

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Financieel-Economische
Zaken**

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie

58742531

Datum 16 december 2025

Betreft Verzamelbrief toezeggingen EK debatten op 25 maart en 14 oktober
2025

Bijlagen

1. Eindrapport toereikendheid
bekostiging onderwijs CN
2. Eindrapport AVW-vorming
onderwijspersoneel CN

In deze brief gaan wij in op een aantal van de toezeggingen die gedaan zijn tijdens de begrotingsbehandeling 2025 in de Eerste Kamer op 25 maart 2025 en de behandeling van de eerste suppletoire begroting 2025 in de Eerste Kamer op 14 oktober 2025.

Begrotingsbehandeling 2025

Toezegging Bezuiniging Open Universiteit (36.600 VIII, nr. T04042)

Reactie:

Voormalig onderwijsminister Bruins heeft in het debat over de begrotingsbehandeling toegezegd dat als blijkt dat de bezuiniging op internationale studenten bij alle hogeronderwijsinstellingen ook gevolgen heeft voor de Open Universiteit (OU), onderzocht zal worden of het nodig is en zo ja op welke manier de OU uitgezonderd moet worden van de bezuinigingsmaatregelen. Hierbij is eveneens toegezegd om uw Kamer hierover te informeren. Dat doen we bij deze.

Zoals voormalig onderwijsminister Bruins in uw Kamer heeft toegelicht, is de bezuiniging op internationale studenten toegepast op het macrobudget van alle hogeronderwijsinstellingen. We hebben besloten om hierbij geen uitzondering te maken voor de OU en de reguliere bekostigingssystematiek te volgen.

Ten eerste zien we de bezuiniging als een collectieve opdracht van alle onderwijsinstellingen in het hbo en het wo. De aangekondigde zelfregie vanuit Universiteiten van Nederland en de Vereniging Hogescholen sluit hierbij aan en deze steunen we ook van harte. Doel hiervan is om met gerichte maatregelen de instroom van internationale bachelorstudenten bij een aantal grote internationale

opleidingen te beperken en tegelijkertijd ook ruimte te maken voor groei bij studierichtingen waar arbeidsmarkttekortingen zijn.

Onze referentie
58742531

Daarnaast geldt dat de OU in het verleden ook heeft geprofiteerd van de stijging van het aantal internationale studenten doordat de variabele onderwijsbekostiging per student in het verdeelmodel hierdoor zijn toegenomen. Dit geldt overigens ook voor andere instellingen met alleen of grotendeels Nederlandstalig aanbod.

Ten derde constateren we dat de bezuiniging uit het hoofdlijnenakkoord voor een groot deel is gerealiseerd door de verwerking van de gedaalde studentenaantallen in de Referentieraming 2025. In 2026 resteert er nog een bezuiniging van € 6 miljoen. Uit doorrekeningen blijkt dat deze voor de OU in 2026 tot een beperkt financieel effect leidt van circa € 32.000,-. De nog in te vullen bezuiniging vanaf 2027 kan nu nog niet definitief worden vastgesteld: deze kan de komende jaren verder worden ingevuld als het aantal internationale studenten verder daalt. Voor de bezuiniging vanaf 2027 geldt dat het financieel effect wordt ingeschat op minder dan 0,5% van de jaarlijkse Rijksbijdrage.

Zoals benoemd steunen we de zelfregie van de onderwijsinstellingen en hebben we vertrouwen dat de bezuiniging verder wordt ingevuld zodat de bekostiging per student stabiel blijft, ook voor de Open universiteit.

Behandeling eerste suppletoire begroting 2025

Toezegging informatiebrief 50 procent anderstalige voertaal in basisonderwijs (36.725 VIII)

Reactie:

We hebben tijdens de behandeling over de eerste suppletoire begroting 2025 toegezegd een brief te sturen met informatie over het besluit tweetalig primair onderwijs (tpo). Met deze verzamelbrief geven we hier opvolging aan.

Op 3 oktober 2025 heeft de Ministerraad akkoord gegeven op de vaststelling van het besluit tpo. Dit besluit wijzigt het toegestane percentage onderwijstijd in een vreemde taal (Engels, Frans of Duits) van 15 procent naar maximaal 50 procent. Het besluit treedt in werking op 1 augustus 2026.¹

Gedurende tien jaar (van 1 augustus 2014 tot 1 augustus 2024) heeft er een pilot plaatsgevonden waarbij scholen in het primair onderwijs maximaal 50 procent van de onderwijstijd per schooljaar geven in het Engels, Frans of Duits. Onderzoek tijdens de pilot wees uit dat tpo een positief effect heeft op taalontwikkeling in een vreemde taal, terwijl de beheersing van het Nederlands en de rekenvaardigheden gelijk blijft. De effecten treden op ongeacht het opleidingsniveau van de ouders of de taal die in de thuisomgeving wordt gesproken. Daarom heeft het kabinet aan beide Kamers gecommuniceerd om de mogelijkheid voor tpo te continueren.

Toezegging informeren over Scholengemeenschap Bonaire (36.725 VIII)

¹ Stb. 2025, 275

Reactie op beide bovenstaande toezeggingen:

Tijdens het debat over de eerste suppletoire begroting 2025 van OCW hebben wij toegezegd om u op korte termijn te informeren over de status van de Scholengemeenschap Bonaire. Tevens hebben wij de toezegging gedaan om inzicht te geven in de scenario's voor een volgende kabinetsperiode met betrekking tot onder meer de huisvesting van scholen in Caribisch Nederland bij de volgende begroting (over 2027). Hieronder geven wij een reactie op beide toezeggingen.

Als onderdeel van de onderwijsagenda's Caribisch Nederland 2023 - 2027 is in opdracht van OCW een onderzoek uitgevoerd naar de toereikendheid van de bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland. Daarnaast heeft in opdracht van OCW een onderzoek plaatsgevonden naar het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor het onderwijspersoneel in Caribisch Nederland. Hierbij bieden wij uw Kamer de beide rapporten aan (bijlagen).

Het eerste onderzoek concludeert dat de bekostiging (op basis van de jaarverslagen uit 2023) in 2023 voor alle schoolbesturen in Caribisch Nederland op de lange termijn niet toereikend is om de kosten te dekken die deze schoolbesturen zelf begroten. Bij enkele schoolbesturen kan dit op de korte termijn gevolgen hebben voor de continuïteit. Met die schoolbesturen zijn wij in contact om de continuïteit van het onderwijs te waarborgen.

Uit het onderzoek naar de arbeidsvoorwaardenvorming komt naar voren dat werkgevers en werknemers knelpunten ervaren bij de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden. Partijen ervaren beperkte inspraak in het proces, die niet in overeenstemming is met de eigen verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming. Uit het onderzoek volgt het advies om de arbeidsverhoudingen evenwichtiger, transparanter en toekomstbestendig in te richten. Dat vraagt om duidelijkheid van ieders rol en verantwoordelijkheid, meer kennis van de arbeidsvoorwaarden en een hogere slagkracht aan werkgevers- en werknemerskant. Volgens het advies vergt dit een meerjarig traject waarin met de betrokken partijen stap voor stap wordt toegewerkt naar een beter proces van arbeidsvoorwaardenvorming.

