES-eilanden geëmigreerd en dus ook geïmmigreerd. In dat jaar zijn er vanuit Bonaire vijf personen geëmigreerd naar St. Eustatius en Saba. Er zijn vijf personen geëmigreerd van St. Eustatius naar Bonaire en Saba en er zijn vier personen geëmigreerd van Saba naar Bonaire of St. Eustatius²⁵. Dit zijn bovendien niet allemaal docenten van een bekostigde school. Interviews met bevoegde gezagen bevestigen dat er zo goed als geen medewerkers emigreren naar andere BES-eilanden.

Er zijn verschillende redenen voor het gegeven dat de migratie tussen de drie eilanden in CN laag is. Allereerst is migreren in het algemeen kostbaar. Ten tweede zijn er de privéomstandigheden. Familiebanden, huisvesting en culturele binding spelen een rol. Voor docenten met gezinnen is een dergelijke overstap extra lastig, bijvoorbeeld omdat de partner ook werkt en de kinderen schoolgaand zijn. Specifiek voor docenten van Bonaire geldt dat het vanwege de schaalgrootte van Saba en St. Eustatius voor hen en hun gezin moeilijk kan zijn om te aarden op de relatief kleinere eilanden Saba en St. Eustatius, ook vanwege de minder goede voorzieningen daar ten opzichte van die op Bonaire. Ten derde zijn er wat betreft de arbeidsvoorwaarden voor leraren geen redenen om van het ene eiland naar

²³ Centraal Bureau voor de Statistiek. Bevolkingsprognose Caribisch Nederland 2024-2040. Verkregen op 30 juni 2025 van [Bevolkingsprognose Caribisch Nederland 2024-2050 | CBS](https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1747138801451)

²⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. [Caribisch Nederland; migratie, geslacht, leeftijd en geboorteland](https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1747138801451).

²⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1747138801451>

het andere te gaan. Er is geen structureel salarisvoordeel om van het ene eiland naar het andere te gaan. De toeslag bij de bovenwindse eilanden is er vanwege de hogere consumentenprijzen. De consumentenprijzen zijn op Saba 18 procent hoger dan op Bonaire. Op St. Eustatius zijn de consumentenprijzen 11 procent hoger dan op Bonaire.²⁶ Ten vierde is de voertaal in het onderwijs verschillend voor Bonaire ten opzichte van Saba en St. Eustatius. Op de bovenwinds is het Engels de voertaal en op Bonaire Papiamentu (en in toenemende mate wordt er als gevolg van immigratie van Spaanstaligen daarnaast Spaans gesproken). Een vijfde reden is dat de onderwijssystemen bovenwinds en benedenwinds van elkaar verschillen. St. Eustatius en Saba hebben een ander onderwijssysteem (CXC) dat gericht is op de regio van deze eilanden. Verder geldt voor de docenten van Bonaire dat zij op professioneel vlak een betere uitgangspositie hebben op Bonaire dan op Saba en St. Eustatius. De professionaliseringsmogelijkheden voor leraren zijn beter op Bonaire vanwege de schaalgrootte (grotere scholen, meer collega's, minder solowerk). De werving van docenten voor het onderwijs op Bonaire is daarom eerder gericht op het eigen eiland en in Curaçao, Aruba en Europees Nederland. Voor Saba en St. Eustatius wordt onderwijspersoneel sneller geworven van Barbados en Jamaica, waarbij de wachttijden bij de IND overigens tot frustratie kunnen leiden omdat personeel van deze eilanden pas laat kan starten.

²⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek. [Caribisch Nederland; Consumentenprijsindex \(CPI\) 2017=100](#).

7. Mogelijke varianten

Vorig hoofdstuk beantwoordden we met een bevestigend antwoord op de vragen *Is er aanleiding om wijzigingen aan te brengen in (onderdelen van) het arbeidsvoorwaardenstelsel, uitsluitend met betrekking tot het proces van arbeidsvoorwaardenvorming? en Is er aanleiding, op basis van een geïntegreerde afweging van de verzamelde input van de relevante spelers, om de huidige betrokkenheid, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van spelers in het stelsel te wijzigen?* Verandering is nodig, zo stelden we. De vraag *welke wijzigingen zijn nodig* beantwoordden we tot dusverre nog niet. In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van mogelijke alternatieven voor het proces van arbeidvoorwaardenvorming. We starten met een paragraaf waarin we de verschillende varianten op een rij zetten en volgen met een afweging van de voor- en nadelen.

7.1 De varianten

In hoofdstuk 6 – Tabel 1 – beschreven we welke oplossingssuggesties door betrokken partijen zijn gedaan. Op basis van de analyse van ervaren knelpunten, aangedragen oplossingssuggesties, voorbeelden uit aanpalende sectoren in CN en contextfactoren waarmee rekening moet worden gehouden, zien we op hoofdlijnen de volgende varianten ten opzichte van het huidige proces²⁷, waarbij combinaties in sommige gevallen mogelijk zijn:

- I. Faciliteren van extra capaciteit.
 - o Investeren in een vaste infrastructuur van ondersteuning voor de besturen in CN,
 - o en/of;
 - o Investeren in een professionaliseringstraject voor onderwijspersoneel in CN om medezeggenschap verder te ontwikkelen.
- II. Optimaliseren van de uitvoering van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming.
 - o Verduidelijken van de rolverdeling van betrokken partijen in het proces in het algemeen en tijdens de specifieke overlegvormen die onderdeel zijn van het proces, en
 - o Versterken van de inrichting van het proces voorafgaand aan het OOGO met de ontwikkeling van bipartiet, paritair arbeidsvoorwaardenoverleg.
- III. Toevoegen van de onderwijssector (als toehoorder) in het Sectoroverleg CN.
- IV. Volgen van de afspraken over salarissen en toelagen die worden gemaakt voor Rijksambtenaren CN.
- V. Volgen van de afspraken uit de cao voor onderwijspersoneel in EN.
- VI. Ontwikkelen van een cao voor onderwijspersoneel in CN.
- VII. Ontwikkelen van een cao voor onderwijspersoneel in CN per eiland.
- VIII. Decentrale afspraken over arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel laten maken (per bestuur).

