



Rijkvertegenwoordiger voor
de openbare lichamen
Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Sint Eustatius

Plan van Aanpak

1 september 2015



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding.....	3
1.1. Bestuurlijke context	3
1.3. Samenloop met inzet & toezicht vanuit het College Financieel Toezicht: de Expertgroep financieel beheer	7
1.4. Werkwijze van het Plan van Aanpak.....	8
1.5. Positie Rijk.....	9
Hoofdstuk 2. Goed openbaar bestuur.....	10
2.1. De bestuurscultuur en rolverdeling	10
2.2. Toetsingscriteria en uitgangspunten	14
2.3. Integriteit	16
2.4. Mandatenregeling.....	17
2.5. Onafhankelijk ambtelijk advies	18
2.6. Communicatie en openbaarheid	19
Hoofdstuk 3. Bedrijfsvoering: het raamwerk van de organisatie	20
3.1. Inleiding.....	20
3.2. De inrichting van de organisatie van St. Eustatius.....	21
3.3. Personeelsbeheer/-management.....	23
3.4. Technische randvoorwaarden	26
Hoofdstuk 4. Financiën	27
Hoofdstuk 5. Werkwijze en implementatie.....	28
Hoofdstuk 6. Actiepunten.....	29
Geraadpleegde bronnen	32
Lijst met afkortingen.....	35



Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Bestuurlijke context

Op 10 juni 2015 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam St. Eustatius onder (verscherpt) bestuurlijk toezicht gesteld en een aanwijzing gegeven op grond van artikel 34.5 van de Wet Financiën Openbare Lichamen BES.

Het Bestuurscollege van St. Eustatius heeft op 17 juni 2015 tegen deze beslissing bezwaar aangetekend bij de Minister. De afhandeling van dit bezwaarschrift wordt via de vereiste procedure door het ministerie afgehandeld.

De minister heeft de Rijksvertegenwoordiger (RV) bij brief van 11 juni 2015 de opdracht gegeven om op korte termijn onder zijn voorzitterschap een Stuurgroep op te richten, waarin ten minste de gezaghebber, de gedeputeerden en de eilandsecretaris zitting nemen om een Plan van Aanpak (PvA) op te stellen om zo de bestuurlijke en financiële problematiek onder controle te krijgen. Dit PvA dient uiterlijk 1 september 2015 gereed te zijn.

De Rijksvertegenwoordiger heeft ter voorbereiding op de uitvoering van deze opdracht direct na de bijeenkomst van de CN week, die van 8 tot en met 13 juni te Den Haag is gehouden, verschillende acties ondernomen. Samengevat gaat het om de volgende activiteiten:

- 16 juni 2015 bezoek aan St. Eustatius: de brief van de minister is door de RV op St. Eustatius mondeling aan het Bestuurscollege (BC) en de fractievoorzitters toegelicht;
- De daarop volgende dagen vinden door de RV op het eiland vervolggesprekken plaats met de leden van het BC, met de gezaghebber, met de eilandsecretaris, met de fractievoorzitters afzonderlijk en met ambtenaren. De RV wordt hierbij ondersteund door twee ambtenaren van het ministerie BZK en adviseur RCN;
- Op 18 juni 2015 heeft de RV de inwoners van St. Eustatius geïnformeerd over de recente ontwikkelingen op het eiland. In dit schrijven licht hij zijn opdracht toe en stelt hij met nadruk dat zijn intentie is om de uitvoering van deze opdracht in samenwerking met het eilandsbestuur en met de inwoners op te pakken;
- Nader onderzoek vindt plaats door ambtelijke ondersteuning;
- Vervolgbezoeken van de RV gekoppeld aan drie vergaderingen van de Stuurgroep.



1.2. Opdrachtformulering voor het Plan van Aanpak

De minister heeft bij brief van 11 juni 2015 de RV de volgende formele opdracht verstrekt:

“Bestuurlijk toezicht

Op grond van artikel 205 lid 2 jo. artikel 204 lid 1 onder i van de Wet WolBES zal ik de Rijksvertegenwoordiger opdracht geven om op korte termijn een stuurgroep op te richten, waarin ten minste de Gezaghebber, de gedeputeerden en de eilandsecretaris zitting nemen. Onder voorzitterschap van de Rijksvertegenwoordiger zal deze stuurgroep een plan van aanpak opstellen voor het op orde en onder controle krijgen van de bestuurlijke problematiek. Dit plan dient uiterlijk 1 september a.s. gereed te zijn. In het plan wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze er concrete verbeteringen in het bestuurlijk en ambtelijk functioneren worden gerealiseerd, welke kosten hiermee gemoeid gaan, wie hieraan zullen bijdragen en het tijdspad waarbinnen dit gerealiseerd zal worden. De realisatie van de in dit plan genoemde doelstellingen dienen uiterlijk voor 1-1-2018 (of zoveel eerder als mogelijk is) te zijn afgerond. Bij de uitvoering heeft de stuurgroep, onder leiding van de Rijksvertegenwoordiger, de regie en ziet toe op ordentelijke uitvoering en voortgang van de plannen.”

“Financieel beleid Sint Eustatius

Gezien de ernst van de situatie ga ik daarom hierbij op basis van artikel 34, lid 5 Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba over tot het geven van een aanwijzing, inhoudende:

- *Het voor 18 juni opvolging geven aan de adviezen van het Cft over de begroting en het financieel beheer;*
- *Het per direct geen enkele nieuwe verplichtingen aangaan;*
- *Het opstellen van een verbeterplan financieel beheer in samenwerking met het College financieel toezicht en in nauwe samenwerking met de stuurgroep die door de Rijksvertegenwoordiger wordt ingesteld.*

Om de openbare financiën van Sint Eustatius weer gezond te maken, zal een uitgebreid saneringsplan onderdeel moeten zijn van de begrotingswijziging die uiterlijk 18 juni door u opgesteld moet worden. Harde maatregelen zullen daarbij onvermijdelijk zijn.”



Dit PvA is gericht op het op orde brengen en onder controle krijgen van de bestuurlijke en financiële problematiek. In de Stuurgroep zijn negen bouwstenen voor het PvA besproken, deze zijn samengebracht tot drie hoofdthema's, te weten:

- 1) Versterking behoorlijk bestuur, zoals dat in de code voor good governance is vastgelegd (bouwstenen bestuurlijke processen, collegiaal bestuur, dualisme);
- 2) Verbeteren van de bedrijfsvoering van St. Eustatius (bouwstenen ambtelijke processen, invulling sleutelposities, technische randvoorwaarden, ambtelijke advisering);
- 3) Duurzaam onder controle krijgen van de financiële situatie en de financiële beheerssystemen (bouwstenen financieel beheer, expertgroep financiën, kosten).

In de nadere uitwerking van het PvA en de actiepunten zal deze driedeling worden aangehouden.

Voor het opstellen van dit PvA is gebruik gemaakt van documenten van verschillende bronnen (o.a. BZK, het Openbaar Lichaam, Cft, etc.), van rapportages en wetenschappelijk analyses. In de bijlage is een overzicht gegeven van de gebruikte bronnen.

Het niveau van de te nemen maatregelen moet leiden tot een efficiënte en doelmatige overheid. Een overheid die betrouwbaar en transparant is en die haar dienstverlening op orde heeft. Inwoners maar zeker ook de ambtenaren van St. Eustatius moeten trots kunnen zijn op hun overheid en tevreden zijn over de dienstverlening. Ambtenaren moeten zich gewaardeerd voelen.

En dat alles in de situatie van, en passend bij, de cultuur en schaal van St. Eustatius. Het is en blijft een klein eiland, waar de inwoners erg betrokken zijn bij en met elkaar. Sociale netwerken en sociale controle beïnvloeden het dagelijkse leven; politiek en maatschappij zijn nauw met elkaar verweven. Dit vereist een zorgvuldige benadering, waarbij respect voor de belangen van alle partijen, de verschillende bevolkingsgroepen en de culturele bagage belangrijk is.