De conclusies en adviezen uit de rapporten nemen wij uitermate serieus. Hier gaan wij de komende periode mee aan de slag. Wij vinden het belangrijk dat scholen in Caribisch Nederland voldoende bekostiging ontvangen en gaan hier de komende tijd onder andere het gesprek over aan met betrokken partijen. Wij zullen uw Kamer hierover bij de begroting 2027 nader informeren. Daarnaast vraagt het verbeteren van de arbeidsvoorwaardenvorming in Caribisch Nederland om een gefaseerde aanpak. De komende periode formuleren wij actielijnen voor de korte en lange termijn die als doel hebben te komen tot een toekomstbestendig proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor het onderwijs. In overleg met de betrokken partijen op de eilanden, waaronder de sociale partners, werken wij een concrete aanpak uit.

Eerder heeft het lid Van Meenen (D66²) een motie ingediend over het in overleg treden met de Scholengemeenschap Bonaire (SGB) over problemen op het gebied van huisvesting, basisbekostiging en arbeidsvoorwaarden. Deze motie is aangehouden nadat er is toegezegd uw Kamer te informeren over de stand van zaken. Tevens gaan wij in op de vraag van het lid Rietkerk (CDA) aangaande

² Kamerstukken I, 2025/26, 36 725 VIII, L.

scenario's voor de onderwijshuisvesting in het algemeen. Wij kunnen u melden dat wij - op basis van informatie uit de jaarverslagen van 2023 en 2024 - over de indicatoren solvabiliteit, liquiditeit en weerstandsvermogen - concluderen dat de SGB een gezonde financiële positie heeft. Ook kunnen wij uw Kamer melden dat ons departement over de genoemde onderwerpen frequent in contact staat met de SGB en ook breder met de andere schoolbesturen. Een voorbeeld is het lopende contact met de schoolbesturen op Bonaire over de totstandkoming van de arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor 2026.

Ten aanzien van de huisvesting heeft het lid Rietkerk gevraagd om scenario's die in de komende kabinetsperiode kunnen leiden tot kwalitatief voldoende onderwijshuisvesting voor alle scholen. Sinds 2012 werkt het ministerie samen met de openbare lichamen aan de vervanging van alle bekostigde scholen op de drie eilanden. De wettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting wordt momenteel door OCW met de openbare lichamen gedeeld. Naast de bouwopgave wordt ook samengewerkt aan het goed inregelen van structureel onderhoud en de opstelling van lokaal onderwijshuisvestingsbeleid.

Een groot deel van de scholen is inmiddels gerenoveerd of vervangen. Voor de resterende opgave zijn er momenteel onvoldoende middelen beschikbaar. Hier zullen we in de begroting van 2027 op terugkomen. De verwachting is dat de bouwopgaven op Saba en Bonaire op zijn vroegst worden afgerond in 2029. Op Sint-Eustatius wordt het laatste project naar verwachting in 2026 opgeleverd. Naast prijsstijgingen, zijn er uitdagingen die te maken hebben met de sterke bevolkingsgroei op Bonaire. Hiervoor wordt tezamen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties gewerkt aan een plan voor de gevolgen voor onderwijs, inclusief onderwijshuisvesting.

Toezegging leveren overzicht medewerkers die beduidend meer verdienen dan Balkenendenorm (36.725 VIII)

Reactie:

Wij hebben tijdens het debat over de eerste suppletoire begroting 2025 van OCW de toezegging gedaan aan het lid Walenkamp van de Fractie-Walenkamp om een overzicht te leveren van mensen binnen de OCW-sectoren die beduidend meer verdienen dan de Balkenendenorm.³ Hierbij geven we dat overzicht. We hebben iedereen opgenomen die in 2024 meer bezoldiging ontving dan het individueel toepasselijk maximum.⁴ Hiervoor is gebruik gemaakt van de data die door de instellingen digitaal bij DUO zijn aangeleverd.

De Wet normering topinkomens (WNT) maakt onderscheid tussen topfunctionarissen (bestuurders en toezichthouders) en niet-topfunctionarissen.

- Voor topfunctionarissen geldt een maximering en openbaarmaking van de bezoldiging (en ontslagvergoeding).
- Voor niet-topfunctionarissen geldt alleen een openbaarmakingsverplichting indien de bezoldiging hoger is dan het drempelbedrag (ter hoogte van het algemeen WNT-maximum). Voor deze groep geldt geen maximering.

³ We spreken in de beantwoording van het individueel toepasselijk WNT-maximum. De Balkenendenorm is geen officiële term en wordt vaak gebruikt om te verwijzen naar het algemene WNT-maximum en dus niet naar de verlaagde maxima die gelden voor diverse instellingen binnen de OCW-sector. Deze verlaagde maxima zijn in deze cijfers wel meegenomen.

⁴ Het maximum dat voor de instelling geldt (eventueel een verlaagd maximum) gecorrigeerd naar deeltijdfactor en aantal gewerkte kalenderdagen.

Beide groepen, topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen, zijn in het overzicht opgenomen.

Onze referentie
58742531

Topfunctionarissen: bezoldiging openbaar en gemaximeerd

In 2024 waren er in de OCW-sectoren 23 topfunctionarissen die een bezoldiging hebben ontvangen die boven het individueel toepasselijk maximum lag.⁵ Een specificatie is opgenomen in tabel 1 in de bijlage. Voor het beantwoorden van deze vraag is gekeken naar de topfunctionarissen die het gehele jaar werkzaam zijn geweest. Deze cijfers geven de minste vertekening en het meest vergelijkbare beeld over de jaren heen. Dit sluit aan bij de rapporten voor de WNT-wetsevaluatie van BZK uit 2020.⁶

De maximale bezoldiging voor topfunctionarissen is afhankelijk van een eventueel verlaagd maximum dat geldt voor de instelling, de deeltijdfactor en het aantal gewerkte kalenderdagen (het 'individueel toepasselijk maximum').

De belangrijkste redenen waarom een hogere bezoldiging dan het maximum is toegestaan, zijn dat:

- de bezoldiging nog beschermd is door overgangsrecht in verband met de indeling van de instelling in een bezoldigingsklasse met een verlaagd maximum op grond van de Regeling normering topinkomens OCW-sectoren ofwel een wijziging van de klasse; of
- dat een deel van het bedrag aan een eerder jaar kan worden toegerekend, bijvoorbeeld een vakantie-uitkering.

Wij benadrukken daarom dat het overzicht in tabel 1 géén overzicht is van overtredingen. Als er toch sprake is van een overtreding zal de WNT-toezichthouder handhaven. Hierover rapporteert de minister van BZK jaarlijks via de WNT-jaarrapportage.

Niet-topfunctionarissen: bezoldiging boven drempelbedrag openbaar

In 2024 waren er in de OCW-sectoren 40 niet-topfunctionarissen die een bezoldiging hebben ontvangen die boven het drempelbedrag lag. Het betreft voornamelijk hoogleraren en een aantal decanen bij universiteiten. Een specificatie is opgenomen in tabel 2 in de bijlage. Om het in perspectief te plaatsen: WNT-breed gaat het volgens de meest recente cijfers uit 2023 om 265 personen (medisch specialisten uitgezonderd).