7.2 Voor- en nadelen van de voorgestelde varianten

De verschillende alternatieven kennen verschillende voor- en nadelen wat betreft de te verwachten effecten. Om een goede afweging te maken van de verschillende varianten hebben we in Tabel 2 per

²⁷ Deze varianten richten zich niet op knelpunten die zijn genoemd achter *samenloop* in hoofdstuk 4. Dat heeft te maken met het kader dat werd meegegeven door de opdracht, namelijk dat voorgestelde wijzigingen uitsluitend gericht dienen te zijn op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN (en dus niet op eventuele andere wet- en regelgeving). Waar knelpunten van deze aard verholpen worden met voorgestelde opties, is dit 'bijvangst'.

punt de te verwachten effecten op een rij gezet. We beschrijven zowel de te verwachten positieve als de te verwachten negatieve (en eventuele uitblijvende gewenste) effecten.

Tabel 2. De te verwachten positieve en negatieve effecten per alternatief.

Oplossingsopties	Te verwachten positieve effecten	Te verwachten negatieve (of uitblijvende gewenste) effecten of risico's
I. Faciliteren van extra ondersteuning/capaciteit in CN	Afhankelijk van de inrichting van extra capaciteit: ▪ Extra slagkracht gerealiseerd t.b.v. het proces van AVWW. ▪ Ontwikkeling en/of borging van kennis van (het) arbeidsvoorwaarden(proces) in het algemeen. ▪ Ontwikkeling en/of borging van kennis van wet- en regelgeving rondom het proces van arbeidsvoorwaardenvorming in CN. ▪ Ontwikkeling van de medezeggenschap in het onderwijs van CN.	▪ Wordt niet tegemoetgekomen aan de behoefte van partijen in CN aan meer inspraak in het proces. ▪ Wordt niets gedaan aan de vertragende werking van het Sectoroverleg CN op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN. ▪ Worden onduidelijkheden rondom verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van betrokken partijen in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN niet verholpen. ▪ Blijft het de vraag welke onderhandelingsruimte partijen in CN binnen de onderwijsbekostiging ervaren.
II. Optimaliseren van onderwijs arbeidsvoorwaardenoverleg (OOGO)	▪ Duidelijker rol- en taakverdeling van betrokken partijen in de voorbereiding van overleggen, gedurende de overleggen en in de afhandeling/opvolging van punten die in het overleg naar voren komen. ▪ Afstemming tussen de verschillende werkgevers voorafgaand aan het OOGO. ▪ Rijkere gesprekken over de arbeidsvoorwaarden tijdens geplande overleggen. ▪ Meer inspraak betrokken partijen in CN tijdens het OOGO.	▪ Wordt niet tegemoetgekomen aan de behoefte van partijen in CN aan meer inspraak in het begin van het proces, namelijk tijdens het Sectoroverleg CN. ▪ Wordt niets gedaan aan de vertragende werking van het Sectoroverleg CN op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN. ▪ Worden problemen rondom de capaciteit niet opgelost. ▪ Blijft het de vraag welke onderhandelingsruimte partijen in CN binnen de onderwijsbekostiging hebben.
III. Uitbreiden van de vertegenwoordiging uit de onderwijssector in het Sectoroverleg CN	▪ Onderwijspartijen in CN beter betrokken en op de hoogte van de ontwikkelingen in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor de Rijksambtenaren. ▪ Onderwijspartijen in CN hebben (mogelijk) iets meer invloed op de arbeidsvoorwaarden voor Rijksambtenaren waarover wordt onderhandeld en die van invloed zijn op de start van onderhandelingen in de onderwijssector.	▪ Worden problemen rondom de capaciteit niet opgelost, maar vergroot. Vertegenwoordiging uit het onderwijs wordt dubbel belast. ▪ De onderwijssector is slechts een van de vele sectoren in het Sectoroverleg CN en heeft mogelijk weinig inspraak. ▪ Worden onduidelijkheden rondom verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van betrokken partijen in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN niet verholpen.
IV. Volgen van de afspraken over salarissen en toelagen die worden gemaakt voor Rijksambtenaren CN	▪ Geen of minder capaciteit onderwijssector CN vereist voor het proces van arbeidsvoorwaardenvorming ▪ Geen vertraging in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel meer t.o.v. het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor Rijksambtenaren in CN ▪ Simpeler structuur van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor partijen ▪ Minder onduidelijkheden rondom de verdeling van bevoegdheden,	▪ Is het de vraag of, wie en hoe gemaakte afspraken in het Sectoroverleg worden doorvertaald naar ontwikkelde salarisstructuur die momenteel geldt voor onderwijspersoneel in CN. ▪ Wordt niet tegemoetgekomen aan de behoefte van partijen in CN aan meer inspraak in het proces. Inspraak vanuit het onderwijs wordt zelfs verkleind. ▪ Is het de vraag of aan gemaakte afspraken in het Sectoroverleg CN over de arbeidsvoorwaarden kan worden voldaan