Sinds 10 oktober 2010 (10-10-10) is St. Eustatius een bijzondere gemeente in het Caribische deel van Nederland. St. Eustatius heeft de status van Openbaar Lichaam gekregen als onderdeel van het Nederlands staatsbestel. Deze plaats in het Nederlandse bestel vraagt bijzondere aandacht, omdat de cultuur en geschiedenis van het Caribische gebied sterk verschillen van de Nederlandse culturele en historische ontwikkeling. Het implementeren van de Nederlandse staatkundige structuur, het van toepassing verklaren van een groot deel van op Europees Nederland gerichte wet- en regelgeving en het toepassen van het Nederlandse normen- en waardenstelsel vraagt een grote mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen van beide zijden. Dat dit soms tot frictie leidt, is onvermijdelijk.

De uitwerking van het PvA moet leiden tot een door alle partijen geaccepteerde vorm van good governance. De implementatie van het PvA zal stapsgewijs plaatsvinden en zal ongetwijfeld nog aanleiding geven tot discussie en dialoog, maar is uiteindelijk gericht op 'samen de schouders eronder' in het belang van het eiland en zijn inwoners.

Dat is de uitdaging die in dit Plan van Aanpak is neergelegd.



1.3. Samenloop met inzet & toezicht vanuit het College Financieel Toezicht: de Expertgroep financieel beheer

De aanwijzing van de minister van BZK aan het Bestuurscollege van St. Eustatius omvat eveneens het opstellen van een financieel beheer- en verbeterplan in samenwerking met het College financieel toezicht (Cft) en in nauwe samenwerking met de Stuurgroep die door de Rijksvertegenwoordiger is ingesteld. In dit kader is afgesproken dat er een expertgroep in het leven geroepen wordt die een plan van aanpak op zal stellen om het financieel beheer op orde te krijgen. De in het verleden met het Cft afgesproken verbeterpunten dienen hierbij te worden betrokken, alsmede de bevindingen van de accountant bij de jaarrekening. Dit plan van aanpak zal onderdeel vormen van het totale PvA dat de Stuurgroep onder leiding van de RV zal opstellen.

De opdrachtformulering aan deze expertgroep luidt:

Per 1 september 2015 dient er een plan van aanpak gereed te zijn ter verbetering van het financieel beheer en gericht op het verkrijgen van een goedkeurende verklaring van de accountant op korte termijn. Het plan dient zich om die reden ook te richten op het verbeteren van het begrotings- en verantwoordingsproces zodat het bestuur tijdig over volledige en juiste informatie kan beschikken ten behoeve van het besturen (waaronder ook het afleggen van verantwoording over het gevoerde beheer) van het Openbaar Lichaam. Het BBV-BES dient bij het opstellen van dit plan dus in acht te worden genomen. In het plan van aanpak dienen de volgende aspecten aan bod te komen:

- *De door het Cft met het Openbaar Lichaam overeengekomen verbeterpunten.*
- *De door de accountant geconstateerde tekortkomingen blijkend uit de jaarrekeningen.*
- *Structurele verbetering van de controlfunctie binnen het Openbaar Lichaam.*
- *Structurele verbetering van de planning- en controlcyclus met inachtneming van de wettelijke rapportageverplichtingen zoals opgenomen in de Wet FinBES.*
- *Gedrag en cultuur binnen de financiële functie van het Openbaar Lichaam.*

Naast het plan van aanpak dient de expertgroep een zo adequaat mogelijk advies op te stellen over de benodigde capaciteit en financiële middelen ten behoeve van de implementatie van het plan van aanpak.

Nadat de expertgroep een plan van aanpak is overeengekomen, kan dit met ingang van 1 september worden geïmplementeerd. Vanaf dat moment kan het College financieel toezicht monitoren of het plan van aanpak adequaat wordt geïmplementeerd door het Openbaar Lichaam.



1.4. Werkwijze van het Plan van Aanpak

Zoals in 1.1. aangegeven, is de Stuurgroep geformeerd. De Stuurgroep kan, al dan niet ad hoc, aangevuld worden met deskundigen en ambtelijke adviseurs.

De RV heeft op 29 juni 2015 de eerste vergadering van de Stuurgroep uitgeschreven. Hierbij waren aanwezig de RV, de gezaghebber, de eilandsecretaris en ambtelijke adviseurs. De twee gedeputeerden waren niet aanwezig.

De agenda bevatte punten gericht op het proces van de totstandkoming van het PvA en de benodigde c.q. gewenste ondersteuning.

Op 9 juli vond de tweede vergadering van de Stuurgroep in dezelfde samenstelling plaats. De twee gedeputeerden waren wederom afwezig. De gedeputeerden hebben hier kansen laten liggen om reeds geconstateerde en erkende knelpunten concreet van een oplossingsrichting te voorzien mede in relatie tot de afgekondigde verplichtingenstop. Tevens hebben ze de gelegenheid gemist om hun directe invloed op de inhoudelijke bouwstenen voor het PvA uit te oefenen.

Op 24 augustus vond de derde bijeenkomst van de Stuurgroep plaats, wederom zonder de inbreng en aanwezigheid van de twee gedeputeerden. In een brief/mailwisseling met het ministerie van BZK geven de gedeputeerden aan dat zij niet van plan zijn hun medewerking te verlenen zolang de bezwaarprocedure niet is afgerond.



1.5. Positie Rijk

De minister van BZK is bestuurlijk verantwoordelijk voor de openbare lichamen in het Caribisch gebied. De opdracht aan de RV om een Stuurgroep in te stellen en een PvA op te stellen, is afgerond op het moment dat het PvA wordt aangeboden aan de minister. In zijn aanbiedingsbrief heeft de RV de minister o.a. geadviseerd het PvA vast te stellen en met het BC in overleg te treden over de wijze waarop de implementatie plaats kan vinden. Het advies van de Stuurgroep is om die opdracht te verstrekken aan het BC en een monitoringsgroep voor de uitvoering van het PvA in te stellen.

In overeenstemming met de afspraken die gemaakt zijn bij de bestuurlijke overgang van de eilanden als onderdeel van Caribisch Nederland op 10-10-10, is vorig jaar de Commissie Spies ingesteld met de opdracht om de stand van zaken op de eilanden te beoordelen op de bestuurlijke consequenties, de juridische gevolgen en de effecten voor de bevolking. Wellicht raken een aantal geformuleerde aandachtspunten in dit PvA onderwerpen (bestuurlijke consequenties) die ook naar voren zullen komen vanuit de rapportage van de evaluatiecommissie.

Los van dit PvA dient de komende maanden ook opnieuw te worden gekeken naar het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015 – 2018, zoals dat tijdens de recente CN-week was geagendeerd. Dat programma is het resultaat van intensief overleg tussen het eilandsbestuur en het kabinet waarmee een meerjarenperspectief is aangegeven voor het eiland. De minister schrijft hierover in zijn brief van 10 juni 2015 dat de feitelijke investeringen voor St. Eustatius vanuit de Rijksbegroting zijn aangehouden tot het moment dat het bestuur van het Openbaar Lichaam St. Eustatius blijkt geeft van het onderkennen van de problematiek en bestuurlijk en financieel orde op zaken stelt. Het ter hand nemen van het PvA is hier een goed voorbeeld van.

De minister heeft overigens laten weten dat de bevolking van St. Eustatius geen nadeel zal ondervinden en dat de middelen die in het Meerjarenprogramma zijn opgenomen, in principe gereserveerd blijven voor projecten op het eiland op basis van wederzijdse samenwerking. Zo mogelijk kunnen in samenwerking met het Bestuurscollege de projecten die ten goede komen aan de gemeenschap met goedkeuring van de minister doorgaan, zoals gepland. De plannen rond de implementatie van de kinderbijslag en het minimumloon zullen worden doorgezet, ook voor St. Eustatius. Ook projecten die de veiligheid, het toezicht en dergelijke betreffen (zoals renovatie vliegveld, uitbreiding van het cellencomplex), zullen geen hinder ondervinden.



Hoofdstuk 2. Goed openbaar bestuur

In dit hoofdstuk worden de kernelementen van goed bestuur benoemd, die leidend zijn voor het verdere ontwikkeltraject van het Openbaar Lichaam St. Eustatius.

2.1. De bestuurscultuur en rolverdeling

In zijn brief van 10 juni 2015 noemt de minister het bestuurlijk disfunctioneren van het Openbaar Lichaam en het onvoldoende in acht nemen van de geldende wet- en regelgeving, met onder meer slecht financieel beheer en dientengevolge financiële risico's.

