

## Conclusies

### Conclusies aangaande sociaal-economische achtergronden en ontwikkelingen

1. Ondanks een relatief hoog gemiddeld welvaartsniveau, met een per capita inkomen van meer dan 11 duizend dollar per jaar en een geringe inflatie, is de sociaal-economische situatie van de Nederlandse Antillen zijn zeer zorgelijk. Enorme tekorten op de overheidsbegrotingen, afnemende deviezenreserves, grote en toenemende werkloosheid en een onderwijssysteem dat er steeds minder in slaagt mensen met voldoende kwalificaties voor de arbeidsmarkt af te leveren, lijken elkaar te versterken tot een neerwaartse spiraal.
2. De afgelopen dertig jaren hebben laten zien dat groei van de werkgelegenheid niet leidt tot het verdwijnen van de werkloosheid. St. Maarten is hier een extreem voorbeeld van. Ondanks het feit dat de werkgelegenheid 21 keer zo groot werd in de periode van 1960 tot 1992, is de werkloosheid reeds jaren aan het toenemen, tot zelfs 17,2 procent van de beroepsbevolking in 1997. Het alleen maar creëren van nieuwe banen doet de werkloosheid niet of onvoldoende afnemen.
3. De inkomens aan de onderkant van de inkomensverdeling zijn zeer laag. Niet alleen de sociale uitkeringen, maar ook de laagste minimumlonen zijn onvoldoende om van te kunnen leven en nodigen uit om nevenactiviteiten uit te oefenen of andere (al dan niet illegale) inkomensgenererende activiteiten te ontplooiën. De ongelijke inkomensverdeling draagt bij tot een groeiend besef van onrechtvaardigheid van het maatschappelijk stelsel.
4. Werkloosheid hangt in de Nederlandse Antillen sterk samen met geslacht en opleidingsniveau. Het werkloosheidspercentage onder vrouwen is op alle eilanden opvallend hoger dan dat van mannen. Voor personen met een opleiding op MAVO of LBO niveau maakt het behalen van een diploma een groot verschil: van de gediplomeerden op dit niveau is 14 procent werkzoekend en van de personen zonder diploma maar liefst 26 procent. Voor alle opleidingen geldt dat het voltooien van die opleiding van groot belang is voor succes op de arbeidsmarkt.

### Conclusies aangaande omvang en aard van discrepanties op de arbeidsmarkt

5. Op de arbeidsmarkt bestaan kwantitatieve en kwalitatieve discrepanties. De kwantitatieve discrepantie valt het duidelijkst te illustreren met het aantal van meer dan 14 duizen werkzoekenden in de Nederlandse Antillen. Op St. Maarten, Curacao en St. Eustatius bedraagt de werkloosheid respectievelijk 17,2, 15,3 en 11,2 procent (tabel 1). In absolute aantallen geeft dat vooral op St. Maarten met vierduizend en Curaçao met tienduizend werkzoekenden aanleiding tot grote zorg.

Tabel 1. Werkloosheid per

	absoluut	relatief
Bonaire	500	6,1%
Curaçao	10134	15,3%
St.Maarten	3931	17,2%
Saba	39	5,9%
St.Eustatius	125	11,2%

6. Daar staat tegenover dat op alle eilandelijke arbeidsmarkten grote aantallen personen werkzaam zijn die buiten de Nederlandse Antillen en Aruba geboren werden. Dit betreft 24 duizend personen. Meer dan de helft hiervan werkt op St.Maarten, acht en een half duizend op Curaçao en ruim twee duizend op Bonaire (tabel 2). Op Saba en Statia zijn de relatieve aantallen, respectievelijk 34% en 40%, zeer hoog, terwijl de nominale aantallen relatief gering zijn, maar zeker niet verwaarloosbaar.

Tabel 2. Buitenlanders op de arbeidsmarkt

	absoluut	relatief
Bonaire	2114	27,5%
Curacao	8506	15,2%
St.Maarten	12826	68,3%
Saba	209	34,0%
St.Eustatius	396	40,2%