	verantwoordelijkheden en taken van betrokken partijen	vanuit de onderwijsbekostiging die besturen ontvangen.
V. Volgen van de afspraken uit de cao voor onderwijspersoneel in EN	▪ Werkgevers en werknemers in CN zien zich in onderhandelingen vertegenwoordigd door de organiseerde raden die hiermee jarenlange ervaring hebben opgebouwd. ▪ Harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel in CN met de voorwaarden voor onderwijspersoneel in EN heeft mogelijk een positief effect op de mobiliteit tussen EN en CN (met name tussen EN en Bonaire)	▪ Wordt niet tegemoetgekomen aan de behoefte van partijen in CN aan meer inspraak in het proces. Inspraak vanuit het onderwijs in CN wordt mogelijk kleiner. Bovendien is er het risico dat partijen in CN in toenemende mate ervaren dat zij afspraken krijgen opgelegd vanuit EN. ▪ Is het de vraag of, wie en hoe gemaakte afspraken kunnen worden doorvertaald om afspraken passend te maken voor de context van CN. ▪ Is het de vraag of aan gemaakte afspraken in de cao kan worden voldaan vanuit de onderwijsbekostiging die besturen ontvangen. ▪ Het is de vraag of het realistisch is om volledig dezelfde AVW te hebben als in EN aangezien het onderwijs in CN zich ook moet verhouden tot andere arbeidsvoorwaarden in CN ▪ De PO-Raad, de VO-raad en de MBO raad vinden dat ze in een lastige positie geplaatst om de afweging te maken over hoe zij de belangen van partijen in CN kunnen behartigen tijdens cao-onderhandelingen zonder dat zij optreden als vertegenwoordiging van individuele partijen. ▪ De cao voor onderwijspersoneel in EN kent veel pagina's. het is de vraag in hoeverre deze vorm van afspraken in deze omvang passend is voor CN. Hiermee dient rekening gehouden te worden bij het evt. opstellen van een cao voor CN.
VI. Ontwikkelen van een cao voor onderwijspersoneel in CN	▪ Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de nadrukkelijke wens van veel partijen in CN hebben t.a.v. het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN. ▪ Duidelijk proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN ▪ Meer inspraak in het proces voor onderwijspartijen in CN ▪ Meer ruimte om de arbeidsvoorwaarden in samenhang te zien met breder onderwijs- en personeelsbeleid in CN ▪ Ontwikkeling van 1 gezamenlijke cao voor onderwijspersoneel in CN zorgt voor solidariteit tussen partijen in CN en komt tegemoet aan de wens van partijen in EN om liever geen differentiatie tussen de eilanden toe te passen.	▪ Ontwikkeling van cao vergt capaciteit en kennis, terwijl deze momenteel niet altijd aanwezig is in CN en bovendien verschillend is per eiland. Daar dient rekening mee te worden gehouden door partijen in CN en EN. ▪ Het blijft de vraag welke onderhandelingsruimte partijen in CN binnen de onderwijsbekostiging hebben. ▪
VII. Ontwikkelen van een cao voor onderwijspersoneel per eiland	▪ Zie de te verwachten positieve effecten bij optie VI. Met uitzondering van de laatste bullet gelden deze effecten hier ook. ▪ Door aparte cao's voor elk van de eilanden in CN te ontwikkelen, kan elk eiland het eigen tempo bepalen bij het sluiten van een nieuwe cao en afspraken inhoudelijk	▪ Zie de te verwachten negatieve effecten bij optie VI. Deze gelden hier ook. ▪ Ontwikkeling van aparte cao's voor elk van de eilanden vergt van partijen in EN en OCW CG veel inspanning en doet daarmee groot beroep op hun tijd. Mogelijk knelpunt in de ontwikkeling van de cao's voor Saba en St.

	passend maken bij de omstandigheden van desbetreffend eiland.	Eustatius is bovendien dat zij minder infrastructuur en slagkracht hebben om cao uit te werken dan Bonaire.
VIII. Decentrale afspraken over arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel in CN laten maken (per bestuur)	▪ Meer inspraak in het proces voor onderwijspartijen in CN ▪ Meer ruimte om de arbeidsvoorwaarden in samenhang te zien met breder onderwijs- en personeelsbeleid per bestuur ▪ Niet afhankelijk van andere partijen voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden ▪ Simpeler structuur van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming ▪	▪ Vergt capaciteit, relatief nog meer van kleinere besturen. Bovendien op verschillende plekken het wiel opnieuw uitvinden. ▪ Risico op concurrentie tussen besturen op arbeidsvoorwaarden bestaat. ▪ Risico bestaat dat er, zonder andere aanvullende interventies, minder inspraak voor onderwijspersoneel ontstaat omdat medezeggenschap/ personeelsvertegenwoordiging nog niet (goed) georganiseerd is. ▪ Past niet binnen de lijn van de ministeries om wet- en regelgeving voor CN en EN steeds meer op dezelfde principes te baseren.

8. Contouren van een versterkt stelsel

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in Caribisch Nederland stapsgewijs kan worden versterkt. Daarbij wordt gekeken naar een reeks van (tussen)stappen die kunnen bijdragen aan een beter functionerend proces. Het centrale doel is om de positie van partijen in Caribisch Nederland te versterken en hun zeggenschap te vergroten.

8.1 Startpunt: missie, visie, doel(en)

Het advies voor een versterkt stelsel begint met het formuleren van een missie, een visie en een (of meerdere) doel(en). Uiteraard dienen partijen deze zelf te formuleren, maar op basis van dit onderzoek doen we een voorzet voor partijen. In het kader hieronder leest u de voorzet die we doen voor de formulering van een missie.

De missie zou kunnen zijn om te komen tot goede kwaliteit van de arbeid en een goed werkende arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel, zodanig dat er sprake is van een voldoende groot en duurzaam inzetbaar docentencorps met ondersteuning op de BES-eilanden.

In onderstaand kader doen we een voorzet voor de formulering van een visie. Goede arbeidsverhoudingen veronderstellen overigens ook een visie op arbeid: werkgever en werknemer hebben gemeenschappelijke belangen (tweezijdigheid), arbeid is niet enkel kostenfactor (investeringen in arbeid zijn nodig) en er moet worden gekeken naar de langere termijn (ontwikkeling).

De visie zou kunnen zijn dat goede arbeidsverhoudingen de basis vormen, en dat een cao op de langere termijn een goed instrument is om strategisch personeelsbeleid tot ontwikkeling te brengen.

De doelstelling moet realistisch zijn en tegelijkertijd enigszins ambitieus. De doelstelling zou kunnen zijn om een cao Onderwijspersoneel BES te ondertekenen, in een termijn van 6-10 jaar²⁸, met nader te formuleren tussentijdse doelen gericht op de stappen die elk een bijdrage leveren aan de versterking van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming.

Het ultieme doel is adequaat personeelsbeleid op de scholen dat bijdraagt aan duurzaam inzetbaar onderwijspersoneel en een goed imago van schoolbesturen als werkgever op de (lokale) arbeidsmarkt zodat een goede onderwijskwaliteit kan worden gerealiseerd, niet een cao.