Het bestuurlijk disfunctioneren is gebaseerd op de huidige situatie en blijkt uit rapportages, persoonlijke ervaringen van bestuurders en ambtenaren die het eiland bezocht hebben en beelden die door inwoners en betrokkenen zijn aangereikt. Niet alle informatie is vastgelegd in concrete rapporten en in meetbare eenheden. Echter de toonzetting van de betreffende informatiebronnen versterken het beeld en de informatie wijst alle in dezelfde richting. Dat baart zorgen.

Het opstellen van een PvA is gericht op het verbeteren van deze situatie. Om effectief acties te kunnen benoemen, is kennis van het bestuursstelsel op St. Eustatius noodzakelijk.

De rolverdeling in het openbaar bestuur is in het duale systeem helder. De Eilandsraad heeft drie belangrijke taken: vertegenwoordiging van de kiezers, kaderstelling en controleren van het bestuur. Kaderstelling vindt plaats door het vaststellen van verordeningen en het vaststellen van de begroting en de jaarrekening van het Openbaar Lichaam (WolBES art 149 t/m 167). De griffie ondersteunt de raad bij de uitvoering van de taak.

Het Bestuurscollege is het dagelijks bestuur van het Openbaar Lichaam en bereidt de besluiten voor en voert deze uit binnen de kaders die door de Eilandsraad zijn vastgesteld. Het BC stelt regels vast over de ambtelijke organisatie en benoemt, schorst en ontslaat de ambtenaren, overigens na goedkeuring door de RV (WolBES art 204). Daarnaast heeft het BC een aantal bestuurlijke taken die zelfstandig uitgevoerd kunnen worden, die bevoegdheden zijn bij wet geregeld (WolBES art 168 t/m 171).

De Gezaghebber vertegenwoordigt een zelfstandig bestuursorgaan van het openbaar lichaam met bij wet vastgelegde taken en bevoegdheden, o.a. op het gebied van openbare orde en veiligheid (WolBES art 172 t/m 182). De Gezaghebber heeft tevens de taak om toe te zien op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid van het Openbaar Lichaam en de daaruit voortvloeiende besluiten. Hij bewaakt de goede samenwerking met de andere openbare lichamen en andere overheden.



De Gezaghebber is benoemd door de Kroon en zijn benoemingstermijn is 6 jaar. Daarmee wordt zorg gedragen voor continuïteit in het Openbaar Lichaam bij reguliere of tussentijdse bestuurswisselingen.

Tot slot is er de ambtelijke organisatie die onder verantwoordelijkheid van het BC werkt en het bestuur ondersteunt bij het voorbereiden en uitvoeren van die taken.

Deze duidelijke verdeling van de taken en de verantwoordelijkheden geven de kaders waarbinnen gehandeld kan worden. Op het moment dat de grenzen van de taak- en rolverdeling overschreden worden, ontstaan de problemen. Dan gaan raadsleden zich bezig houden met bestuurswerkzaamheden en krijgen leden van het college de neiging om op de managementstoelen te gaan zitten. Bestuurders en medewerkers weten dan niet meer waar ze zich aan te houden hebben. Dat werkt verwarrend.

In Europees Nederland is het duale systeem in 2002 ingevoerd. De eerste periode na invoering bestond ook in veel gemeenten onzekerheid over het handelen. Gaandeweg hebben de gemeentebesturen geleerd hoe ze binnen dit systeem een goed evenwicht konden vinden.

In Bonaire, St. Eustatius en Saba is het duale systeem in 2011 ingevoerd. De Caribische eilanden hebben pas één raadsperiode de gelegenheid gehad te wennen aan de nieuwe systematiek: ze zitten nog in de gewenningsfase. De nieuwe werkwijzen moeten vorm krijgen, en processen en procedures moeten fijn geslepen worden. Daar komt bij dat het duale systeem op de Caribische eilanden niet bekend is in het lokaal bestuur en de traditionele Europese ontwikkeling van democratieën ontbreekt. Op de Caribische eilanden is hier weinig ervaring mee opgedaan en zijn weinig referentiepunten.

De kern van goed openbaar bestuur is dat het handelen van het bestuur open en integer gebeurt. Daarbij is belangrijk dat het bestuur zelf, en vooral de individuele leden, het goede voorbeeld geven.

Openheid betekent dat procedures en besluiten helder en inzichtelijk zijn voor iedereen. Het bestuur is ontvankelijk voor signalen zowel vanuit de externe omgeving als vanuit de interne organisatie. Duidelijk moet zijn wat met die signalen gedaan wordt. In een open organisatie voelen medewerkers zich veilig en wordt kritisch (mee)denken gestimuleerd. Integriteit en transparantie van handelen is een regelmatig te bespreken onderwerp.



Bovendien is er een duidelijke scheiding tussen bestuur en ambtelijke organisatie, met als hoofd de eilandsecretaris. Directe beïnvloeding van bestuurders ten opzichte van het ambtelijk apparaat vindt alleen plaats op basis van een zakelijke onderlinge houding gestoeld op vastgesteld beleid en regelgeving (zoals een organisatieverordening). De rolinvulling vindt plaats volgens het duale bestuursstelsel.

Over al deze zaken wordt open gecommuniceerd, zowel binnen als buiten de organisatie.

Het bestuur neemt zelf regelmatig het initiatief om te reflecteren op het eigen gedrag en stuurt bij waar nodig.

In stabiele overheidsorganisaties worden problemen op een rustige en zakelijke manier opgepakt.

Emoties spelen in een politieke omgeving altijd een belangrijke rol, omdat het om belangen gaat die mensen direct raken. De verdeling en toewijzing van schaarse middelen is de kern van het politieke besluitvormingsproces en heeft gevolgen voor het leven van inwoners en betrokken instanties. Juist omdat het mensen direct raakt, zijn er altijd emoties in het spel. Maar zodra de emoties de overhand krijgen en het politieke debat niet meer gaat over de zaak, is het extra noodzakelijk de beginselen van goed bestuur te bewaken. Voorkomen moet worden dat politieke discussies ontaarden in een belangenstrijd in plaats van een belangenafweging.

Van echte probleemsituaties in het openbaar bestuur is pas sprake als gedurende langere perioden instabiliteit bestaat. Het gaat niet om incidenteel opkomende kwesties die leiden tot een politieke discussie, maar om een opeenvolging van situaties waarin de interne, maar ook de externe omgeving geconfronteerd wordt met een continue stroom van disfunctioneren.

In een goed functionerende bestuurlijke omgeving worden politieke doelstellingen gestructureerd aangepakt. De raad geeft kaders aan en aan de hand van een bestuurlijk vastgesteld raads- en/of collegeprogramma worden prioriteiten vastgesteld en vindt besluitvorming plaats. Voorbereiding van de besluitvorming is opgenomen in de ambtelijke werkplanning.



Vanaf de constitutionele overgang op 10 oktober 2010 als een onderdeel van de Nederlandse Antillen naar een Openbaar Lichaam in het landsdeel Nederland, is de politieke situatie op St. Eustatius instabiel geweest. In de afgelopen bestuursperiode van 2011 – 2015 is sprake geweest van 6 wisselingen in de bestuurlijke samenstelling van Eilandsraad en Bestuurscollege. Doorgaans ging dit gepaard met een sterke polarisatie van de politieke standpunten in de raad.

Dit PvA is mede bedoeld om het Eilandsbestuur van St. Eustatius te ondersteunen bij het implementeren van het bestuurlijke duale systeem, o.a. door bestuurders en ambtenaren te ondersteunen bij het invullen van hun rol. Door te leren en te begrijpen en op die wijze een evenwichtig systeem van “checks and balances” in te voeren.

Actiepunten:

- 1. Verhelderen van rollen en verantwoordelijkheden van het duale systeem. Met ondersteuning van het BZK-programma over versterking bestuurskracht kunnen Eilandsraad, Bestuurscollege en ambtelijke organisatie beter in positie gezet worden.*
- 2. Periodiek agenderen van reflectie- en evaluatiemomenten op het eigen functioneren van Eilandsraad, Bestuurscollege en ambtelijke organisatie. Zo nodig bijsturing uitvoeren.*
- 3. Opstellen bestuurs- en/of collegeprogramma als ijkpunt voor planning en control.*



2.2. Toetsingscriteria en uitgangspunten

Goed bestuur heeft niet alleen met wet- en regelgeving te maken. Natuurlijk is de eerste vereiste dat de wetten en regels correct worden toegepast. Het juridisch systeem is ingericht op het toetsen of dat het geval is. Zo nodig is het toepassen van wettelijke maatregelen juridisch afdwingbaar.