7. Kwalitatieve discrepanties uiteten zich in vacatures op de arbeidsmarkt. In 1995 werden op de drie grootste eilanden samen minder dan tweeduizend vacatures gemeten. De verwachting is dat dit aantal in 1998 lager zal zijn, dus een betere afstemming van het aanbod op de openstaande vacatures zal hoogstens enige verlichting kunnen bieden. Vacatures bestaan er vooral voor hoog gekwalificeerde werknemers die op de lokale arbeidsmarkten niet beschikbaar zijn, zoals ook blijkt uit de hoge percentages buitenlanders die er op alle eilanden in hogere functies werkzaam zijn.
8. Er bestaan echter ook vacatures voor ongeschoolde beroepen die Antillianen niet willen uitoefenen. Huishoudelijke arbeid, werk in de landbouw en in de bouwnijverheid wordt dan ook grotendeels door buitenlanders verricht. Er worden meestal betrekkelijk weinig opleidingseisen gesteld voor deze werkzaamheden, waarmee ze in principe goed aansluiten bij het aanbod van Antilliaanse werkzoekenden. Toch is het moeilijk geschikte lokale krachten voor dit werk te krijgen. Het is dus van groot belang om deze werkzaamheden aantrekkelijker te maken voor Antilliaanse werkzoekenden. Aanbeveling 14 en 15 stellen maatregelen voor die hieraan kunnen bijdragen. Daarnaast dient mede met dit doel voor ogen een gefaseerde verhoging van de minimumlonen worden doorgevoerd (aanbeveling 9).

#### Conclusie inzake de sociale situatie

9. In veel interviews werd de ernstige en verslechterende sociale situatie op alle eilanden naar voren gebracht. Druggebruik, criminaliteit, opvoedings- en socialiseringsproblemen, laag onderwijsrendement en werkloosheid zijn een aantal van de meest terugkerende thema's. Opvallend is daarbij hoe

weinig cijfermateriaal over een langere periode beschikbaar is om deze ontwikkeling te illustreren. Het meest opvallende cijfermateriaal in dit verband komt uit de vergelijking van de slachtofferenquêtes van 1991 en 1995. Het percentage slachtoffers van een aantal delicten is in die vier jaars periode op Curaçao en Bonaire verdubbeld.

Conclusies inzake bestaande initiatieven op het gebied van om-, her- en bijscholing

10. Op alle eilanden werden om-, her- en bijscholingsactiviteiten aangetroffen. Met name de FEFFIK op Curaçao biedt een breed scala van activiteiten aan. In de leerlingstelsels wordt het belangrijke principe van 'werkend leren' structureel toegepast en wordt een breed scala van beroepen aangeboden, waarbij het Hotel en Tourism Training Center poogt aan te sluiten bij de behoeften van de bedrijfstak die als speerpunt van economische ontwikkeling gezien wordt. Met de nieuwe cursussen voor milieubrigadier en parkranger wordt zelfs gepoogd tegemoet te komen (op bescheiden schaal) aan het verwijt dat ook de vakscholingsinstituten de echte kansarmen niet bereiken, want voor deze opleidingen worden helemaal geen opleidingseisen gesteld. Experimenteren op dit terrein en het vergroten van de capaciteit van juist dit soort scholing is van levensbelang. Daarnaast is het uitbreiden van opleidingen voor dienstverlenende bedrijfstakken van belang. De huidige leerlingstelsels zijn relatief duur; ruim 12 duizend gulden per leerling per jaar. In de ontwikkelingsfase valt dit te billijken, maar het moet duidelijk zijn dat FEFFIK er naar moet streven haar kosten te verlagen. Diverse andere instituten en stichtingen houden zich (voor een aanzienlijk deel op commerciële basis) bezig met activiteiten op het gebied van om-, her- en bijscholing.
11. Van de Isla Refinery Upgrading Program (IRUP) en Build, Own and Operate (BOO; de wijze waarop de nieuwe energiecentrale voor de raffinaderij gepland is) op Curaçao moet in termen van mogelijkheden om werkzoekenden aan werk te helpen, weinig worden verwacht. Beide projecten vinden plaats tussen nu en 2001. De verwachte arbeidsinzet is zeer variërend; er zijn enige korte pieken waarin de vraag naar arbeid in bepaalde beroepen het beschikbare aanbod zal overtreffen, maar zelfs de piek van 8 maanden in 1999 wordt onderbroken door een maand waarin de vraag ruim onder de beschikbare 1200 zakt. Het verdient geen aanbeveling kostbare opleidingen op te zetten voor functies waar met enig geluk gedurende anderhalf jaar (met onderbrekingen) werk voor is.
12. Ook op Bonaire zijn verschillende organisaties actief, waaronder een tourism training center. De stichting Fundashon Enseñanza I Desaroyo geeft een goed voorbeeld, door geen eisen te stellen aan de vooropleiding, individuele begeleiding aan cursisten te geven, werkend leren in de praktijk te brengen en assistentie te verlenen bij het zoeken van werk en indien nodig zelfs begeleiding te geven op het werk.
13. Op St. Maarten worden reeds meerdere om-, her- en bijscholingsactiviteiten aangeboden of op dit moment ontwikkeld. Er lijkt behoefte te bestaan aan een centraal coördinatiepunt waar wordt bijgehouden wat anderen doen en waar op systematische wijze een aanbod wordt ontwikkeld dat aan alle behoeften tegemoetkomt. Daarin dienen trainingen voor horeca, handel en bouwnijverheid centraal te

staan. Onderzocht moet worden of het nu in oprichting zijnde Adult Education Program, dat als stichting wordt opgezet met in het bestuur de overheid, de werkgevers en de vakbonden, tevens als een dergelijk coördinatiepunt kan fungeren.