8.2 De tussenstappen

Na het formuleren van de missie, de visie en doel(en) volgt het bepalen van de strategie. De centrale vraag daarbij is: Via welke weg worden de doelen bereikt? De strategie is er een van een zorgvuldige

²⁸ Een termijn van 6-10 jaar voor de ontwikkeling van een cao is realistisch. Het realiseren van een cao op korte termijn is niet haalbaar.

opbouw in stappen, die deels tegelijkertijd kunnen worden gezet. We stippen hier de stappen aan die in elk geval gezet moeten worden:

- 1) Concretiseren van de rol van het ministerie van OCW in Europees Nederland;
- 2) Duidelijkheid over (de uitbetaling van) de arbeidsvoorwaarden onderwijspersoneel 2025 en verder;
- 3) Organiseren van overeenstemming bij de besturen;
- 4) Organiseren van overeenstemming vakbonden;
- 5) Bepalen in hoeverre zal worden samengewerkt met aanpalende sectoren;
- 6) Betrekken en organiseren van de werknemers binnen de scholen;
- 7) Ontwikkelen sociale dialoog (paritair), vooralsnog onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, bij voorkeur een gezaghebbende persoon van Bonaire (met goede kennis van de lokale context alsook de taal);
- 8) Inrichten Projectbureau Arbeidsvoorwaarden Onderwijs BES;
- 9) Stapsgewijze implementeren van wettelijke regelingen;
- 10) Stapsgewijs opbouwen richting inhoud cao Onderwijs;
- 11) Ontwikkelen personeelsbeleid scholen.

Voor enkele stappen is een ingrijpende stelselwijziging nodig. Zo vraagt stap 1 om politieke besluitvorming en mogelijk aanpassing van de bestuurlijke inrichting. Ook bij stap 3 is een formele verankering gewenst om het projectbureau duurzaam te laten functioneren. Stap 9 vergt expliciete wetswijzigingen of nieuwe regelgeving, en stap 10 kan pas volledig worden gerealiseerd wanneer een nieuw juridisch kader daarvoor tot stand is gebracht.

8.2.1 Concretiseren van de rol van het ministerie van OCW in Europees Nederland

De rol van het ministerie van OCW zal veranderen. Er zal meer worden overgelaten aan sociale partners. Tegelijkertijd dient het veranderingsproces inzichtelijk te zijn voor het ministerie en dienen er controle- en correctiemechanismen te zijn. Zoals verschillende respondenten het uitdrukken: *“Het is een kwestie van gecontroleerd loslaten”*. Van het ministerie wordt in elk geval verwacht:

- Dat een duidelijk wettelijk kader wordt geschetst: hoe is (en wordt) de structuur? Wat zijn de betrokken actoren? Wat zijn hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden? En hoe zijn de spelregels in het veranderingsproces? De spelers zijn het ministerie zelf, OCW CG, sociale partners (besturen en vakbonden) en de openbare lichamen, zodat niet enkel OCW inspraak heeft wat kan leiden tot weerstand. Dit veronderstelt dat het ministerie niet alleen regels aanpast, maar ook een beleidsnota opstelt. In deze nota wordt de doelstelling van een adequaat personeelsbeleid, goed imago en meer zeggenschap opgenomen en is de implementatie in grote lijnen beschreven, inclusief een aantal evaluatiemomenten.
- Het communiceren en blijven uitdragen en uitleggen van het kader op de eilanden (bewustwording en kennisoverdracht). Dit kan rechtstreeks, via OCW CG, of via andere partijen, vooral ook via partijen op de eilanden. Het vereist een gedegen communicatiestrategie, -plan en -budget.
- Financieren van het proces, inclusief uitbesteden van ondersteuning. Dit veronderstelt een meerjarenbegroting.
- Het inregelen van tijdige informatieverstrekking richting de onderwijspartijen op de eilanden wat betreft nieuwe wetgeving in Europees Nederland. Dit betreft nieuwe regels die van invloed zijn op de kwaliteit van de arbeid (met name de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs) en de regels omtrent de (onderwijs)arbeidsmarkt op de eilanden. Dit veronderstelt vroegtijdige signalering van de belangen van de eilanden in processen van rechtsvorming in Europees Nederland, die ook buiten OCW liggen (bijvoorbeeld bij SZW).
- Versterken van OCW CG met een inhoudelijk deskundige op het gebied van arbeidsvoorwaardenvorming en HR, die inhoudelijke vragen van onderwijspartijen kan beantwoorden met betrekking tot de regels. Deze deskundige is mogelijk dezelfde persoon die

verantwoordelijk is voor het informeren van onderwijspartijen over het kader (zie het eerste punt) en aanstaande regelgeving in Europees Nederland (zie bovenstaand punt). Een alternatief is een helpdesk.

- Beoordelen van de voortgang en de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van de middelen (zie het derde punt). Dit veronderstelt het tussentijds evalueren van de voortgang.

8.2.2 Duidelijkheid bieden over de arbeidsvoorwaarden voor 2025 en jaren daarop volgend

Het bieden van duidelijkheid over de arbeidsvoorwaarden (en de uitbetaling daarvan) voor 2025 aan alle medewerkers heeft de hoogste prioriteit. De huidige situatie waar een deel van de medewerkers wel en een deel niet is uitbetaald is onwenselijk. Actie door het ministerie van OCW en besturen in CN is hiervoor nodig.

Naast duidelijkheid over (de uitbetaling van) de arbeidsvoorwaarden voor 2025 is het van belang dat er helderheid komt over de vervolgstappen in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor het onderwijspersoneel in CN. Wordt daarbij vastgehouden aan het huidige proces? Dan bestaat het risico dat de bestaande frustraties het verdere verloop zullen belemmeren. Bovendien vraagt het naast elkaar laten lopen van het huidige proces en een vernieuwd traject om veel tijd en inzet van zowel de onderwijspartijen in Caribisch Nederland als van OCW en OCW-CG. Daarnaast wordt gekeken naar hoe de arbeidsvoorwaarden voor de Rijksambtenaren in CN zich ontwikkelen.