Het drempelbedrag voor niet-topfunctionarissen is alleen afhankelijk van de deeltijdfactor (en dus niet van het aantal gewerkte kalenderdagen of een eventueel verlaagd maximum). Een bezoldiging boven het drempelbedrag is in alle gevallen toegestaan, maar moet wel openbaar worden gemaakt.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

⁵ De WNT-verantwoording van instellingen binnen de OCW-sectoren wordt jaarlijks gepubliceerd op de website van DUO: [Verantwoording uit XBRL - DUO Open Onderwijsdata](#)

⁶ [Wetsevaluatie Wet normering topinkomens 2016-2020 | Actueel | Topinkomens](#)

Onze referentie
58742531

Gouke Moes

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Koen Becking

Bijlage**Onze referentie**
58742531Tabel 1: Topfunctionarissen die het gehele jaar in dienst waren met bezoldiging
boven het maximum

Sector	Naam instelling	Functie	Deel-tijd-factor	Betaalde bezoldiging	Individueel toepasselijk bezoldigings-maximum	Bedrag boven maximum	Motivering
PO	Stg. Kath. Onderwijs Ginneken	Directeur	1,00	€ 139.517	€ 138.000	€ 1.517	Overgangsrecht
PO	Sticht. Islam. Scholen El-Amal	Algemeen bestuurder	1,00	€ 167.564	€ 166.000	€ 1.564	Toerekening aan eerdere jaren
PO	Stichting Spaarnesant	bestuurder	1,00	198.327	€ 197.000	€ 1.327	Toerekening aan eerdere jaren
PO	Stichting Oorsprong	Bestuurder	1,00	€ 167.766	€ 166.000	€ 1.766	Toerekening aan eerdere jaren
PO	Stg. Pr. Chr. Onderw. Utrecht	Voorzitter CvB	0,50	€ 100.887	€ 98.500	€ 2.387	Geen motivering opgegeven
PO	Stichting Yulius Onderwijs	Lid RvB	0,24	€ 54.517	€ 43.789	€ 10.728	Geen motivering opgegeven
VO	Stg. Kath. Ond. Sint-Liduina	Rector Bestuurder	1,00	€ 176.074	€ 166.000	€ 10.074	Toerekening aan eerdere jaren
VO	Stg. Prakt. onderw. Roermond eo	Directeur/Bestuurder	1,00	€ 139.307	€ 138.000	€ 1.307	Toerekening aan eerdere jaren
VO	Stg. Openb. Voortgez. Onderw.	Bestuurder	1,00	€ 191.681	€ 181.000	€ 10.681	Jubileumuitkering
VO	St VO Eernsdelta	Voorzitter CvB	0,50	€ 90.517	€ 90.500	€ 17	Toerekening aan eerdere jaren
VO	Stg. Lyceum Sancta Maria	Rector bestuurder	1,00	€ 178.798	€ 166.000	€ 12.798	Toerekening aan eerdere jaren
VO	Stg. R-K Voorb. Hoger&MO v. NR	Rector	0,90	€ 151.638	€ 149.400	€ 2.238	Toerekening aan eerdere jaren
MBO	STC-Group	Lid CvB	1,00	€ 189.166	€ 181.000	€ 8.166	Overgangsrecht
MBO	STC-Group	Lid CvB	1,00	€ 189.567	€ 181.000	€ 8.567	Overgangsrecht
HBO	Stg. Hogesch. Kunsten Utrecht	Voorzitter CvB	1,00	€ 198.520	€ 197.000	€ 1.520	Toerekening aan eerdere jaren
WO	Universiteit Leiden	Lid CvB en vicevoorzitter	1,00	€ 240.735	€ 233.000	€ 7.735	Toerekening aan eerdere jaren
WO	Stg. Kath. Univ. Brabant	Lid College van Bestuur	1,00	€ 200.637	€ 194.167	€ 6.470	Toerekening aan eerdere jaren
Media	Omroep Flevoland	directeur/bestuurder	1,00	€ 200.538	€ 165.000	€ 35.538	Overgangsrecht
Media	RTV Rijnmond	Bestuurder	1,00	€ 231.854	€ 165.000	€ 66.854	Overgangsrecht
Media	Stg. EtherReclame (STER)	Algemeen directeur	1,00	€ 232.806	€ 214.000	€ 18.806	Overgangsrecht
Media	Stichting RTV Drenthe	Directeur/Hoofdredacteur	1,00	€ 218.931	€ 165.000	€ 53.931	Overgangsrecht
Media	Stichting RTV NH	Directeur	1,00	€ 229.705	€ 196.000	€ 33.705	Overgangsrecht
Cultuur	Stichting Mondriaan Fonds	directeur-bestuurder	1,00	€ 206.761	€ 194.000	€ 12.761	Toerekening aan eerdere jaren

Tabel 2: Niet-topfunctionarissen met bezoldiging boven het drempelbedrag

Onze referentie
58742531

Sector	Naam instelling	Functie	Deeltijd-factor	Betaalde bezoldiging	Drempel-bedrag	Bedrag boven drempel-bedrag
WO	Rijksuniversiteit Groningen	Hoogleraar	1,00	€ 237.175	€ 233.000	€ 4.175
WO	Rijksuniversiteit Groningen	Hoogleraar	0,60	€ 144.929	€ 139.800	€ 5.129
WO	Rijksuniversiteit Groningen	Hoogleraar	0,60	€ 140.624	€ 139.800	€ 824
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Decaan	1,00	€ 236.596	€ 233.000	€ 3.596
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Decaan	1,00	€ 236.564	€ 233.000	€ 3.564
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Decaan	1,00	€ 239.242	€ 233.000	€ 6.242
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	1,00	€ 246.141	€ 233.000	€ 13.141
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	0,50	€ 119.831	€ 116.500	€ 3.331
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	1,00	€ 251.659	€ 233.000	€ 18.659
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	1,00	€ 256.355	€ 233.000	€ 23.355
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	1,00	€ 237.177	€ 233.000	€ 4.177
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	1,00	€ 251.942	€ 233.000	€ 18.942
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	1,00	€ 238.248	€ 233.000	€ 5.248
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	1,00	€ 263.698	€ 233.000	€ 30.698
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	0,88	€ 204.103	€ 203.875	€ 228
WO	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar	1,00	€ 234.959	€ 233.000	€ 1.959
WO	Technische Universiteit Delft	Hoogleraar	1,00	€ 248.858	€ 233.000	€ 15.858
WO	Technische Universiteit Delft	Hoogleraar	1,00	€ 234.202	€ 233.000	€ 1.202
WO	Technische Universiteit Delft	Hoogleraar	1,00	€ 234.202	€ 233.000	€ 1.202
WO	Techn. Universiteit Eindhoven	Hoogleraar	0,80	€ 188.447	€ 186.400	€ 2.047
WO	Universiteit Twente	Directeur	1,00	€ 239.820	€ 233.000	€ 6.820
WO	Universiteit Twente	Hoogleraar	1,00	€ 295.743	€ 233.000	€ 62.743
WO	W U	Hoogleraar	1,00	€ 250.345	€ 233.000	€ 17.345
WO	Universiteit Maastricht	Decaan	1,00	€ 266.515	€ 233.000	€ 33.515
WO	Universiteit Maastricht	Decaan	1,00	€ 237.244	€ 233.000	€ 4.244
WO	Universiteit Maastricht	Decaan	1,00	€ 234.404	€ 233.000	€ 1.404
WO	Universiteit Maastricht	Hoogleraar	1,00	€ 253.746	€ 233.000	€ 20.746
WO	Universiteit Maastricht	Hoogleraar	0,50	€ 133.714	€ 116.500	€ 17.214
WO	Universiteit Maastricht	Hoogleraar	1,00	€ 238.051	€ 233.000	€ 5.051
WO	Universiteit Maastricht	Hoogleraar	1,00	€ 262.960	€ 233.000	€ 29.960
WO	Universiteit Maastricht	Hoogleraar	0,80	€ 321.720	€ 186.400	€ 135.320
WO	Universiteit Maastricht	Hoogleraar	1,00	€ 265.409	€ 233.000	€ 32.409
WO	Universiteit Maastricht	Hoogleraar	0,10	€ 28.086	€ 23.300	€ 4.786
WO	Universiteit van Amsterdam	Hoogleraar	0,90	€ 304.060	€ 209.700	€ 94.360
WO	Stg. Kath. Univ. Brabant	Hoogleraar	1,00	€ 301.063	€ 233.000	€ 68.063
WO	Stg. Kath. Univ. Brabant	Hoogleraar	1,00	€ 340.802	€ 233.000	€ 107.802
WO	Stg. Kath. Univ. Brabant	Hoogleraar	1,00	€ 256.079	€ 233.000	€ 23.079
WO	Stg. Kath. Univ. Brabant	Hoogleraar	0,90	€ 219.603	€ 209.700	€ 9.903
VO	Vereniging C.V.O. te R'dam eo	Directeur	1,00	€ 239.926	€ 233.000	€ 6.926
OWB	KNAW	Directeur	1,00	€ 250.755	€ 233.000	€ 17.755