14. Saba heeft een coördinator volwasseneneducatie aangesteld en heeft enige tijd geleden een Adult Education Program georganiseerd waaraan meer dan 10 procent van de bevolking deelnam.
15. Op St.Eustatius, waar de werkloosheid niet verwaarloosbaar is, is één grote werkgever die zeer veel buitenlandse werknemers in dienst heeft. Scholingsactiviteiten zouden zich vooral moeten richten op beroepen die door dit bedrijf gevraagd worden.

#### Conclusies inzake scholingsbehoefte per bedrijfstak

16. De bedrijfstak waar de grootste kans bestaat om buitenlanders te vervangen is de handel: 1800 op Curaçao en zelfs 3200 op St.Maarten. Op de tweede plaats komt de horeca met duizend in het buitenland geboren werkenden op Curaçao en twee duizend op St.Maarten. Op dit laatste eiland wordt een horeca trainingsfaciliteit node gemist. In de bouwnijverheid zijn drie duizend buitenlanders werkzaam, waarvan bijna twee duizend op St.Maarten en ruim vijf honderd in Bonaire. Ook ten aanzien van huishoudelijke arbeid en overige persoonlijke diensten zijn er in beginsel aanzienlijke mogelijkheden om buitenlanders te vervangen door lokale werknemers, mits deze de juiste kwalificaties, interesse en motivatie kunnen verwerven.
17. Inspelen op bestaande vacatures levert slechts geringe mogelijkheden op. Ook zijn er grote discrepanties tussen de in vacatures gestelde functie-eisen en hetgeen werkzoekenden kunnen aanbieden. Een deel van de vacatures legt sterke nadruk op interesse en motivatie. Hierop dienen scholingsprogramma's grote nadruk te leggen, want ook in veel bedrijfstakken is dat een belangrijk motief om buitenlandse werknemers te verkiezen boven lokale.
18. Eén van de grote klachten van trainers en opleiders waarmee gesproken werd is de geringe bereidheid van de kant van veel werkgevers om systematisch tijd en middelen uit te trekken voor scholing van hun menselijk kapitaal. Bij te veel werkgevers overheerst een bazenmentaliteit waarbij werknemers als instrumenten worden gezien, in plaats van als individuen met een creatieve geest, die met de juiste motivatie, kunnen bijdragen aan het verbeterd functioneren van de (bedrijfs-)organisatie. Samenhangend hiermee is het verwerven van voldoende leerplaatsen vaak een probleem voor opleidingsinstituten.

#### Conclusies inzake benodigde middelen

19. Gebaseerd op een aantal globale aannames is becijferd dat er jaarlijks tenminste 23 miljoen nodig zal zijn om een vijfde deel van de werkzoekenden te trainen voor een baan. Daartoe is het bovendien nodig om trainers op te leiden die in staat zijn om adequaat om te gaan met

kansarmen en tweede kansers; mensen die hun geloof hebben opgegeven om via opleiding vooruit te komen in het leven. De eerste ervaringen op dit terrein beginnen binnen te komen en er zijn een aantal projecten onderweg die zich op serieuze wijze richten op deze doelgroepen. Nauwkeurige monitoring van deze experimenten is van levensbelang om succesvolle strategieën een ruime toepassing te geven. De beschikbaarheid van voldoende leer-werkplaatsen is eveneens belangrijk.

- 14 Om de werkzame bevolking met een zekere regelmaat te doen deelnemen aan scholing voor up-grading en opwaartse mobiliteit, met het doel bij te blijven in mondiale ontwikkelingen, werd becijferd dat hiervoor jaarlijks ongeveer 63 miljoen gulden benodigd zal zijn. Hiervan zal 13 miljoen uit collectieve middelen opgebracht moeten worden. Daarbij is een beleid nodig dat werkgevers stimuleert om geld en energie in dit scholingsactiviteiten te steken.