8.2.3 Organiseren overeenstemming besturen

Het is de bedoeling dat de besturen per eiland op één lijn komen. De besturen formuleren samen missie, visie, doelen en strategie, mede op basis van een krachtenveldanalyse en een SWOT-analyse. Ondersteuning door een procesmanager is aan te bevelen. Eventueel kunnen de besturen toewerken naar een vereniging van besturen per eiland, net als bijvoorbeeld in de kinderopvang. De besturen van Bonaire hebben hier al een eerste stap in gezet. Een eigen secretariaat per eiland is nodig voor het overleg van de besturen, c.q. de vereniging. De besturen zelf dienen te werken aan het versterken van hun bestuurskracht. Dit houdt ook in dat er een lange termijnplanning wordt gemaakt van de tijdsbesteding van de betrokkenen. Personele zaken dienen een meer prominente plaats te krijgen op de agenda's van de besturen.

8.2.4 Organiseren overeenstemming vakbonden

Het doel is dat er overeenstemming komt binnen de vakbonden. Per eiland dienen de vakbonden missie, visie, doelen en strategie voor zichzelf te formuleren (als onderdeel van het stappenplan), mede op basis van een krachtenveldanalyse en een SWOT-analyse. De vakbonden krijgen per eiland een zware professionele rol in termen van analyse en onderhandelingen. Dit is niet eenvoudig, omdat de slagkracht op dit moment ontbreekt. ABVO is aangesloten bij een Nederlandse vakcentrale en wordt op die manier geïnformeerd vanuit Europees Nederland. SIMABO is dat niet en heeft een relatieve kennisachterstand. De vakbond op St. Eustatius is net gestart. De vakbonden zouden meer massa moeten ontwikkelen, kwantitatief en kwalitatief. De focus zou moeten verschuiven van individuele cases naar collectieve arbeidsvoorwaarden. Een eerder initiatief om de vakbonden te ondersteunen, door AOB uit Europees Nederland, is niet gelukt. Betrokkenen verschillen van mening over de redenen hiervoor. Culturele factoren zouden een rol spelen. Het is de vraag of er voldoende kritische massa is en of nieuwe ondersteuning nu wel zou helpen. Mede vanwege deze recente ervaring is het geen vreemde gedachte om te zien of er vanuit de werknemers in het onderwijs een nieuwe onderwijsvakbond kan worden ontwikkeld, die zich ook inzet voor de kwaliteit van het onderwijs (vergelijk de Aob). Er is in elk geval een behoorlijk potentieel onder de huidige werknemers. De bestaande vakbonden op dit moment hebben onvoldoende slagkracht om structureel invloed uit te oefenen op de

arbeidsvoorwaardenvorming. Daarom denken wij dat versterking van de medezeggenschap breder moet worden opgepakt: niet alleen door vakbonden te ondersteunen, maar ook door andere vormen van medezeggenschap te stimuleren. In dat licht krijgt het betrekken van werknemers bij het veranderingsproces een centrale rol.

8.2.5 Bepalen in hoeverre wordt samengewerkt met aanpalende sectoren

Een belangrijke strategische vraag is of, en zo ja hoe, er zal worden samengewerkt met de zorgsector, de kinderopvang, de trendvolgers en andere organisaties met onderwijsgevend personeel. Veel kan worden geleerd van de zorgsector, niet alleen omdat die aanpak succesvol was, maar ook omdat die aanpak aansluit bij de aanbevelingen van betrokkenen in het onderwijs zelf. Er is bereidheid vanuit deze sector om bij te dragen in termen van kennis. De kinderopvang wil graag zoveel mogelijk gelijk optrekken. De trendvolgers hebben grote behoefte aan heldere arbeidsvoorwaarden.

8.2.6 Betrekken werknemers

Het doel is werknemers meer te betrekken bij de vorming van hun arbeidsvoorwaarden. Er bestaat een duidelijke latente behoefte. En er is een ruim potentieel van assertieve werknemers die zich in de discussie kunnen en willen mengen. Het is van primair belang dat onderwijswerkgevers hun werknemers ruimte (tijd) geven om deel te nemen aan het veranderingsproces. Dit betekent formeel vrijstellen om tijdens werktijd activiteiten te verrichten, met als doel meer zeggenschap te verkrijgen. Zo zijn er gedurende langere tijd in deeltijd twee HR-medewerkers nodig (gezien de goede ervaringen in de zorg, een met EN-achtergrond en een met CN-achtergrond), die de contacten onderhouden met het projectbureau en uitvoering geven aan gemaakte afspraken. Tevens dienen werknemers (inclusief leidinggevend) gelegenheid te krijgen om in themagroepen te spreken over arbeidsvoorwaardelijke zaken. Binnen scholen (besturen) kan worden gewerkt aan werknemersorganisatie, bij voorkeur een representatieve vertegenwoordiging. Dit laatste kan worden bereikt door middel van verkiezingen. Idealiter wordt vanuit de werknemers gewerkt aan een nieuwe onderwijsvakbond, naar het model van de Aob.

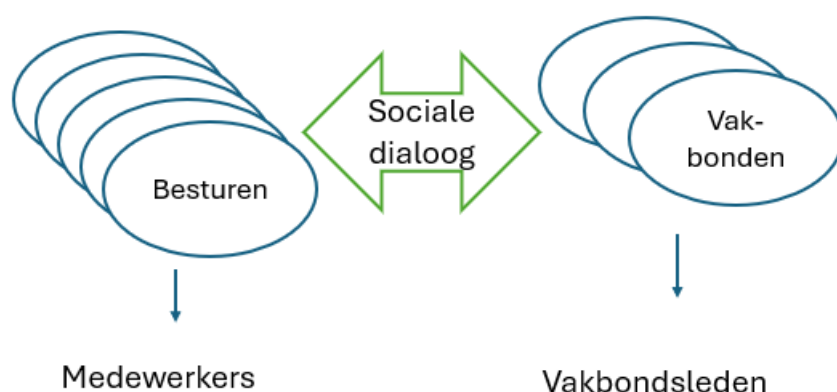
Het betrekken (en betrokken houden) van werknemers is een doorlopend onderdeel van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming en strekt zich uit over de gehele periode (zie Tabel 3 in hoofdstuk 9).