Gelijke kansen, voldoende middelen

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

Eindrapport

7-9-2025

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

Gelijke kansen, voldoende middelen

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

Eindrapport

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

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, september 2025

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

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

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

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

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Wettelijk kader en systematiek

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

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

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

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

Relevante context

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

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

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

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

Financiële positie schoolbesturen

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

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

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

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

Toereikendheid

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

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

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

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

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

Knelpunten en tekortkomingen

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

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

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

Aanbevelingen

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

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

Aanbevolen wordt:

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

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

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

Inhoudsopgave

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

1. Inleiding

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

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

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

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

Ter beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag is in dit onderzoek:

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Wettelijk kader en bekostigingssystematiek

Wettelijk kader

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

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

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

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

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

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

² Artikel 2.86 Wvo 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Ministerie van OCW (2011).

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

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

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

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

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

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

Bekostiging

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

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

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

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

⁹ Ministerie van OCW (2023).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Memorie van Toelichting Wet vereenvoudiging bekostiging PO.

¹⁷ Art. 99 lid 4 Wpo BES.

¹⁸ Memorie van Toelichting Regeling Bekostiging Wpo BES 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Context

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

Economische context

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Geografie

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

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

Tabel 13: De gemiddelde temperatuur in Caribisch Nederland.

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

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

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

Demografie

Bevolkingsgroei op Bonaire en Saba voornamelijk veroorzaakt door immigratie

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

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

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

²³ Kennisportaal Klimaatadaptatie (2025)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Onderwijs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 19: Schoolbesturen en scholen in Caribisch Nederland.

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

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

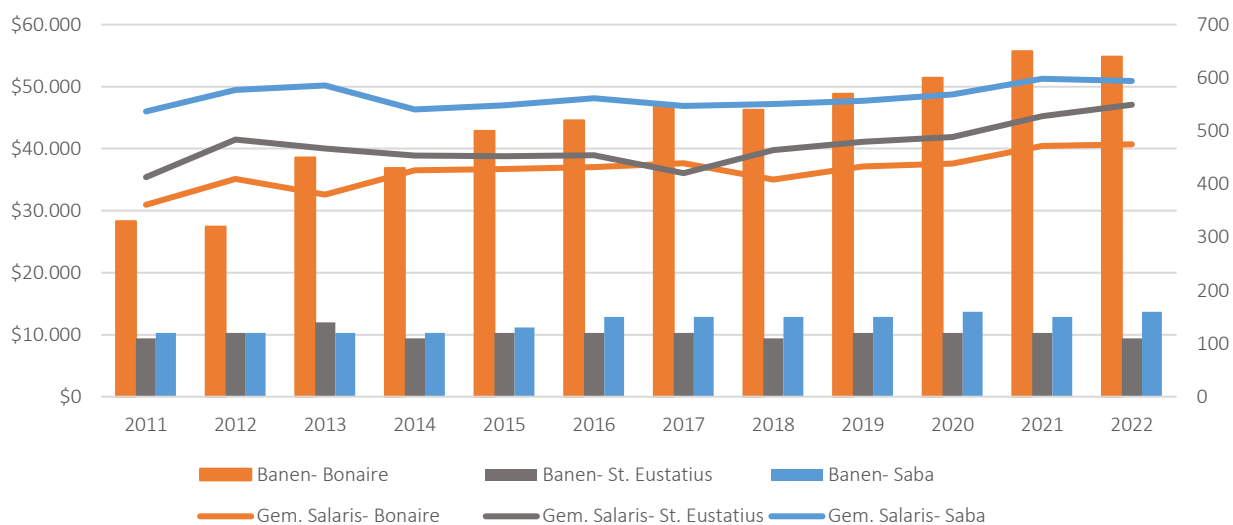
Bonaire	Stichting	Omvang in aantal leerlingen (2023)*
Voortgezet onderwijs		
Scholengemeenschap Bonaire	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	2.171
- <i>Unit Liseo Boneriano</i>	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	
- <i>Unit VMBO</i>	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	
- <i>Unit MBO</i>	Stichting Scholengemeenschap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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Vergelijking met Europees Nederland

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Financiële analyse

Financiële ratio's

Gezonde vermogenspositie, negatieve resultaten

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

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

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

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

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

Verandering in vermogenspositie tussen 2019 en 2023

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

²⁵ Eigen vermogen als percentage van het totale vermogen.

²⁶ Resultaat als percentage van de omzet.

²⁷ Verhouding vlottende activa ten opzichte van kortlopende schulden.

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

²⁹ Eigen vermogen als percentage van de totale baten.

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

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

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

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

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

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

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

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

Rentabiliteit

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

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

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

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

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

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

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

Rijksbijdragen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³² In jaarrekening verantwoorde Rijksbijdragen plus overige subsidies OCW.