## Aanbevelingen

Aanbevelingen die voortvloeien uit de bestaande institutionele omgeving, met name de staatkundige verhoudingen, de politiek-bestuurlijke situatie en de ambtelijke organisatie luiden als volgt:

- 1 Een ondersteunende en coördinerende taak van de Minister kan alleen gestalte krijgen in een continu overleg met de eilandsbesturen. Het instellen van 'MATCH', het nationaal overlegorgaan om-, her- en bijscholing is daardoor noodzakelijk. Dit orgaan heeft een signaalfunctie, bevordert uitwisseling en maakt het mogelijk om vanuit een intereilandelijk perspectief te scholen en te bemiddelen.
- 2 Om-, her- en bijscholing voor *werkzoekenden* behoort onderdeel te zijn van het sociaal-economische beleid van de overheid. Omdat de overheid nu geen geld heeft voor om-, her- en bijscholing zal financiering ervan voorlopig uit hulpfondsen (KabNA, EU) moeten plaatsvinden. Dergelijke financiering is per definitie een aflopende zaak. Daarom moeten in dit verband zo speedig mogelijk reserveringen op de begroting worden gemaakt.
- 3 Om-, her- en bijscholing van *werkenden* behoort tot de gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, werkgevers en werknemers. Om die verantwoordelijkheid gestalte te geven dienen per bedrijfstak joint ventures te worden gevormd door (1) al dan niet verzelfstandigde organisaties van de eilandelijke overheid, (2) bedrijven en (3) vakbonden. Financiering van scholingsactiviteiten kan plaatsvinden uit aan deze joint ventures gekoppelde 'training funds'.
- 4 Teneinde te bewerkstelligen dat alle bedrijven in een bedrijfstak bijdragen aan de kosten van om-, her- en bijscholing dient het 'mandaat-model' te worden gehanteerd. Dit impliceert dat aan de al dan niet verzelfstandigde organisaties van de eilandelijke overheid in de joint venture het recht om een 'training tax' te heffen en te innen wordt gemandateerd. Als stok achter de deur voor onwillige betalers wordt tevens het recht tot het verlenen c.q. verlengen van vestigingsvergunningen voor alle bedrijven in de bedrijfstak gemandateerd. De 'training tax' wordt als werkgeversbijdrage gestort in het 'training fund' van de joint venture.

- 5 Uit het 'training fund' van de joint venture in een bepaalde bedrijfstak kan een percentage van het loon van lerende werknemers worden betaald. De werkgever en de werknemer leveren ieder een aandeel in de aanvulling van het loon dat door deelname aan scholingsactiviteiten wordt gedeeld.
- 6 Projecten van om-, her- en bijscholing vereisen communicatie en samenwerking tussen verschillende diensten, tussen land en eilandgebieden en tussen overheid en private sector. Er mag niet zonder meer worden aangenomen dat deze complexe vormen van samenwerking binnen de bestaande ambtelijke organisaties tot stand komen. Bij het opzetten van projecten moet vooraf een communicatiestructuur worden opgezet waarop tijdens de uitvoering de samenwerking is gebaseerd.

Aanbevelingen op grond van de bestaande situatie in het onderwijs en het voorgenomen onderwijsbeleid zijn de volgende.

- 7 Door het lage rendement van het reguliere onderwijs en de ontbrekende aansluiting op de arbeidsmarkt moet over de hele breedte van het onderwijs tot en met het niveau van MBO een niet-regulier scholingsaanbod tot stand komen.
- 8 Het niet-reguliere scholingsaanbod zal bij wet moeten worden geformaliseerd: Landsverordening niet-regulier scholingsaanbod. Een dergelijke Landsverordening dient eraan bij te dragen dat niveau's en eindtermen vastliggen, dat bepaalde opleidingen en diploma's zijn en dat de aansluiting tussen verschillende opleidingen en daarmee de mogelijkheden voor doorstroming worden vastgelegd. Wettelijke regeling betekent daarnaast dat de overheid zich taken stelt die door daartoe aangewezen functionarissen moeten worden uitgevoerd en dat kosten van om-, her- en bijscholing in de begroting van de overheid worden opgenomen.

Een aanbeveling op het terrein van sociaal beleid is de volgende:

- 9 Het kan niet de bedoeling zijn dat om-, her- en bijscholing mensen kwalificeert voor banen die een inkomen opleveren waarvan anno 1998 niemand kan rondkomen. Het minimumloon dient stapsgewijze te worden verhoogd zodat in de nabije toekomst werknemers met een minimumloon zichzelf en hun gezin daarvan kunnen onderhouden.