8.2.7 Sociale dialoog

Het doel van de dialoog van sociale partners in het onderwijs is als eerste het zoeken naar *common ground*, naar gemeenschappelijke belangen. Een eerste resultaat zou kunnen zijn een intentieverklaring, die door alle partijen wordt ondertekend (zie de zorgsector). Bij het veranderingsproces en zeker bij de toenadering van werkgevers en werknemers is in de beginfase (jaar 1-2) ondersteuning nodig door een procesmanager. Dit is een persoon die onafhankelijk is en tweezijdig kan denken en handelen. De dialoog dient er te zijn naast het tripartiete overleg, dat wil zeggen het overleg van besturen, vakbonden en overheid (OCW). Het paritaire overleg, dat wil zeggen het overleg tussen besturen en vakbonden, geschiedt zonder tussenkomst en bemoeienis van de overheid. Partijen zijn optimistisch: *“Het moet mogelijk zijn. Denk aan de goede sfeer op de onderwijsdag. We werken toch allemaal voor de kinderen. En als dat niet zo is, dan moet je wat anders gaan doen”*.

Het OOGO is niet geschikt voor het toekomstige paritaire overleg, vanwege de aanwezigheid van de overheid (openbare lichamen en OCW CG). Dit betekent niet dat de rol van het OOGO en OCW CG is uitgespeeld. Het OOGO is er in de toekomst voor tripartite overleg, maar niet voor onderhandelingen.

Onderwijswerkgevers en werknemers dienen zich op termijn beide te organiseren in de vorm van een vereniging. Met deze nieuwe private partijen wordt het overleg verder geprofessionaliseerd. Een goed secretariaat is nodig. Een van de taken van het paritaire secretariaat (opvolger PAO BES, zie 8.2.8) is het organiseren van de bijeenkomsten, het schriftelijk vastleggen van de gemaakte afspraken en te zijner tijd ook de van de eventuele cao-teksten. Het secretariaat is verder de brug tussen de sociale partners en uitvoerders, zoals de procesmanagers.



8.2.8 Inrichten projectbureau, samenwerking kinderopvang en zorg

Ten behoeve van de implementatie (hoofdstuk 9) is het voorstel om een projectorganisatie in te richten, naar het voorbeeld van de kinderopvang, i.c. BES(t)4kids. We noemen dit nu voorlopig Projectorganisatie Arbeidsvoorwaarden Onderwijs BES (hierna: PAO BES). De projectorganisatie heeft tot doel collectieve arbeidsvoorwaarden te regelen voor de BES-eilanden binnen een termijn van tien jaar. PAO BES richt zich alleen op *bovenwettelijke* afspraken. Het overleg is bipartiet, dat wil zeggen dat het een overleg is met alleen werkgevers en werknemers.

Naast het PAO BES functioneert OCW CG die verantwoordelijk wordt voor de informatieverstrekking over *wettelijke* regelingen op het gebied van de kwaliteit van de arbeid en de arbeidsmarkt. Het overleg waaraan ook zij deelnemen, zal tripartiet zijn. Afstemming tussen PAO BES en OCW CG is essentieel, niet in de laatste plaats om het onderscheid wettelijk en bovenwettelijk scherp te blijven houden. Het is duidelijk dat het succes van beide organisaties afhangt van de kwaliteit van de medewerkers. Het is tevens te overwegen om een Raad van Advies of begeleidingscommissie te formeren voor de PAO BES. Daarin zou een plaats voor het OLB niet misstaan, gezien de lokale kennis en ervaring en het oog voor het brede belang voor het eiland. Eventueel zouden externe onafhankelijk experts kunnen meedenken in deze Raad voor Advies.

Er is praktische ondersteuning nodig in de uitvoering van het projectbureau, met name van professionele verandermanagers. Deze dienen, in verband met culturele aspecten, zowel het Nederlands als het Papiamentu en Engels volledig te beheersen, zodanig dat er in elk geval mondeling geruisloos kan worden gecommuniceerd.

Het onderwijs zou gebruik kunnen maken van dezelfde diensten van de professionals die ook de zorgsector en de kinderopvang ondersteunen²⁹ of een vergelijkbare partij.

²⁹ FWG. Dit is een gespecialiseerd HR-bedrijf uit Europees Nederland en Progressional People Caribbean uit Sint Maarten, gelieerd aan FWG.

8.2.9 *Stapsgewijze implementatie wettelijke regelingen*

Het doel is om te komen tot naleving van de wettelijke regelingen. De bestaande regels kunnen helpen om discussies over de kwaliteit van de arbeid en de arbeidsmarkt te vereenvoudigen. Ook wordt beter duidelijk wat eventueel bovenwettelijk kan worden geregeld. Het idee hiermee is dat het effectief is om aan de basis beginnen en dan verder opbouwen. Bedacht moet worden dat het te veel is om ineens te absorberen. Gewerkt zal moeten worden aan een apart nalevingsplan, met een meerjarenplanning. De regels zijn voor het grootste deel in het Personeelshandboek 2024 beschreven. Het is van belang dat dit niet overkomt als een dictaat, met regels die allemaal in één keer moeten worden nageleefd. Misschien dat er kan worden gedacht aan een andere opzet, een levend (continu in ontwikkeling) document. Het betrekken van sociale partners hierbij is van essentieel belang. Dit vergroot de kans op naleving en toepassing. Tripartite overleg is hiervoor het meest geëigend, waarbij de overheid inhoudelijk zal moeten meedenken. Binnen de huidige en ook in de nieuwe structuur lijkt dit een taak voor OCW CG. Er is dan wel versterking nodig op het inhoudelijke vlak (wet- en regelgeving).

8.2.10 *Stapsgewijs opbouwen inhoud cao Onderwijs*

We gaan uit van een groeimodel, een cao is niet het einddoel. Een goede discussie over arbeidsvoorwaarden begint met een gedeelde visie op de problematiek/een vraagstuk. Vervolgens kunnen de volgende logische stappen worden gezet:

- 1) Uitwerken speerpunten en prioriteiten
- 2) Concept inzetbrief, mandaat besturen en inzetbrief
- 3) Cao onderhandelingen
- 4) Cao onderhandelaarsakkoord
- 5) Ledenraadpleging en stemming
- 6) Cao akkoord
- 7) Tekst nieuwe cao
- 8) Cao van kracht bij ingangsdatum.