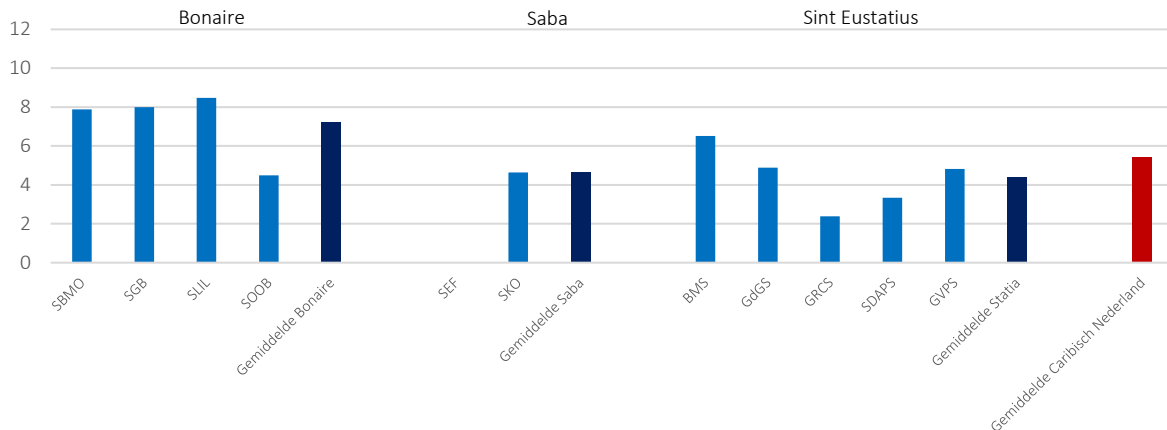
³³ De bekostigingsbedragen die het schoolbestuur verantwoordt in zijn jaarverslag zijn hoger dan de bekostigingsbedragen in de overzichten die OCW ter beschikking heeft gesteld. In deze tabel zijn de bedragen uit het jaarverslag overgenomen.

Kosten

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

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

Figuur 2: Leerlingen per fte per schoolbestuur, 2023.



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

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

Figuur 3 laat de volgende verbanden zien:

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

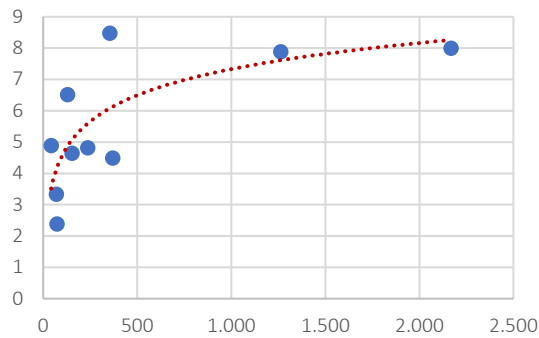
De figuren wijzen op het bestaan van schaalvoordelen: grotere scholen kennen een hoger aantal leerlingen per fte en - doordat de personeelskosten de voornaamste kostenpost is - impliceert dit lagere kosten per leerling bij grotere scholen. Dit is terug te zien in de totale kosten per leerling en de personeelskosten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

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

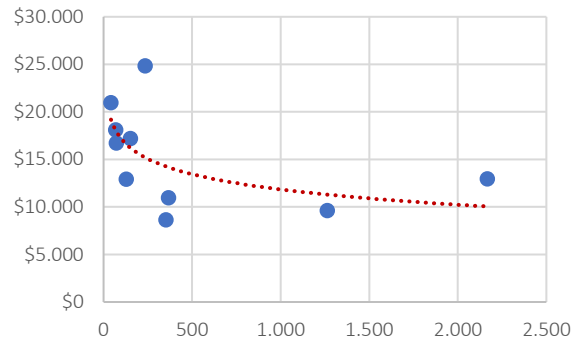
³⁴ Dit betreft de som van alle leerlingen bij schoolbesturen waar meerdere scholen onder vallen.

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

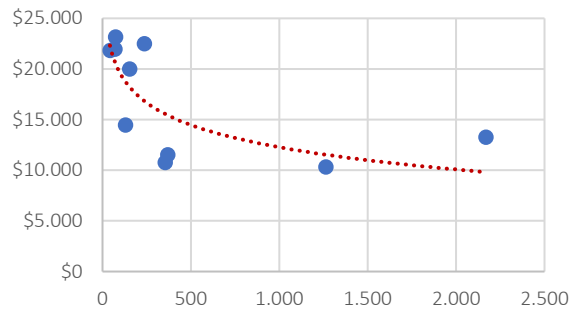
Figuur 3.a: Het aantal leerlingen per fte (y-as) en schoolomvang (x-as).



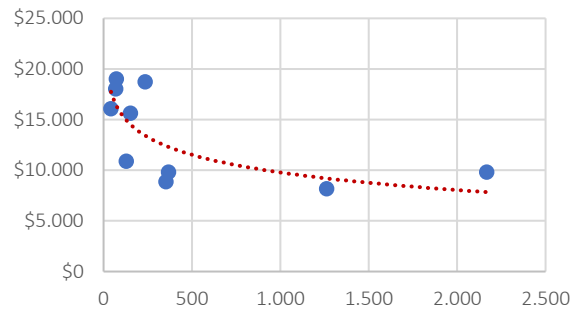
Figuur 3.b: De Rijksbijdrage per leerling (y-as) en de schoolomvang (x-as).



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



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



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

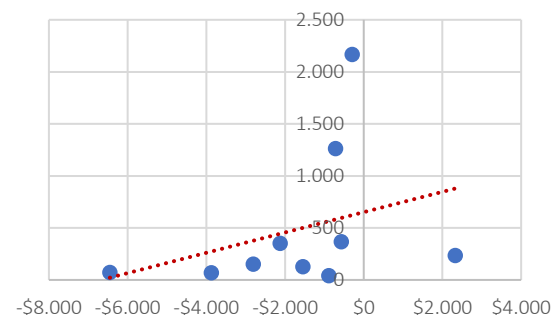
Van belang voor de beoordeling van de toereikendheid van de bekostiging en de effectiviteit en doelmatigheid van de bekostigingssystematiek is of de Rijksbijdrage adequaat verband houdt met de totale kosten. Onderstaande figuren geven een indicatie dat een hogere Rijksbijdrage per leerling grotendeels,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

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

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



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



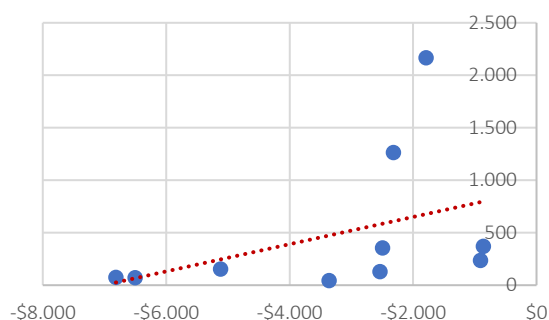
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