Goed bestuur gaat verder. Goed bestuur is op zich niet juridisch afdwingbaar, maar is gebaseerd op afspraken waar het bestuur zich in de relatie met zijn omgeving aan wil houden en waar het op beoordeeld wil worden. Het zijn de gemeenschappelijke waarden die daaraan ten grondslag liggen.

De Eilandsraad heeft in augustus 2012 een gedragscode voor de leden van de Eilandsraad, de burgerleden van commissies, het BC en de Gezaghebber vastgesteld. Deze gedragscode bevat de elementen van goed bestuur en wijst de bestuurders op het belang van het uitdragen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zowel binnen het eilandsbestuur als naar buiten (art. 4).

De kern van de gedragscode is dat aan de taak- en rolverdeling zoals die in het duale bestuurssysteem beschreven is, vastgehouden wordt. Een belangrijk element uit de bestuurlijke gedragscode is het zelfreinigend vermogen. Dit betekent dat men periodiek en kritisch naar het eigen functioneren moet kijken. De gedragscode is de basis en bevat duidelijke criteria die de zelfevaluatie mogelijk maken, zo nodig moet deze geactualiseerd worden.

Kritische evaluatie moet in alle lagen van de organisatie plaatsvinden, zowel in de bestuurlijke als in de ambtelijke organisatie. De Eilandsraad is per definitie aangewezen om het bestuurlijk handelen van het college te controleren. Het BC is verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie.



Besturen in de hedendaagse complexe maatschappij stelt hoge eisen aan degenen die het bestuurdersambt ambiëren. Niet alleen aan integriteit en gedrag, maar ook aan professionele kennis en inzicht in de kunst van het besturen.

De verantwoordelijkheid voor het leveren van *deskundige bestuurders* ligt primair bij de politieke partijen die deelnemen aan het lokale bestuur. Zij zijn verantwoordelijk om hun kandidaten te toetsen op geschiktheid en bekwaamheid voor de bestuurlijke functies.

De kwaliteit van het bestuur in St. Eustatius kan aanzienlijk bevorderd worden als de kennis van het bestuurlijk systeem toeneemt. Het ministerie van BZK heeft middelen beschikbaar om de BES-eilanden systematisch te gaan ondersteunen in een goede taakuitvoering door middel van *bestuurlijke ondersteuningsprogramma's*. Dat vraagt tijd, maar bovenal commitment van het BC en de ambtelijke organisatie.

De bestuurscultuur in St. Eustatius is informeel. Dat heeft het grote voordeel dat de lijnen kort zijn en dat vaak snel gehandeld kan worden. Het nadeel is dat de zorgvuldige ambtelijke voorbereiding soms in het geding is.

Zeker als het om politiek gevoelige en relevante onderwerpen gaat, is een transparante voorbereiding van de besluitvorming noodzakelijk.

Actiepunten:

- 4. Actualiseren bestuurlijke gedragscode voor Eilandsraad, Bestuurscollege en Gezaghebber.*
- 5. Invoeren transparante voorbereidings- en besluitvormingsprocedures (zie hiervoor ook actiepunt 9).*



2.3. Integriteit

Integriteit is een belangrijke kernwaarde van een betrouwbare overheid.

Omdat de overheid de monopoliepositie heeft om publieke middelen te besteden, is het van belang dat dit gebeurt op basis van zwaarwegende waarden. De besteding van deze middelen moet betrouwbaar, eerlijk en transparant plaatsvinden. De burger heeft het recht te weten hoe de middelen ingezet worden en of de besteding op basis van de afgesproken uitgangspunten plaats vindt.

De invulling van het begrip Integriteit is niet absoluut te definiëren, maar is plaats- en tijdsafhankelijk. De invulling van dit begrip kan in Caribisch Nederland verschillen van wat men in Europees Nederland onder Integriteit verstaat.

De discussie over integriteit is van alle tijden en vindt overal in de wereld plaats. Ook in Europees Nederland speelt deze discussie in veel gemeenten. In het maatschappelijk debat vindt een voortdurende herijking van het begrip Integriteit plaats. Normen en waarden zijn in ontwikkeling en het is de discussie die daarover gevoerd wordt die het kader aangeeft waarbinnen wij moeten handelen. Het gaat om de afspraken die met elkaar gemaakt worden over het hanteren en toepassen van die normen en waarden.

Het onderwerp van integriteit en betrouwbaarheid is recent in St. Eustatius in een aantal workshops aan de orde gesteld. De invulling van het begrip Integriteit in de ambtelijke organisatie is door de medewerkers zelf aangedragen op basis van voorbeelden over kwetsbare situaties. Opvallend veel zwakke plekken in de administratieve organisatie en in de procesgang zijn genoemd. Ook de omgang met overheidsmiddelen riep veel discussie op. Aan de hand hiervan is een aantal adviezen aan het BC aangeboden.

Speciale aandacht is geschonken aan de ambtseed: symbool van commitment van medewerkers aan de normen en waarden die met integriteit te maken hebben. Bovendien wettelijk verplicht en vastgelegd! Slechts heel weinig medewerkers hebben een ambtseed afgelegd, of zijn zich dat bewust. In de personeelsdossiers ontbreken ondertekende protocollen.



Om de mate van integriteit in een organisatie te toetsen, zijn verschillende goede en objectieveerbare toetsingsinstrumenten beschikbaar. Op basis van onderzoeken onder bijvoorbeeld medewerkers, klanten en overige stakeholders kan een beeld worden verkregen van de beleving van integriteit. Van belang is dat medewerkers in een veilige omgeving zaken onder de aandacht kunnen brengen.

Actiepunten:

6. *Versterken invoeren en registreren ambtseed voor medewerkers van de ambtelijke organisatie.*
7. *Metten en bewaken van integriteit, bijvoorbeeld door het houden van medewerkers- en klantentevredenheidsonderzoek.*

2.4. Mandatenregeling

De meeste processen waar de lokale overheid voor staat, worden bepaald door vastgestelde wet- en regelgeving. Een bestuursorgaan mag alleen besluiten nemen wanneer deze in de wet de bevoegdheid heeft gekregen. De bevoegdheden kunnen van het ene bestuursorgaan overgedragen worden aan het andere bestuursorgaan, bijv. van Eilandsraad naar BC. Dit heet delegatie en komt in de bestuurscultuur van het eiland weinig voor.

Belangrijk voor het werken van de ambtelijke organisatie is het verlenen van mandaat. Een mandaat is de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen, zonder de daarbij behorende verantwoordelijkheden over te dragen. Mandaten kunnen door de mandaatverlener altijd ingetrokken worden. Degenen die de mandaten uitoefenen, hebben de plicht verantwoording af te leggen over het gebruik. Voor een mandaat lenen gestandaardiseerde en gestructureerde werkwijzen zich goed. De bestuurlijke ruimte voor besluitvorming is minimaal en beperkt zich tot het vaststellen van de kaders waarbinnen gehandeld kan worden.

Zaken die niet aan de gestelde criteria voldoen of van een grote politieke importantie zijn, moeten aan de mandaatverlener voorgelegd worden. Door invoering van een mandatenregeling wordt sturing op incidenten voorkomen.

In St. Eustatius is relatief zeer weinig gemandateerd. Het mandateren van de bevoegdheden van het BC naar ambtelijk niveau bevordert de snelheid van besluitvorming. Dit betekent dat alle zaken (vergunningen, aanvragen etc.) ambtelijk afgehandeld kunnen worden, mits ze binnen de kaders vallen. Hiermee wordt bestuurlijke consistentie bevorderd.



Mandaatverlening draagt bij aan transparante besluitvormingsprocessen en voorkomt oneigenlijke beïnvloeding door bestuurders. Het is dus van hoge urgentie dat een mandatenregeling zo snel mogelijk opgesteld en toegepast wordt. Om een mandaat te kunnen verlenen zal de bestuurder vertrouwen dienen te hebben dat de gemandateerde deze taken en bevoegdheden op niveau kan uitoefenen. De bestuurders op St. Eustatius hebben dat vertrouwen momenteel niet of niet op alle mogelijke terreinen.

In de recente rapportages over het functioneren van de afdeling Burgerzaken van St. Eustatius bleek het ontbreken van een goede mandatering voor ondertekening van brieven oorzaak te zijn van stagnatie van de straatnaamgeving.