8.2.11 *Ontwikkelen personeelsbeleid scholen*

Alle overige bovenwettelijke afspraken over de kwaliteit van de arbeid (arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud), duurzame inzetbaarheid en de arbeidsmarktpositie worden per eiland vastgelegd en deels opgenomen in een cao. Denk hierbij aan thema's als het groeiende lerarentekort, werkdruk, doorgroeimogelijkheden en ongewenste salarisverschillen. Het pensioen vormt hierbij een uitzondering; dit is een complex onderwerp waarbij experts moeten worden betrokken. Deze stap is, evenals stap 6, een doorlopend onderdeel van het proces en strekt zich uit over de gehele periode (zie Tabel 3 in hoofdstuk 9).

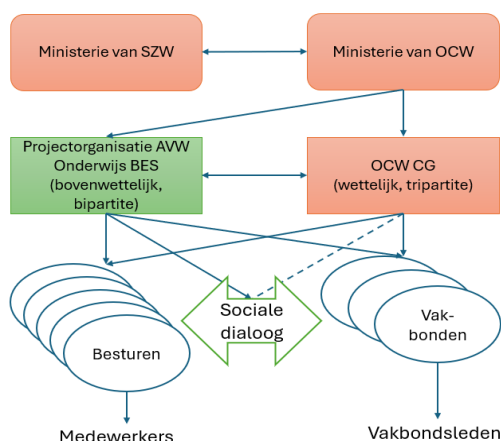
9. Implementatie

Dit hoofdstuk betreft de implementatie. Hierin geven we antwoord op de vraag: *Hoe kunnen de voorgestelde aanpassingen worden geïmplementeerd?* We schetsen de stappen die nodig zijn om het proces daadwerkelijk te versterken en te verduurzamen. Daarbij besteden we aandacht aan de inrichting van de uitvoerings- en governancestructuur, de mogelijke inzet van externe ondersteuning, de prioriteiten en fasering in de uitvoering, de financiële consequenties en de belangrijkste risico's voor de uitvoerbaarheid.

Een goed voorbeeld waarvan kan worden geleerd, is de vorming van de cao Zorg BES, die sinds 1 januari 2024 van kracht is. Het idee om een cao te ontwikkelen, leefde in de zorgsector al vóór 10-10-'10. In 2019 zijn enkele professionals vrijgesteld om aan een cao voor de zorgsector te gaan werken. *“Dat gaat je nooit lukken”*, waren de reacties destijds. Het is wel gelukt, met dien verstande dat de zorgsector in de startperiode op een aantal aspecten al wat verder was dan de onderwijssector. En het werk is nooit af: anno 2025 wordt in de zorgsector nog gewerkt aan versterking van de organisatie en de samenwerking. Inhoudelijk is er in de zorg nog veel te doen en daaraan wordt gewerkt in een groot aantal themacommissies. Bij de aanbeveling voor de onderwijssector trekken we nadrukkelijk lessen uit de ervaringen in de zorg.

9.1 Uitvoerings- en governancestructuur

Het model dat is gekozen in de kinderopvang dient als voorbeeld, dat wil zeggen het inrichten van een (tijdelijke) projectorganisatie. Bij de kinderopvang is dit BES(t)4kids. Hier zou het een Projectorganisatie cao Onderwijs BES zijn, waarvoor nog een passende naam gekozen moet worden. We korten het even af als PAO BES. Het projectteam heeft tot doel collectieve arbeidsvoorwaarden te regelen voor de BES-eilanden binnen een termijn van tien jaar. Het is een resultaatverplichting en geen inspanningsverplichting. Op termijn wordt dit structureel geborgd door de oprichting van een (paritair) secretariaat voor de sociale partners. Het projectteam houdt zich alleen op bovenwettelijke afspraken. Het overleg is bipartiet, dat wil zeggen alleen werkgevers en werknemers. Daarnaast functioneert OCW CG, gelijk met de huidige situatie, als verantwoordelijk voor de informatieverstrekking over wettelijke regelingen op het gebied van de kwaliteit van de arbeid en de arbeidsmarkt. Het overleg hier zal tripartiet zijn. Afstemming tussen PAO BES en OCW CG is essentieel.



9.3 Kosten

Nadat er een keuze is gemaakt voor bepaalde veranderingen dient een begroting te worden gemaakt voor het gehele project. Dit is een taak voor het ministerie van OCW. Uitgaande van voorliggend voorstel om te komen tot een cao, zijn de belangrijkste kostenposten:

- Kosten Projectbureau Arbeidsvoorwaarden Onderwijs BES (twee medewerkers en uitbesteding van uitvoering);
- Kosten expert wet- en regelgeving OCW CG (structureel);
- Kosten gezamenlijke aanpassing Personeelshandboek;
- Kosten procesbegeleiding;
- Eventuele kosten ter dekking van de eerste afspraken in de cao (bekostigingsvraagstuk).

9.4 Risico's

Er bestaan verschillende risico's op de route naar een versterkt proces van arbeidsvoorwaardenvorming in Caribisch Nederland. Ten eerste vergt de ontwikkeling van een nieuw proces capaciteit en kennis, terwijl partijen in CN hier op dit moment niet altijd over beschikken. Dit vormt een belangrijk risico waarmee rekening moet worden gehouden door zowel partijen in CN als in EN. Een tweede risico betreft de financiële randvoorwaarden. Het is momenteel onduidelijk in hoeverre de onderwijsbekostiging toereikend is voor besturen en scholen in CN om te voorzien in alle benodigde kosten, waaronder arbeidskosten, om goed onderwijs te kunnen realiseren. Het parallel lopende onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging moet hierover uitsluitsel geven. Een sterker proces van arbeidsvoorwaardenvorming kan alleen succesvol zijn als de financiële basis op orde is: ontoereikende bekostiging zal elke vorm van afspraken – collectief of anderszins – onder druk zetten, en andersom zal een verbeterd proces geen financiële tekorten oplossen.