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

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



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



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

Toereikendheid

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

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

Tabel 29. De lumpsum bekostiging in de totale kosten, 2023.								
Omvang			Lumpsum bekostiging		Totale kosten		Verschil lumpsum t.o.v. totale kosten	
			Nominaal	Per leerling	Nominaal	Per leerling	Nominaal	Per leerling
Bonaire	SBMO	1.263	\$10.115.848	\$8.009	\$13.043.852	\$10.328	-\$2.928.004	-\$2.319
	SGB	2.167	\$24.860.247	\$11.472	\$28.732.221	\$13.259	-\$3.871.974	-\$1.787
	SLIL	353	\$2.918.358	\$8.267	\$3.798.490	\$10.761	-\$880.132	-\$2.494
	SOOB	368	\$3.924.439	\$10.664	\$4.241.659	\$11.526	-\$317.220	-\$862
Saba	SEF	117	\$2.937.887	\$25.110	\$4.722.831	\$40.366	-\$1.784.944	-\$15.256
	SKO	153	\$2.275.269	\$14.871	\$3.058.466	\$19.990	-\$783.197	-\$5.119
Sint Eustatius	BMS	129	\$1.537.212	\$11.916	\$1.864.209	\$14.451	-\$326.997	-\$2.535
	GdGS	42	\$775.942	\$18.475	\$916.990	\$21.833	-\$141.048	-\$3.358
	GRCS	73	\$1.193.712	\$16.352	\$1.691.206	\$23.167	-\$497.494	-\$6.815
	SDAPS	70	\$1.082.307	\$15.462	\$1.537.659	\$21.967	-\$455.352	-\$6.505
	GVPS	236	\$5.096.474	\$21.595	\$5.310.670	\$22.503	-\$214.196	-\$908
Totaal Caribisch Nederland							-\$12.200.558	

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Vergelijking met Europees Nederland

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

Personeelskosten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ https://sectorrapportage.poraad.nl/wp-content/uploads/2024/11/2024_sectorrapportage_po_raad.pdf.

³⁸ Ministerie van OCW (2025), website ocwincijfers.nl.

³⁹ Enkele schoolbesturen op de bovenwindse eilanden geven aan dat de helft tot twee derde van de leerlingen een speciale zorgbehoefte heeft.

⁴⁰ McKinsey (2020).

⁴¹ https://sectorrapportage.poraad.nl/wp-content/uploads/2024/11/2024_sectorrapportage_po_raad.pdf.

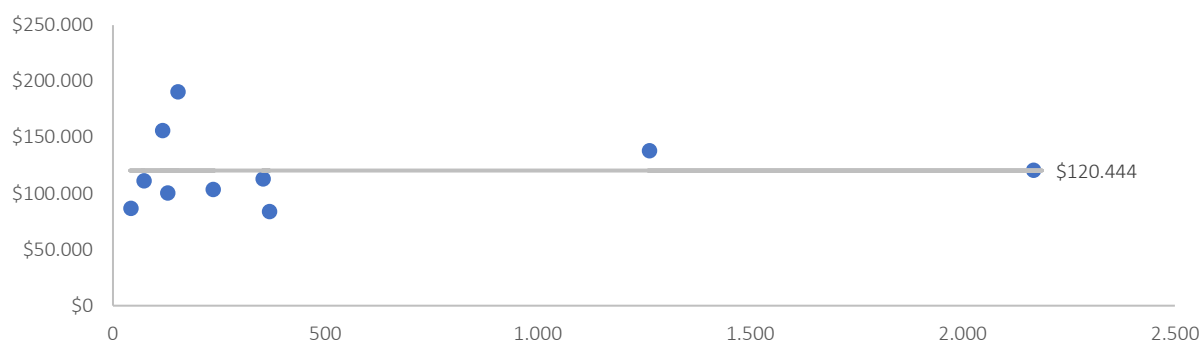
Tabel 34: Loonkosten per fte en per leerling in Caribisch Nederland en Europees Nederland, 2023.

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

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

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

Figuur 6: Spreiding bezoldiging directie en bestuursvoorzitters, 2023.



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

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

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

Afschrijvingen, huisvesting en overig

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 35: Decompositie van de totale kosten van schoolbesturen.

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

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

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

Tabel 36: Kostencomponenten per fte en per leerling.

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

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

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

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

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

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

5. Knelpunten

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

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

Toereikendheid

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

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

Nieuwkomersonderwijs

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

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

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

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

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

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

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

Zorgleerlingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prijs- en loonverschillen

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

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

Voorspelbaarheid

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

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

Personeelskosten

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

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

Huisvesting en onderhoud

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schaalnadelen en ondoelmatigheid

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

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

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

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

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

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

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

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

Tijdelijke middelen, structurele kosten

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

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

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

Grote budgettaire fluctuaties

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

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

Bijlage A. Bronnen

Algemene Onderwijsbond (2023), *brochure functiewaarderingssysteem*.

Arbeidsovereenkomst Onderwijspersoneel 2018-2020

Arbeidsovereenkomst Onderwijspersoneel 2021-2023

Arbeidsovereenkomst Onderwijspersoneel 2024

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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 Tijdlijn 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 eruitziet 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.

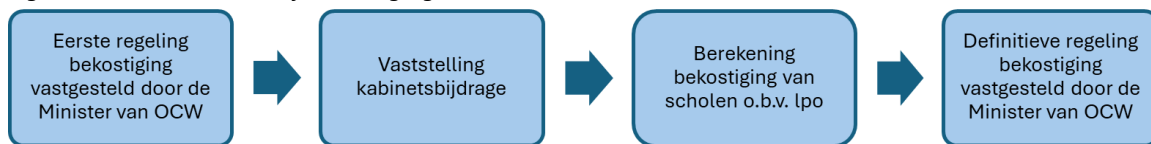
¹ Artikel 99 van de [Wet primair onderwijs BES](#) en artikel 11.56 van de [Wet voortgezet onderwijs 2020](#).

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.

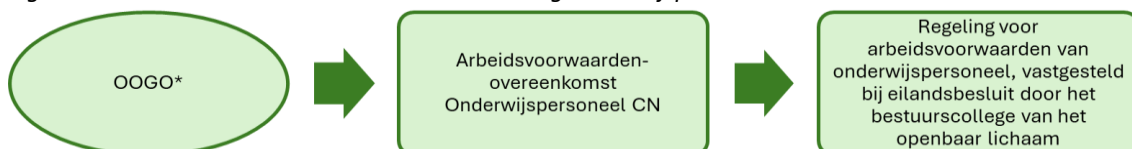
Figuur 2.1. Proces onderwijsbekostiging.



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.

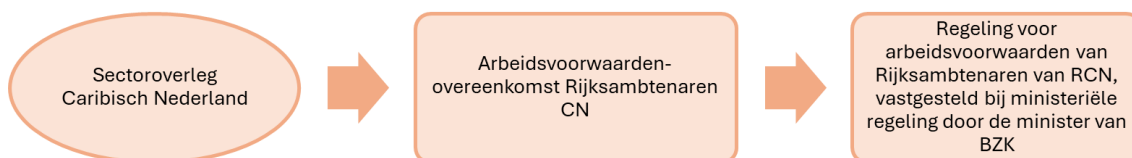
lichaam (al dan niet tezamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid). Het bevoegd gezag van een bijzondere school is de rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij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