Actiepunten:

8. Invoeren mandaatregeling.

2.5. Onafhankelijk ambtelijk advies

Het onafhankelijk ambtelijk advies, gebaseerd op deskundigheid en ervaring van de ambtelijke adviseurs, staat hoog in het vaandel bij organisaties met transparante besluitvorming. De bestuurders geven de richting aan, de ambtenaren geven aan op welke wijze die gerealiseerd kan worden. Uiteindelijk maakt het politiek bestuur de afweging over het voorstel. Ambtenaren zijn geen schrijvers van 'his Masters Voice', maar hebben hun eigen verantwoordelijkheden.

Integraal advies bevat alle relevante elementen die besluitvorming kunnen beïnvloeden, inclusief de verschillende alternatieven: dus inclusief advies over beschikbaarheid van middelen (capaciteit en budget). Hiermee wordt voorkomen dat de oude procedure van advies-op-advies plaatsvindt en het bestuur belast wordt met besluitvorming in fases.

In de organisatiestructuur in St. Eustatius is de eilandsecretaris verantwoordelijk voor integrale advisering. Alvorens de adviezen geagendeerd worden voor het Bestuurscollege, behoort de eilandsecretaris de eindtoets te doen. In de praktijk leveren de gedeputeerden de agendapunten direct en zonder tussenkomst van de eilandsecretaris aan, zodat zij agendering in eigen hand hebben.

Een toets op integraliteit en afweging van de inzet van middelen vindt niet of slechts beperkt plaats.

Actiepunten:

9. Versterken integraal, onafhankelijk ambtelijk advies.



2.6. Communicatie en openbaarheid

Open en effectieve communicatie is eveneens een basiswaarde in een democratische samenleving.

Het belangrijkste doel van de overheidscommunicatie is te voldoen aan het recht van de burger op informatie van de overheid. De burger kan op basis van de informatie meedenken, klachten formuleren of een mening geven.

De communicatiemiddelen moeten aansluiten bij de groepen die we willen bereiken. Internet en sociale media zijn in de huidige tijd zeer krachtige en effectieve communicatiemiddelen. Daarnaast is het van belang ruimte te bieden voor meer traditionele middelen, zoals radio, tv of krant.

Zowel de interne als de externe communicatie kunnen in het Openbaar Lichaam verbeterd worden.

De website van het Openbaar Lichaam is sinds 2012 niet meer bijgewerkt. Actuele overzichten van BC besluiten zijn hierdoor niet inzichtelijk.

Invoeren van een raadsinformatiesysteem is aan te bevelen.

Een speerpunt in het verbeteren van de communicatie met de buitenwereld is het optimaliseren van de website en het gebruik van sociale media.

De communicatie en informatievoorziening binnen de organisatie zou aanzienlijk gebaat zijn bij het inrichten van Intranet, waar voor de medewerkers de benodigde informatie beschikbaar gesteld wordt. Verdere digitalisering en beschikbaarheid van informatie verdient hoge prioriteit.

In St. Eustatius bevat de openbare besluitenlijst van het Bestuurscollege een uitermate sobere omschrijving van hetgeen besloten is. Met de term 'conform' wordt aangeduid dat het voorstel overeenkomstig het ambtelijke voorstel heeft plaatsgevonden. Het ambtelijk advies is echter niet in de besluitenlijst opgenomen. Voor de buitenstaander is moeilijk te zien wat de inhoud van de genomen besluiten is.

Actiepunten:

10. *Het opstellen en implementeren van een communicatiebeleid waarbij gebruik van moderne communicatieplatforms, zoals website en sociale media een kern positie hebben, maar overige middelen eveneens ingezet worden.*
11. *Invoeren raadsinformatiesysteem.*
12. *Interne communicatie verbeteren door inrichten van Intranet.*



Hoofdstuk 3. Bedrijfsvoering: het raamwerk van de organisatie

3.1. Inleiding

Een goede bedrijfsvoering is de basis van het succes van een organisatie. Geen enkele organisatie – welk product of dienst ook wordt gemaakt of geleverd – kan zonder administratieve procedures en zonder ondersteunende activiteiten die er voor zorgen dat de processen in orde zijn. Naarmate organisaties complexer zijn, vraagt de bedrijfsvoering meer aandacht. Een efficiënte en doelmatige organisatie ondersteunt de uitvoering van de producten en diensten.

Het Openbaar Lichaam St. Eustatius kan beschouwd worden als een complexe organisatie waar veel producten en diensten geleverd worden volgens vaststaande wettelijke procedures. De begroting van een Nederlandse gemeente telt doorgaans minimaal 80 producten/diensten. Het Openbaar Lichaam St. Eustatius zal daar niet veel van afwijken; vanwege de verantwoordelijkheid voor een luchthaven en een zeehaven is de bedrijfsvoering van het Openbaar Lichaam zeker complex. Omdat vrijwel alle dienstverlening tot stand komt met de inzet van publiek geld, worden hoge eisen gesteld aan de besteding en verantwoording van deze middelen. Hiervoor is een goed systeem van bedrijfsvoering noodzakelijk.

Omdat in het algemeen bedrijfsvoering zelden op één punt 'out of control' is, komen in dit PvA alle relevante aspecten van bedrijfsvoering aan de orde, de zogenaamde PIOFAH factoren:

Personeelsbeheer: het hebben van goed instrumentarium om personeelsbeleid en in ruime zin Human Resources Management (HRM) te kunnen uitvoeren;

Informatievoorziening: de wijze waarop alle betrokkenen van juiste en volledige informatie worden voorzien om hun werk goed te kunnen uitvoeren;

Organisatie: de structuur waarbinnen in de organisatie gewerkt wordt en taken en bevoegdheden zijn toebedeeld;

Financiën: het financiële beheer in de organisatie;

Automatisering: de IT-voorzieningen en het netwerk waarmee de medewerkers en het bestuur in hun werk ondersteund worden;

Huisvesting; de plaats en de omstandigheid van de werkplek.

De factoren dragen elk in verschillende mate bij aan het totale functioneren van de organisatie.



Ondanks herhaalde toezeggingen van het Bestuurscollege aan Cft om de gesignaleerde problemen in de financiële bedrijfsvoering op te pakken, is tot nu toe weinig prioriteit gegeven aan het op orde krijgen van het financieel beheer van het Openbaar Lichaam. In de brief van Cft aan het BC van 1 juli 2015 wordt nogmaals gewezen op de noodzaak een verbeterplan in samenwerking met het Cft en de Stuurgroep van de RV op te stellen.

3.2. De inrichting van de organisatie van St. Eustatius

In januari 2013 is de oude organisatie zoals die bestond voor de periode van 10-10-10 geheel aangepast en vernieuwd door de invoering van het directiemodel. Met behulp van extern bureau Balance Groep is deze structuur ontwikkeld (vergelijkbaar met gangbare modellen binnen Nederlandse gemeenten), zijn medewerkers geplaatst op nieuwe functies, hebben zij een functiebeschrijving volgens de generieke methode gekregen en zijn nieuwe directies gevormd.

Directeuren van de drie directies en een adjunct-eilandsecretaris zijn benoemd.

De kern van een directiemodel is dat een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden plaatsvindt. De aansturing vindt plaats langs korte lijnen, problemen worden integraal, dus over de grenzen van de directies heen, aangepakt en de burger wordt vlot geholpen via het klantenloket.

De eilandsecretaris is eindverantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie en spin in het web tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Het doel is te komen tot een integrale samenwerking, waarbij politiek bestuur en de ambtelijke organisatie complexe problemen vanuit de samenleving aanpakken. Het ambtelijk advies aan het bestuur bevat alle elementen in samenhang met elkaar en de afweging van financiële en personele middelen is in het voorstel toegelicht.

De implementatie van het directiemodel is in St. Eustatius blijven steken. Door langdurige ziekte en vertrek van de eilandsecretaris, was vanaf december 2013 tot het laatste kwartaal 2014 sprake van een tamelijk ongestuurde organisatie. Het zittende management was niet getraind om hun rollen goed in te vullen en het managementteam was niet in staat de vervolgstappen verder op te pakken. Bovendien veroorzaakten wisselingen in de leiding van de directies en het niet vervullen van cruciale vacatures stagnatie in de samenwerking in het managementteam.