Aanbevelingen die voortvloeien uit de economische situatie, de arbeidswetgeving en de bestaande situatie op de arbeidsmarkt zijn nu aan de orde.

- 10 'Werkend leren', de kern van scholing voor een tweede kans, is gebaseerd op het aanstellen van (jeugdige) werklozen zonder werkervaring in door werkgevers terbeschikking gestelde 'leerplaatsen' in bedrijven. De bereidheid risico's te nemen met (jeugdige) werklozen zonder werkervaring is nihil als daarbij de ontslagwet van toepassing is. Opschorting van de ontslagwet vormt een voorwaarde voor het van de grond komen van scholing voor een tweede kans.
- 11 Teneinde de bereidheid in het bedrijfsleven om mee te werken aan scholing voor een tweede kans verder te bevorderen, zijn incentives nodig voor werkgevers die 'leerplaatsen' beschikbaar stellen. Positieve sancties in de vorm van ruime fiscale aftrekbaarheid van kosten en eervolle

vermelding van deelnemende bedrijven kunnen waarschijnlijk fungeren als incentive.

- 12 Aan scholingsinstituten die door in te spelen op toekomstige behoeften aan kennis, inzicht en vaardigheden significant bijdragen aan professionalisering van de beroepsbevolking dienen fiscale incentives te worden geboden op het gebied van research and development.
- 13 Goed functionerende arbeidsbemiddeling moet in het verlengde van om-, her- en bijscholing liggen zodat gekwalificeerden niet toch zonder baan blijven. Om intereilandelijke arbeidsbemiddeling mogelijk te maken moet een nationale vacaturebank worden opgezet. Periodieke markt-scans, uitgevoerd in samenwerking met 'MATCH', kunnen er voor zorgen dat deze vacaturebank over actuele gegevens beschikt.

Aanbevelingen die verband houden met het vreemdelingenbeleid en met het Antillianiseren van de beroepsbevolking luiden als volgt:

- 14 Verlening van verblijfsvergunningen en werkvergunningen voor buitenlanders die noodzakelijk zijn voor de economie moeten binnen enkele weken na aanvraag plaatsvinden. Legalisering van 'illegalen', controles en boetes voor werkgevers die ongedocumenteerde en/of ongeregistreerde buitenlanders te werk stellen kunnen de 'illegaliteit' terugdringen.
- 15 Een jaarlijks te betalen werkvergunningsrecht van NAF 1.500 kan antillianisering van de beroepsbevolking bevorderen. De zo geïnde gelden moeten worden gestort in een fonds waaruit de overheidsbijdragen aan om-, her- en bijscholing worden gefinancierd.

Aanbevelingen voortvloeiend uit de veranderingen in de sociaal-culturele omgeving die van belang zijn voor *scholing voor een tweede kans* en uit ervaringen met projecten op het terrein van tweede-kans onderwijs en toeleiding tot werk volgen nu tot slot.

- 16 Om-, her- en bijscholing, zeker als het gaat om *scholing voor een tweede kans*, mag niet de associatie met de schoolbanken en onderwijzers van vroeger oproepen. 'Werkend leren' moet het uitgangspunt zijn.
- 17 In curricula voor *scholing voor een tweede kans* moet ruime aandacht worden besteed aan het imago van werk en werkenden. Afkeer van werk en werkenden moet plaats maken voor er trots op zijn te werken.
- 18 De trend van individualisering en het ontbreken van sociale controle en van aandacht van ouders/verzorgers maken het noodzakelijk dat voor 'tweede-kansers' enerzijds een introductie gericht op versterking van het gevoel van eigenwaarde wordt verzorgd. Anderzijds moet in de curricula ruimte worden gemaakt voor vorming gericht op zelfdiscipline en het zich gedragen volgens algemeen aanvaarde normen en waarden.
- 19 Jongeren die niet of te weinig zijn gesocialiseerd, moeten in verband met *scholing voor een tweede kans* een programma van resocialisatie doorlopen. Programma's van resocialisatie veronderstellen vorming en training die het best binnen het verband van een internaat kan plaatsvinden.

- 20 Projectleiders, docenten en leermeesters moeten specifiek worden opgeleid voor projecten van *scholing voor een tweede kans*. Hen moet een referentiekader worden bijgebracht waarin mislukking slechts bij uitzondering aan de leerling kan worden verweten.
- 21 Kritische factoren in projecten voor *scholing voor een tweede kans* zijn: individuele aandacht, continue begeleiding, vakgerichtheid en overleg met leeftijdgenoten over elkaars ervaringen tijdens het werk-leerproces.