De belangrijkste afbreukrisico's die we zien in de stappen naar een nieuw stelsel voor arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in CN zijn echter de volgende:

- Voortzetting van het huidige proces zonder duidelijke overgang kan tot stagnatie en frustratie leiden. Wanneer onduidelijk blijft welke route wordt gevolgd, of wanneer te lang wordt vastgehouden aan het huidige proces, bestaat het risico dat de samenwerking tussen partijen stopt. Dit geldt ook als de invoering van nieuwe afspraken steeds wordt uitgesteld. Partijen zijn unaniem ontevreden over de huidige werkwijze. Wel kan het bestaande proces tijdelijk beter functioneren door gerichte verbeteringen, zoals extra overlegmomenten tussen werkgevers en werknemers om gezamenlijke wensen te formuleren, die vervolgens via OCW in het OOGO kunnen worden ingebracht. Indien besloten wordt het huidige proces te vervangen, is het essentieel dat er snel duidelijkheid komt over de werkwijze in de tussenfase. Heldere rollen, vaste overlegmomenten en tijdige informatie-uitwisseling zijn cruciaal om miscommunicatie en onduidelijkheid te voorkomen. Daarbij vraagt ook de huidige onrust onder werknemers aandacht: sommige besturen hebben vooruitlopend op afspraken al salarisverhogingen doorgevoerd, terwijl andere dat niet doen. Dit verschil is onwenselijk en vraagt om afstemming en actie, mede gezien de hoge kosten van levensonderhoud in CN.
- Het succes is afhankelijk van de personen die in het proces een cruciale rol gaan spelen. Dit is ongeacht de organisatie en de belangen die zij vertegenwoordigen, en ongeacht de culturele achtergrond. Het is noodzakelijk dat de personen die op de vitale posities gaan opereren, gevoel hebben voor de eilandelijke en de Europese cultuur, een moderne visie hebben op de factor

arbeid, een open discussie kunnen voeren, zich kwetsbaar kunnen opstellen en tegelijkertijd kunnen doorpakken. Het laatste – doorpakken - gaat niet zonder al het voorgaande. Met de juiste mensen op de juiste plaatsen kunnen heel veel problemen worden voorkomen en worden opgelost.

9.5 Slotbeschouwing

Hoewel er verschillende risico's verbonden zijn aan het aanbrengen van veranderingen in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, vormt niets doen het grootste risico. Het huidige systeem voldoet niet aan de behoeften van partijen in Caribisch Nederland en laat de bestaande knelpunten voortbestaan. Niets doen is daarom geen optie. Het ontwikkelen van een vernieuwd proces, waarin eventueel ook de totstandkoming van een cao een plek kan krijgen, biedt juist kansen om structurele verbeteringen door te voeren.

Succesfactor nummer één is het potentieel bij *de werknemers (docenten)*. Tot nu toe is de rol van werknemers in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming klein, maar ze willen en kunnen actiever aan het proces deelnemen. We hebben in het onderzoek zeer bevlogen docenten gesproken. Een tweede succesfactor is de ruimte voor zeggenschap die ontstaat wanneer partijen in CN stap voor stap een eigen positie krijgen in het proces. Dit sluit aan bij de traditie in Europees Nederland, waarin werkgevers en werknemers al langere tijd gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Hoewel dit voor CN deels nieuw is, kan zeggenschap niet structureel worden onthouden; het vraagt om een passende (infra)structuur die dit mogelijk maakt. Tot slot biedt het vernieuwen van het proces niet alleen een oplossing voor ervaren knelpunten in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, maar biedt het tegelijkertijd een kans om het personeelsbeleid in het onderwijs in CN een positieve impuls te geven. Met als stip op de horizon duurzame inzetbaarheid van personeel, minder wervingsproblemen en betere kwaliteit van het onderwijs dat wordt verzorgd.

In de zorg was het werken aan de cao een middel en geen doel op zich. Ook in de zorg was er aanvankelijk heel veel scepsis over de ontwikkeling van een cao. Het "*zou het zeker niet gaan lukken*". Het is echter wel gelukt. Een stapsgewijze benadering is noodzakelijk om bestaande problemen, op weg naar het einddoel, tegemoet te treden en op te lossen.

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde partijen

In dit onderzoek zijn interviews afgenomen op Bonaire, Saba, St. Eustatius en in Europees Nederland. Hieronder staat het aantal gevoerde interviews en het aantal partijen waarmee is gesproken.

Bonaire

In totaal zijn 23 interviews afgenomen met ruim 40 personen. 21 van de interviews vonden face-to-face plaats en twee online. De volgende partijen zijn geïnterviewd:

- Vijf schoolbesturen
- Individuele werknemers van vier bekostigde scholen
- Twee vakbonden
- Vertegenwoordigers uit andere sectoren: Zorg, Kinderopvang, EOZ, FORMA, ROA CN
- Rijksvertegenwoordiging
- OLB
- OCW CG

Naast de afgenomen interviews vonden op Bonaire twee groepsbijeenkomsten plaats (met 7 en 19 deelnemers).

Saba en St. Eustatius

Op St. Eustatius en Saba zijn er 15 face-to-face gesprekken gevoerd met partijen die formeel betrokken zijn bij het proces van AVWV, te weten:

- Schoolbesturen
- Individuele werknemers van de bekostigde scholen
- OLE en OLS
- een vakbond

Europees Nederland

In totaal zijn 9 interviews afgenomen met bijna 20 personen. Zeven van de interviews werden online afgenomen en 2 vonden face-to-face plaats. De volgende partijen zijn geïnterviewd:

- Ministerie van OCW: beleidsmedewerkers en/of -juristen van directies Onderwijspersoneel en Primair Onderwijs, Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs, Internationaal Beleid, Financieel-Economische Zaken
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: beleidsmedewerker
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: beleidsmedewerkers
- Algemene onderwijsbond
- Sectorraden: PO-Raad, VO-raad, MBO raad
- Inspectie van het Onderwijs

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 10 november 2025

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap