



Openbaar Lichaam Sint Eustatius

Evaluatie Fijnstructuur

Eindrapportage
April 2023





Door:

Mandy Brussaard

Jacques Heide

Martin van den Blink





Samenvatting

Nadat Sint Eustatius in 2018 onder curatele is komen te staan, zijn er diverse taken uitgevoerd onder leiding van de Regeringscommissaris om orde op zaken te stellen, bestuurlijke werkprocessen te verbeteren en de ambtelijke organisatie te herstructureren. Voor het laatste heeft de organisatie op directieniveau een rapport opgesteld, te weten 'Fijnstructuur Nieuwe Organisatie Openbaar Lichaam Sint Eustatius' (januari 2019, F. Gibbs & J. Frederiks), waarna het uitvoering heeft gegeven aan de inhoud van dit rapport. In de voortgang om het eiland klaar te maken voor de terugkeer van de democratie is eind 2022 gestart met een evaluatie van de structuur van de ambtelijke organisatie binnen het Openbaar Lichaam St. Eustatius (OLE). Centrale vragen bij deze evaluatie zijn:

1. Geeft deze organisatiestructuur voldoende basis voor de maatschappelijke opgaven die er liggen en de resultaten die behaald moeten worden?
2. Is deze organisatiestructuur toekomstbestendig?

Aan de hand van interviews en na bestudering van relevante achtergrondinformatie zijn de antwoorden op de bovenstaande vragen beantwoord, namelijk dat het huidige directiemodel voldoende basis geeft en toekomstbestendig is. Formatie-uitbreiding of -inkrimping vanwege outsourcing van taakvelden heeft geen effect op het directiemodel, behalve dan dat er extra units binnen de directies worden verplaatst, opgetuigd of afgeschaft dan wel dat een directie erbij komt of juist eraf gaat.

Als het gaat om efficiency, dan betreft het de staat van werken binnen de structuur. De ambtelijke organisatie is gegroeid in de afgelopen periode, in haar professionaliteit, in haar vermogen om het maatschappelijk veld steeds beter te overzien en te vertalen naar haar taken en in haar aansturing van de medewerkers. De structuur helpt daarbij: het is helder hoe de *line of command* is en er is ruimte om de *span of control* te bespreken, in de zin van 'moet er een unit bij?'

Er zijn natuurlijk verbeterpunten, als het gaat om interne communicatie, als het gaat om samenwerking tussen units en directies, als het gaat om het aanscherpen van eigen taken in relatie tot externe stakeholders, als het gaat om financiële prioriteiten stellen en het in tijd wegzetten van ontwikkelprojecten. Gelet op de terugkeer van de democratie is het raadzaam om nog een verdiepingsslag te maken als het gaat om dit soort efficiency slagen. Hierin staat de ambtelijke organisatie van OLE overigens niet alleen: de eilandiciteit maakt dat samenwerking met Saba en Bonaire kansen biedt om bedrijfsprocessen efficiënter in te richten.



Summary

After St. Eustatius went into receivership in 2018, several tasks were carried out under the direction of the then newly appointed Government Commissioner to bring order, improve administrative work processes and restructure the civil service organization. For the latter, the board-level organization prepared a report, namely " Fijnstructuur Nieuwe Organisatie Openbaar Lichaam Sint Eustatius' (januari 2019, F. Gibbs & J. Frederiks), after which it implemented the contents of the report. In the progress to make the island ready for the return of democracy, an evaluation of the structure of the civil service organization within the Public Entity of St. Eustatius (OLE) was initiated at the end of 2022.

Central questions in this evaluation are:

1. Does this organizational structure provide sufficient basis for the social tasks at hand and the results to be achieved?
2. Is this organizational structure future-proof?

Based on interviews and after studying relevant background information, the answers to the above questions were answered, namely that the current management model provides sufficient basis and is future-proof. Formation expansion or contraction due to outsourcing of task areas has no effect on the management model, except that additional units within the directorates are moved, enhanced or abolished or a directorate is added or removed.

Efficiency concerns the state of operations within the structure. The official organization has grown in the past period, in its professionalism, in its ability to better oversee the social field and translate it into its tasks and in its management of employees. The structure helps here: the line of command is clear and there is room to discuss the span of control, in the sense of "should a unit be added?"

There are of course areas for improvement, when it comes to internal communication, when it comes to cooperation between units and boards, when it comes to sharpening one's own tasks in relation to external stakeholders, when it comes to setting financial priorities and putting development projects away in time. Given the return of democracy, it is advisable to go even deeper when it comes to these kinds of efficiency optimizations. In this, the official organization of OLE is not alone by the way: the insularity makes that cooperation with Saba and Bonaire offers opportunities to organize business processes more efficiently.



Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Introductie	7
1.2 Invoering Fijnstructuur (2019)	7
1.3 Aanpak evaluatie	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Bevindingen en analyses.....	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Fundamenten & besturingsprincipes	10
2.3 Analyse Directie Bedrijfsvoering & Klantenservice.....	11
2.3.1 Unit Klantenservice.....	12
2.3.2 Unit Financiën	12
2.3.3 Unit P&O	13
2.3.4 Unit ICT	14
2.3.5 Unit Facilitaire Zaken	14
2.4 Analyse Directie Sociaal	15
2.4.1 Unit Maatschappelijke Ondersteuning.....	17
2.4.2 Unit Cultuur & Evenementen	17
2.4.3 Unit Publieke Gezondheid	18
2.5 Analyse Directie Economie, Natuur & Infrastructuur	18
2.5.1 Unit Projectbureau & Beleid.....	19
2.5.2 Unit Vergunningen & Handhaving	20
2.5.3 Unit Veterinaire Dienst	20
2.5.4 Unit Publieke Werk en Diensten.....	21
2.6 Analyse Directie Transport	21
2.7 Clusteroverstijgend.....	22
3. Conclusies en aanbevelingen.....	25
3.2 Vraagstelling 2	28
3.3 Fundamenten en besturingsprincipes	29
4. Efficiëntie en doelmatigheid.....	31
Bevinding 1: leiderschap.....	31



Bevinding 2: Integraal werken	32
Bevinding 3: Eilanditeit	32
5. Tot slot.....	35



1. Inleiding

1.1 Introductie

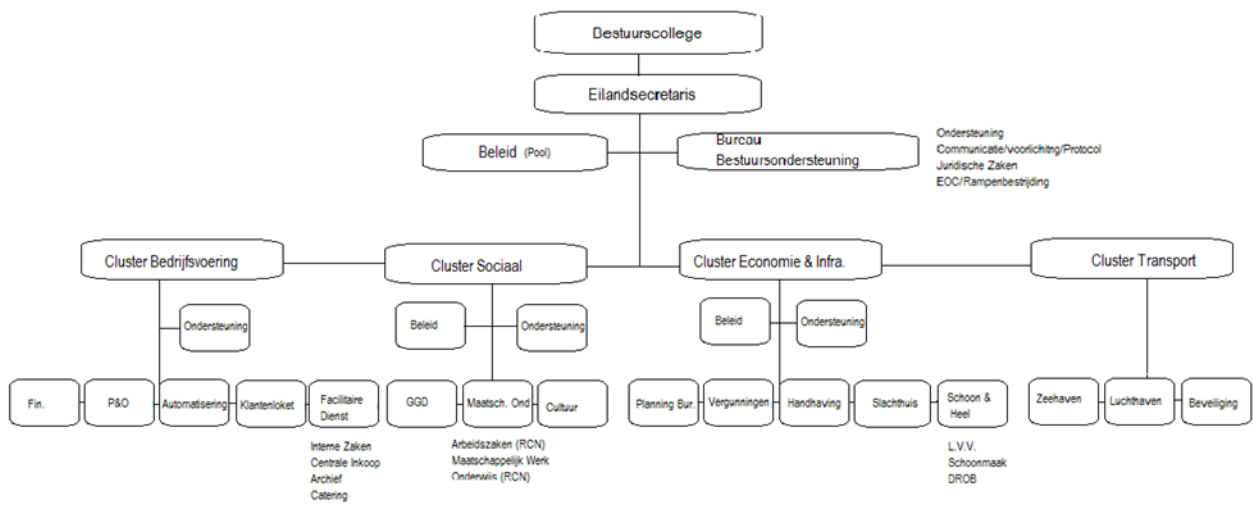
Sinds februari 2018 is Sint Eustatius door ingrijpen van de Rijksoverheid in Den Haag onder curatele komen te staan. Het bestuurscollege en de eilandsraad van Sint Eustatius zijn daarmee uit hun politiek bestuurlijk gezag geplaatst. Er is een Regeringscommissaris benoemd die alle taken en bevoegdheden van het bestuurscollege en de eilandsraad uitvoert. De Regeringscommissaris heeft zodoende de formele zeggenschap over het ambtelijk apparaat van Sint Eustatius.