Ook de frequente wisselingen in BC en ER droegen bij aan de vertraging c.q. voortzetting van de implementatie.



Op dit moment is onvoldoende duidelijk welke besluiten wel genomen zijn en welke voorstellen nog op besluitvorming wachten. Wel kan geconstateerd worden dat de implementatie nog onvoldoende is ingebed en dat dit nog niet – of onvoldoende - geleid heeft tot gewijzigd gedrag bij bestuurders en ambtenaren. Doorgaans is niet de aanpassing van de structuur de kern van een reorganisatie, maar juist het veranderen van het gedrag en daarmee de cultuur in de organisatie.

Als voorbeeld kan de gedetailleerde bemoeienis van het BC met uitvoeringszaken genoemd worden, zoals het regelen van werktijden van individuele medewerkers, evenals cursussen, vakantiedagen, terwijl dit een managementtaak van de directie betreft.

Het BC moet de benodigde richtlijnen, gedragsregels, procedures – inclusief het bijbehorende mandaat – accorderen en vervolgens op hoofdlijnen sturen. De eilandsecretaris is aanspreekbaar en legt verantwoording af over de uitvoering, de kwaliteit en de voortgang van het geheel van werkzaamheden.

In dit PvA is het oppakken en verder uitwerken van het ingezette (re)organisatieproces prioriteit. De principes zijn goed, de uitwerking en cultuurverandering ontbreekt.

Actiepunten:

13. *Versterken invoering directiemodel. Inventariseren welke besluiten in het kader van de reorganisatie naar het directiemodel zijn genomen. Zo nodig besluiten herbevestigen en implementeren.*
14. *Eilandsecretaris in positie zetten als eindverantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie.*
15. *Opstellen van een organisatie-verordening en het naleven daarvan.*



3.3. Personeelsbeheer/-management

De kwaliteit van een dienstverlenende organisatie, zoals het Openbaar Lichaam, wordt bepaald door de kwaliteit, deskundigheid en de inzet van de medewerkers. De wijze waarop medewerkers hun werk uitoefenen en inwoners en bestuurders tegemoet treden, bepaalt het beeld over de organisatie. Goed opgeleide en toegeruste medewerkers leiden tot betere prestaties van de organisatie en daarmee tot een grotere bijdrage aan de gemeenschap.

De ambtelijke organisatie van St. Eustatius is zeer kwetsbaar, omdat sleutelposities in de ambtelijke organisatie niet ingevuld zijn en de kwaliteit en het opleidingsniveau van de medewerkers nog niet – of onvoldoende – op het gewenste niveau is over de gehele linie.

Het gaat dan om de functies van directeur Publiekszaken en Ondersteuning (P&O), een HRM medewerker, unitmanager Financiën en unitmanager Klantenloket.

Op dit moment vervult de eilandsecretaris min of meer al deze functies. In verband met deze zware belasting, maar ook omdat functiescheiding (bijvoorbeeld met de functie van unitmanager Financiën) noodzakelijk is (zie uitvoering van o.a. art 35 en 36 wet FinBES), is aanstelling van een unitmanager Financiën op korte termijn noodzakelijk. Ook in relatie tot de overige directies is het wenselijk dat de eilandsecretaris als eindverantwoordelijke geen dubbele functies vervult. Het op zo kort mogelijke termijn invullen van genoemde functies met aantoonbaar voldoende gekwalificeerde mensen, ontlast de eilandsecretaris en biedt hem de ruimte om zich toe te leggen op zijn kernopdracht.

Met betrekking tot de functie van unitmanager Census Office (Burgerzaken) tonen de recent gehouden assessments meer dan voldoende de kwaliteit en kwetsbaarheid van deze unit aan. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) wijst in zijn rapportages op de urgentie van het vervullen van sleutelposities en op het versterken van de kwaliteit van de medewerkers.

Het is zonder meer duidelijk dat de spoedige invulling van cruciale vacatures een aanbeveling met hoge prioriteit is. Zo nodig zal voor tijdelijke invulling gezorgd moeten worden.

Naast de te vervullen vacatures vraagt ook de kwaliteit van de personeelsbezetting aandacht. Over de gehele linie is het opleidingsniveau van medewerkers niet toereikend voor het vervullen van de functies.



Uit oogpunt van werkgelegenheid heeft het invullen van de vacatures met medewerkers die afkomstig zijn van het eiland prioriteit. Gezien de kleinschaligheid van het eiland valt het echter niet altijd mee om gekwalificeerde personen te vinden die aan alle eisen voldoen. Regelmatig worden dan concessies gedaan aan het vereiste opleidingsniveau. Voor verschillende lagere functies hoeft dit geen probleem te zijn. Voor meer gekwalificeerde functies levert dit uiteindelijk problemen op.

De functies die specifieke deskundigheid vereisen, betreffen vaak uitvoeringstaken van wet- en regelgeving. Hieraan worden soms bij wet specifieke eisen gesteld, voorbeeld zijn de functies bij Burgerzaken. Hier kunnen geen concessies gedaan worden aan de kwaliteit en aan het opleidingsniveau van medewerkers. Waar deze niet in de lokale samenleving gevonden kunnen worden, zou bijvoorbeeld samenwerken met andere openbare lichamen, rijksdiensten of gemeenten een oplossing kunnen bieden.

De RvIG heeft recent een aantal assessments laten uitvoeren naar het functioneren van de afdeling Burgerzaken (Census Office). De RvIG kwalificeert de uitvoering van de werkprocessen als zorgwekkend en signaleert dat de kwaliteit van de bevolkingsadministratie en burgerlijke stand onder druk staat. Het gebrek aan sturing, het grote personeelsverloop, het gebrek aan expertise en motivatie van zittend personeel leidt tot een grote mate van afhankelijkheid van externe input aan mensen en middelen. De afdeling Burgerzaken functioneert ver onder het vereiste en gewenste kwaliteitsniveau.

Meer algemene functies liggen in het competentiegebied van het Openbaar Lichaam en kunnen regulier onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid worden ingevuld.

Ondanks een gedifferentieerde aanpak zal permanent aandacht besteed moeten worden aan het opleiden van medewerkers. De doelstelling hiervan is tweeledig: verbeteren van het algehele niveau van dienstverlening van de organisatie en het bevorderen van de persoonlijke vakbekwaamheid van medewerkers.

Om de ontwikkeling van de organisatie in de gewenste richting te ondersteunen zijn organisatie-brede opleidingen noodzakelijk. Voorbeelden zijn: klantgericht werken, projectmanagement, integraal werken, proces- en zaakgericht werken. Hiermee wordt de bedrijfsvoering versterkt.



Een effectieve methode is 'training on the job'. Hierbij worden medewerkers op hun werkplek begeleid en opgeleid om de werkzaamheden zelfstandig op het vereiste niveau te kunnen uitvoeren. Een succesvol voorbeeld is de ondersteuning van Census Office/ Burgerzaken door de RvIG. Onderzocht moet worden of samenwerking met een of meer Nederlandse gemeenten kan bijdragen aan effectieve 'on the job' trainingen.

Elke organisatie heeft aankomende talenten onder de medewerkers. Deze talenten zijn het potentieel voor de toekomst. Om ze te behouden voor de organisatie is het van belang dat ze ondersteund en begeleid worden. Hiertoe kan bijvoorbeeld een talentenpool met een gericht programma worden ingesteld.

Wil het management zijn rol goed kunnen invullen en wil het managementteam als eenheid gaan optreden, dan is een gericht management-ontwikkeltraject noodzakelijk. Dit levert een effectieve spin-off voor de rest van de organisatie op. Hiervoor zal voldoende tijd en budget beschikbaar moeten komen.

Een opleidingsplan met budget is een basisvereiste in een organisatie in ontwikkeling. Zonder opleidingen kunnen de noodzakelijke verbeteringen niet tot stand komen.

Actiepunten:

- 16. Invullen sleutelposities, zoals directeur P&O, unitmanager Census Office, Unit manager Finance, HRM adviseur.*
- 17. Zo nodig deze sleutelposities met spoed tijdelijk invullen, wegens onverenigbaarheid van functies.*
- 18. Management-ontwikkelingstraject opzetten.*
- 19. Budget en opleidingsprogramma voor medewerkers ontwikkelen en uitvoeren.*
- 20. De mogelijkheden van effectieve 'training on the job' verder uitwerken en toepassen.*
- 21. HRM instrumentarium verder implementeren.*
- 22. Mogelijkheid van een 'talentenpool' onderzoeken.*



3.4. Technische randvoorwaarden

Onder technische randvoorwaarden vallen alle elementen die de bedrijfsprocessen ondersteunen, zoals huisvesting, informatie en ICT-systemen en beveiliging.

De ambtelijke organisatie is nu gehuisvest in 20 afzonderlijke gebouwen. Afstemming gaat niet vanzelf. De aansturing van processen die op zoveel locaties worden uitgevoerd is complex en vraagt om buitengewoon gedisciplineerd gedrag, nog los van de financiële effecten op de begroting.

Eén van de prioriteiten om de bedrijfsvoering te verbeteren is het realiseren van het administratiekantoor, waarin alle kernfuncties een plaats vinden.

De inrichting van een nieuw administratiekantoor biedt tevens de mogelijkheid om digitalisering van werkprocessen en verbetering van de ICT-structuur integraal op te pakken. Zowel digitale als fysieke beveiliging kan op deze wijze verbeterd worden.

Ten behoeve van de centrale bewaking van de documentenstroom is versnelde doorvoering van een document management systeem noodzakelijk. Met dit systeem kan op alle niveaus de noodzakelijke sturingsinformatie gegeven worden. Implementatie heeft hoge prioriteit en draagt aanzienlijk bij aan een verbeterde bedrijfsvoering.

Actiepunten:

- 23. Centraal Administratiekantoor realiseren.*
- 24. Verbeteren en versterken digitale werkprocessen.*
- 25. Invoeren centraal document management systeem.*
- 26. Digitale en fysieke beveiliging verbeteren.*



Hoofdstuk 4. Financiën

Op 10 juni 2015 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als onderdeel van het verscherpt bestuurlijk toezicht een aanwijzing gegeven aan St. Eustatius. Een onderdeel van deze aanwijzing betreft het opstellen van een verbeterplan financieel beheer in samenwerking met het College financieel toezicht (Cft) en de Stuurgroep die in opdracht van de minister door de RV is ingesteld. Zonder goed financieel beheer kan geen sprake zijn van goed bestuur.

Het Cft heeft een voorstel gedaan om in samenspraak met RV, BC en Cft een expertgroep in het leven te roepen die een plan van aanpak op zal stellen om het financieel beheer op termijn op orde te krijgen. De in het verleden met het Cft afgesproken financieel beheer verbeterpunten dienen hierbij te worden betrokken, evenals de bevindingen van de accountant bij de jaarrekening.

De expertgroep financieel beheer krijgt als voorzitter mr. Tjerk Bruinsma (oud burgemeester Vlaardingen, oud waarnemend burgemeester Alphen aan den Rijn en momenteel waarnemend burgemeester van Krimpenerwaard) en bestaat verder uit vertegenwoordigers van het Bestuurscollege, het Cft en de RV.

Het doel was om de bevindingen en voorstellen van de expertgroep financieel beheer gelijktijdig met het PvA op 1 september te presenteren. Door de vakantieperiode is de expertgroep later van start gegaan en zal de doorlooptijd van dit traject pas in september worden afgerond. Zodra de expertgroep zijn bevindingen heeft afgerond, worden deze toegevoegd aan dit hoofdstuk van het PvA.

Op dit moment is een globale inschatting gemaakt van de gemaakte kosten van de actiepunten (per hoofdstuk). Een groot deel van de kosten kunnen worden betaald uit bestaande middelen bij KR en Openbaar Lichaam St. Eustatius.

Hoofdstuk	Inschatting van de kosten in €	Dekking	Structureel of incidenteel
1 & 2	25.000 – 75.000	Uit bestaande middelen	Incidenteel
3	25.000 – 250.000		Incidenteel
4	10.000 – 25.000	Uit bestaande middelen	Incidenteel
5	100.000 – 125.000		Incidenteel



Hoofdstuk 5. Werkwijze en implementatie

De RV heeft van de minister van BZK opdracht gekregen om samen met de Stuurgroep dit PvA op te stellen. Met de aanbieding van dit PvA is fase 1 afgerond (waarbij wordt opgemerkt dat de uitkomsten van de Expertgroep financieel beheer zullen worden toegevoegd aan hoofdstuk 4).

De Stuurgroep zal in zijn begeleidend schrijven een aantal suggesties doen voor de uitvoering van dit Plan van Aanpak in fase 2, die start na de vaststelling door de minister. In het kort komen deze suggesties op het volgende neer:

- Voor het daadwerkelijk realiseren van de verbeteringen is het belangrijk dat het Bestuurscollege en de Eilandsraad hun bevoegdheden goed kunnen (blijven) uitvoeren. Om die reden dient de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het PvA bij het Bestuurscollege van St. Eustatius gelegd te worden. Het eilandsbestuur heeft de primaire taak om zorg te dragen voor het uitvoeren van de actiepunten uit het voorliggende PvA;
- Stel een monitorgroep in die de voortgang van de uitvoering van het PvA periodiek bewaakt en daarover rapporteert aan de minister via de RV;
- Bied het BC ondersteuning aan door het opstellen van een programmastructuur en bied, indien gewenst, een implementatiefunctionaris ter ondersteuning van de uitvoering van het PvA aan;
- De implementatiefunctionaris zal de verschillende actiepunten verder uitwerken en een bijbehorende planning voor uitvoering maken. Dit overzicht zal vervolgens aan het BC van St. Eustatius ter vaststelling worden aangeboden;
- Zet de bij BZK reeds gereserveerde budgetten voor verbetering van het bestuurlijke ondersteuningsprogramma in, in lijn met de actiepunten van dit PvA;
- Bied het BC aan om in overleg met BZK te treden om te onderzoeken of tijdelijke capaciteit en deskundigheid beschikbaar kunnen komen om de personeelsproblematiek op te lossen.

Actiepunten:

27. PvA vaststellen.

28. De minister aanbevelen om een monitorgroep in te stellen ter bewaking van de uitvoering van het PvA.

29. Aanstellen van een implementatiefunctionaris door BC.

30. Ter vaststelling aanbieden van het PvA aan het BC van St. Eustatius.

31. Ministerie van BZK opdracht geven de benodigde financiële middelen (Rijksbreed) voor de dekking van de uitvoeringskosten te vinden (incidenteel en uit bestaande budgetten).



Hoofdstuk 6. Actiepunten

<i>Project No.</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>	<i>Benodigde middelen</i>	<i>Bijzonderheden</i>
1 (H2)	Verhelderen rollen en verantwoordelijkheden van het duale systeem.	ER, BC, ES	Ondersteuning BZK programma versterking bestuurskracht	Is al gestart
2 (H2)	Periodiek agenderen Reflectie en evaluatie.	ER, BC, ES		
3 (H2)	Opstellen bestuurs- en/of college-programma.	ER, BC		Programma dient als ijkpunt planning en control
4 (H2)	Actualiseren bestuurlijke gedragscode.	ER		De bestaande gedragscode uit 2012 evalueren en actualiseren
5 (H2)	Invoeren transparante voorbereidings- en besluitvormings-procedures.	ER, BC, ES		Bestaande processen herijken
6 (H2)	Versterken invoeren en registreren ambtseed.	BC,ES		Bewaken dat eed wordt afgenomen en vast ligt in dossier
7 (H2)	Metten en bewaken van integriteit.	BC, ES	Uitvoeren onderzoeken	Bijv. onderzoek onder medewerkers en klanten
8 (H2)	Invoeren mandaatregeling.	BC		
9 (H2)	Versterken integraal onafhankelijk advies.	BC, ES		Meenemen bij invoering directiemodel
10 (H2)	Versterken externe communicatie.	BC	Website, social media Actief inzetten	
11 (H2)	Invoeren raadsinformatie systeem	ER		
12 (H2)	Verbeteren interne communicatie.	BC, ES	Intranet, overlegstructuren	