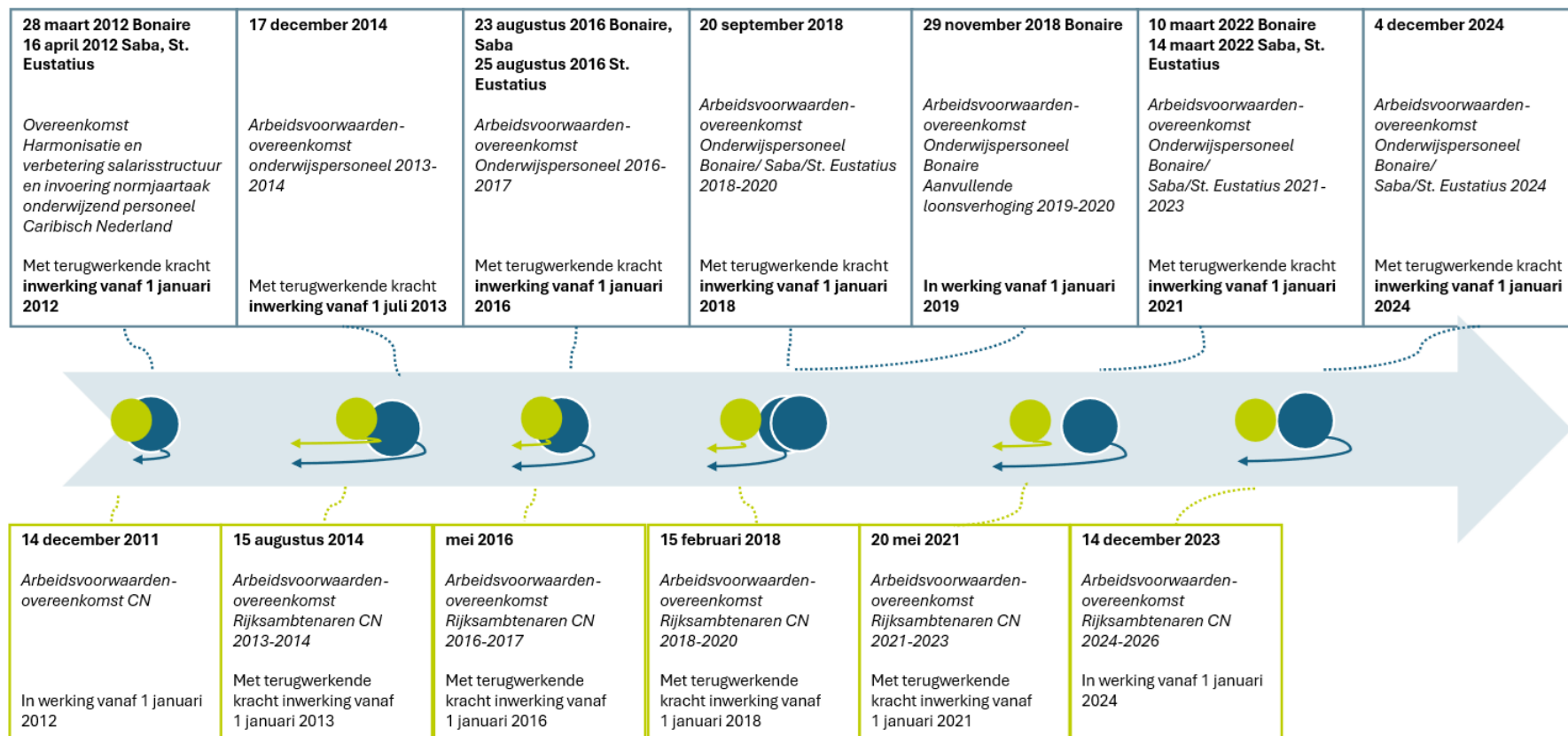
⁹ [Regeling Bezoldiging Rijksambtenaren BES](#).

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 AVVV. Ter illustratie schetsen we hoe het meest recente proces van AVVV 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 AVVV voor Rijksambtenaren is niet alleen door het ervaren van een gebrek aan inspraak van invloed op hoe het proces van AVVV 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 ontleen, terwijl op dezelfde pagina staat dat je er geen rechten aan kunt ontleen. 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.

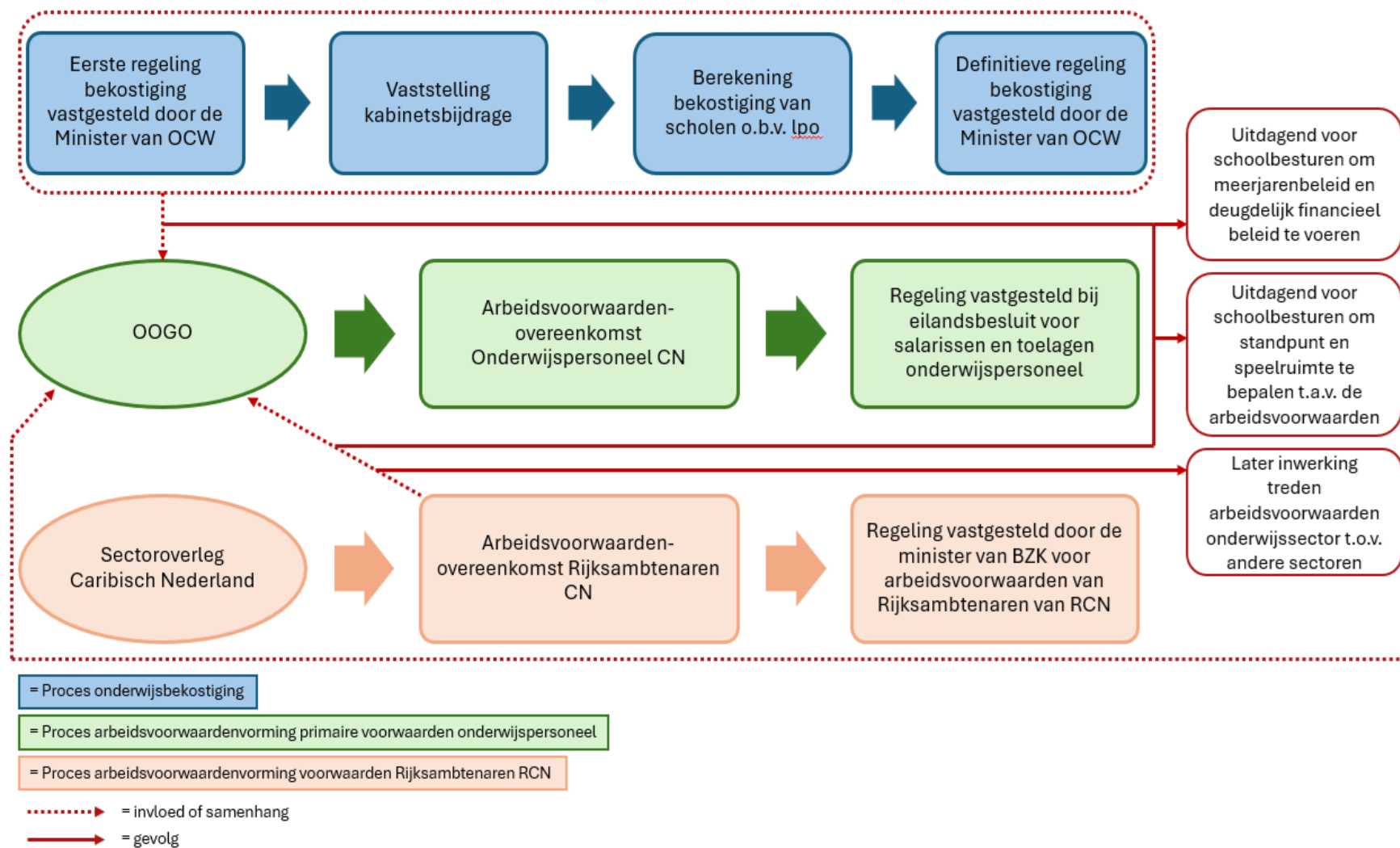
Dat de bekostigingssystematiek niet helpend is voor hoe het proces van arbeidsvoorwaardenvorming wordt ervaren, heeft met twee aspecten te maken: het ritme in de systematiek en de schaalgrootte van besturen en scholen. De bekostigingssystematiek kent een ritme waarin een eerste regeling voor bekostiging 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 getrapt 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](#)

²⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. [Caribisch Nederland; migratie, geslacht, leeftijd en geboorteland](#).

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.

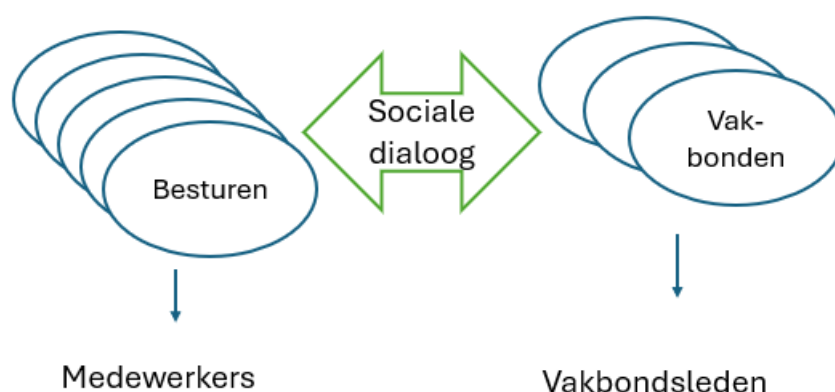
Het betrekken (en betrokken houden) van werknemers is een doorlopend onderdeel van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming en strekt zich uit over de gehele periode (zie Tabel 3 in hoofdstuk 9).

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).

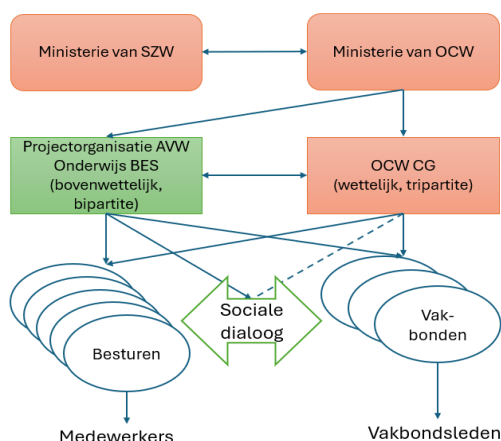
9. Implementatie

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



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW, SOCW

**Financieel-Economische
Zaken**

Van

Persoonsgegevens

Datum

2 december 2025

Referentie

Bijlagen

1: Kamerbrief toezeggingen

Intern OCW afgestemd

SG, DGCM, DGFO, DGHBE, FEZ

**Interdepartementaal
afgestemd**

Fin

Toezeggingen Eerste Kamer begrotingsbehandeling 2025 op 25 maart 2025 en behandeling eerste suppletoire begroting 2025 op 14 oktober 2025

Aanleiding

Tijdens twee debatten in de Eerste Kamer, namelijk de begrotingsbehandeling 2025 op 25 maart 2025 en de behandeling van de eerste suppletoire begroting 2025 op 14 oktober 2025 heeft u toezeggingen gedaan aan de Kamerleden. FEZ heeft een verzamelbrief opgesteld waar we ingaan op een aantal van deze toezeggingen. De overige toezeggingen worden beantwoord in 2026, dan wel omdat er nu nog geen informatie beschikbaar is om te melden aan de Kamer, dan wel omdat de toezegging verwijst naar een brief die pas in 2026 verstuurd wordt aan de Kamer.

Geadviseerd besluit

U wordt verzocht bijgaande brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer te (onder)tekenen. Tevens vragen wij u om een afschrift aan de voorzitter van de Tweede Kamer te (onder)tekenen, zodat de Tweede Kamer dezelfde informatie heeft incl. twee rapporten die nog niet eerder met het parlement zijn gedeeld.

Kernpunten

In de brief worden de volgende toezeggingen behandeld:

Begrotingsbehandeling 2025

- Toezegging Bezuiniging Open Universiteit

Behandeling eerste suppletoire begroting 2025

- Toezegging informatiebrief 50 procent anderstalige voertaal in basisonderwijs
- Toezegging informeren over Scholengemeenschap Bonaire
- Toezegging inzicht scenario's Caribisch Nederland
- Toezegging leveren overzicht medewerkers die beduidend meer verdienen dan Balkenendenorm

Toelichting

Voor de toezeggingen over Caribisch Nederland (Scholengemeenschap Bonaire en scenario's Caribisch Nederland) vindt u hieronder een extra toelichting. Met deze brief doet u uw toezegging gestand om de Kamer op korte termijn te informeren over de status van de Scholengemeenschap Bonaire (SGB). Uw toezegging volgde op de (aangehouden) motie van het lid Van Meenen (D66) over het in overleg treden met de SGB over problemen rond huisvesting, bekostiging en

arbeidsvoorwaardenvorming. In de brief beschrijft u twee onderzoeken die u op uw terrein heeft laten doen: over de toereikendheid en doelmatigheid van de financiële middelen van de schoolbesturen (primair en voortgezet onderwijs) in Caribisch Nederland en over de arbeidsvoorwaardenvorming voor het onderwijs in Caribisch Nederland.

Datum

2 december 2025

Beide onderzoeksrapporten worden met deze brief openbaar. In de brief beschrijft u kort welk vervolg u eraan geeft. Over dit vervolg plant beleid graag een verdiepend gesprek met u in. Voor de bekostiging geldt dat we bij Voorjaarsnota kijken of we dit kunnen inpassen. Voor de arbeidsvoorwaardenvorming werken we actielijnen uit voor de korte en langere termijn. Uit het onderzoek blijkt dat stakeholders op de eilanden te weinig ruimte ervaren voor inspraak en dat er onduidelijkheid is over de (wettelijke) rolverdeling en verantwoordelijkheden. Mede vanwege de onvrede op de eilanden over de huidige gang van zaken, is er aanleiding het proces van totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden beter in te richten. Op korte termijn werken we bijvoorbeeld aan betere voorlichting en het versterken van de betrokkenheid van het onderwijspersoneel bij de arbeidsvoorwaardenvorming. Voor de langere termijn werken we toe naar een meer duurzame inrichting van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming.

Met betrekking tot de onderwijshuisvesting wordt in deze beantwoording aangesloten bij bestaande planningen met dien verstande dat de realisatie hiervan afhankelijk is van benodigde additionele middelen. Sinds 2012 deelt het ministerie de wettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting met de drie openbare lichamen. In convenanten en plannen van aanpak per bouwproject, krijgt deze samenwerking vorm. De realisatie verloopt weliswaar traag, maar gestaag. Zo is afgelopen zomer begonnen aan de bouw van het MBO op Bonaire en zal naar verwachting komend jaar de bouw van de VO-school op Sint-Eustatius worden afgerond.