13 (H3)	Versterken invoering directiemodel.	BC, ES		Bestaande besluitvorming inventariseren en uitvoeren
14 (H3)	Eilandsecretaris in positie zetten.	BC, ES		In directiemodel meenemen
15 (H3)	Opstellen organisatieverordening.	ER,BC		Doorvoeren van de structuur
16 (H3)	Invullen sleutelposities.	BC, ES	Advertentie budget	Vacatures invullen
17 (H3)	Tijdelijk invullen sleutelposities.	BC, ES	Extra inhuur personeelsbudget	i.o.m. BZK
18 (H3)	Opzetten Management ontwikkelingstraject.	BC, ES	opleidingsbudget	
19 (H3)	Ontwikkelen opleidingsprogramma.	BC, ES	Opleidingsbudget	
20 (H3)	Uitwerken mogelijkheden 'training on the job'.	BC, ES	Budget voor overkomst trainers	Samenwerking met andere instanties bevorderen
21 (H3)	Verder implementeren HRM instrumentarium.	BC, ES	Ontwikkel- en Implementatiebudget	Inventariseren welke besluiten al genomen zijn
22 (H3)	Onderzoeken mogelijkheden talentenklasje.	ES	Budget voor ondersteuning	
23 (H3)	Realiseren centraal administratiekantoor.	ER, BC	projectbudget	Reeds in voorbereiding
24 (H3)	Verbeteren digitale werkprocessen.	BC, ES	Aanschaf hard en software	
25 (H3)	Invoeren document management systeem.	BC, ES	Aanschaf hard en software	
26 (H3)	Verbeteren digitale en fysieke beveiliging.	BC, ES	budget	
27 (H5)	PvA vaststellen.	Minister BZK		
28 (H5)	Minister adviseren een monitorgroep in te stellen PvA.	BC		Onder leiding RV
29 (H5)	Aanstellen van een implementatiefunctionaris.	BC	Budget i.o.m. BZK regelen	Aanstelling tot 2018 afronding PvA



30 (H5)	Aanbieden PvA ter vaststelling aan BC.	BC	i.o.m. voorzitter monitorgroep	
31 (H5)	BZK opdracht geven de middelen voor de dekking van de uitvoeringskosten te vinden.	BC	BZk heeft budgetten gereserveerd, condities voor overdracht vaststellen	

ER= Eilandsraad

ES = Eilandsecretaris

BC = Bestuurscollege



Geraadpleegde bronnen

Aardema, Harrie en Korsten Arno: Gemeentelijke organisatiemodellen; Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet., Opgenomen in: Bekke, A. e.a. (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, uitgave Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2009;

BZK

- Brief minister BZK aan de Tweede Kamer inzake aanwijzing tot bestuurlijk toezicht St. Eustatius; d.d. 10 juni 2015;
- Brief minister BZK aan de Rijksvertegenwoordiger inzake aanwijzing tot bestuurlijk toezicht St. Eustatius; d.d. 11 juni 2015;
- Brief minister BZK aan het Bestuurscollege van het openbaar lichaam St. Eustatius inzake instellen bestuurlijk toezicht en aanwijzing begroting en financieel beheer d.d. 10 juni 2015;
- Brief BZK aan Bestuurscollege van St. Eustatius, inzake ontvangstbevestiging bezwaarschrift; d.d. 3 juli 2015;
- Brief dr. E.J. Arkenbout BZK aan voorzitter Bestuurscollege openbaar lichaam St. Eustatius, inzake Jaarrekening 2014, d.d. 16 juli 2015;
- Concept versie Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018 t.b.v. CN-week 2015;
- Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid 2006-2012, ministerie BZK;
- Dales, Ien; toespraken van minister van Binnenlandse Zaken, 1992, in: Huberts, L.W.J.C. en Neelen, J.M. Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur, 2005;
- Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, juni 2009;

Gemeente Bloemendaal: raadsnotitie: Samen bouwen aan het huis van de democratie in Bloemendaal, 2 juli 2015;

Gemeente ABR (Alphen aan den Rijn, Boskoop, Rijnwoude): Bestuursfilosofie (concept), januari 2012;

Fleurke, prof. dr. F.; Organische Bijstand, Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis, 8 januari 2008;

Korsten, Arno F.A., Probleemgemeenten, Herkenning, kenmerken, aanjagers, remmers; 30 juni 2015;

Kramer, Jan de: Terugblik op het directiemodel, in Ingovernment, 10 december 2013;



Ruiter, Ineke Management B.V. : Rapport: Assessment Burgerzaken openbaar lichaam Sint Eustatius, in opdracht van Rijksdienst voor Identiteitsgegevens van het ministerie BZK, 12 maart 2015;

Cft

- Brief Cft aan voorzitter Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam St. Eustatius, inzake afspraken verbetering openbare financiën en financieel beheer St. Eustatius, d.d. 1 juli 2015;
- Advies verbetering openbare financiën Sint Eustatius, d.d. 1-7-15;
- Stand van zaken maatregelen tekort 2014/2015 Sint Eustatius, d.d. 4-6-15;
- Advies eerste UR en begrotingswijziging 2015 Sint Eustatius, d.d. 20-5-15;
- Lopende zaken financieel toezicht Sint Eustatius, d.d. 13-5-15;

Rijkswaarnemend

- brief aan de eilandbewoners inzake toelichting op verscherpt toezicht, d.d. 18 juni 2015;
- Memo aan minister BZK inzake voortgang eerste besprekingen inzake bestuurlijk toezicht St. Eustatius, 20 juni 2015;
- Update RV, 2 juli 2015, RCN site;
- Plan van Aanpak Bestuurlijk Toezicht St. Eustatius;
- Concept verslag Stuurgroep Toezicht St. Eustatius d.d. 9 juli 2015;
- Concept verslag Stuurgroep Toezicht St. Eustatius d.d. 24 augustus 2015;

St. Eustatius

- Brief aan Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Min. R.H.A. Plasterk, inzake reactie op instellen bestuurlijk toezicht en aanwijzing begroting en financieel beheer; d.d. 17 juni 2015;
- Motion: The Island Council of the Public Entity of Sint Eustatius in the meeting of June 19th, 2015;
- Brief aan minister van Binnenlandse Zaken t.a.v. dr. R.H.A. Plasterk, inzake reactie op brief 2015-0000374785, puntsgewijze reactie op aanwijzing, d.d. 8 juli 2015;
- Brief aan ministerie BZK t.a.v. mr. S.A.A. Groot inzake ontvangstbevestiging bezwaarschrift, d.d. 10 juli 2015;
- Brief aan minister van BZK de heer dr. R.H.A. Plasterk, inzake reactie brief 2015-0000374785, d.d. 15 juli 2015;
- Gedragscode voor de leden van het eilandbestuur, vastgesteld in de openbare eilandsraadsvergadering, d.d. 16 augustus 2012;
- Verslag en aandachtspunten naar aanleiding van workshops Integriteit en Betrouwbaarheid, mei 2015;
- Gedragscode Civil Service Statia, mei 2015 ;
- Concept nota voor BC inzake Organisatie en Opzet Unit Financien, d.d. 1 maart 2015;



- Memo: Knelpunten Personeelszaken t.b.v. Eilandsecretaris, d.d. 22 juli 2014.
- Concept: Procedureboek Eilandsraad/Bestuurscollege, januari 2014;
- Concept verordening rechtspositie bestuurders Openbaar Lichaam St. Eustatius; 9 april 2015;
- Eilandsverordening rechtspositie Eilandsraad- en commissieleden van het openbaar lichaam St. Eustatius; vastgesteld 19 december 2013;
- Financiële Beheersverordening Sint Eustatius, vastgesteld EC 15 november 2012;
- Uitgangspunten en gunningscriteria voor aanbesteding accountant (concept); 23 januari 2015;
- Verordening accountantscontrole St. Eustatius en Protocol voor de accountantscontrole voor de jaarrekening van het openbaar lichaam St. Eustatius (concept): 24 januari 2015;
- Verslag Town Hall meeting BC Statia Toezicht St. Eustatius, do. 9 juli 2015;

Veenendaal, Wouter, Sint-Eustatius, zoek je toekomst in Cariben, in Trouw 7 juli 2015;

WolBES;

FinBES.



Lijst met afkortingen

BC	Bestuurscollege
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cft	College financieel toezicht
CN week	Caribisch Nederland overleg week
HRM	Human Resource Management
P&O	Dienst Publiekszaken en Ondersteuning
PIOFAH	Personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting (factoren bedrijfsmiddelen)
PvA	Plan van Aanpak
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RV	Rijksvertegenwoordiger
RvIG	Rijksdienst voor Identiteit Gegevens
WolBES	Wet openbaar lichaam Bonaire, St. Eustatius, Saba
FinBES	Wet Financiën openbaar lichaam Bonaire, St. Eustatius, Saba.