1.2 Invoering Fijnstructuur (2019)

Een van de taken van de Regeringscommissaris was om een herstructurering van het ambtenarenapparaat Openbaar Lichaam Sint Eustatius (OLE) in gang zetten. In februari 2019 is deze herstructurering vormgegeven in het Rapport 'Fijnstructuur Nieuwe Organisatie Openbaar Lichaam Sint Eustatius (januari 2019, F. Gibbs & J. Frederiks).

Deze Fijnstructuur is tezamen met het topmanagement van het OLE opgesteld: de Eilandsecretaris, de plaatsvervangend Eilandsecretaris en de Directeuren van de verschillende Clusters. Het uitgangspunt hierbij was om een efficiënt en toekomstbestendig ambtenarenapparaat neer te zetten, dat wendbaarheid en flexibiliteit voorstond. De Fijnstructuur is in 2019 ingevoerd en uitgerold.

In de Fijnstructuur zijn er vier clusters te onderscheiden. Binnen elke cluster zijn er units te onderscheiden die gerelateerd zijn aan het taakveld van de cluster. Het onderstaand organogram is terug te vinden in het Rapport 'Fijnstructuur nieuwe organisatie Openbaar Lichaam Sint Eustatius'. In de organisatie verordening is er een vergelijkbare, maar enigszins gewijzigde organogram opgenomen.



* per thema's geclusterd



Directies in plaats van Clusters

Hoewel in het rapport over de Fijnstructuur en in het bijbehorende organogram gesproken wordt van clusters is dit in het dagelijkse taalgebruik binnen het OLE nooit ingeburgerd en wordt steevast het woord directie gebruikt. Om hierbij aan te sluiten zullen we vanaf dit punt in de rapportage het woord *directie* gebruiken dat equivalent is aan het woord *cluster*, maar beter past bij wat men binnen het OLE gebruikt.

De Fijnstructuur als middel

De Fijnstructuur zou een format bieden om toe te gaan werken naar de gewenste efficiency (lees een kleinere formatie), wendbaarheid en flexibiliteit. De structuur zou erin voorzien om verschillende taken uit te faseren zonder dat dit de Fijnstructuur geweld aan zou doen. Zo is onder meer een directie Transport te zien in het organogram. Deze directie heeft een aparte opdracht gekregen, namelijk om te gaan verkennen hoe zij haar taken op het gebied van luchtvaart en haven kan verzelfstandigen. Als op termijn kan worden aangetoond dat dit te verwezenlijken is, dan kan zodoende de directie Transport worden uitgefaseerd uit het organogram van de Fijnstructuur.

1.3 Aanpak evaluatie

Medio 2022 heeft Balance Consultancy Group (Balance) de opdracht gekregen om de Fijnstructuur samen met het OLE te analyseren, te beoordelen en indien nodig wijzigingen en/of verbeteringen voor te stellen. Deze opdracht maakt een onderdeel uit van alle handelingen die het OLE in samenspraak met de Rijksoverheid in Den Haag onderneemt om het politiek bestuurlijk gezag terug te laten keren op Sint Eustatius.

In de evaluatie van de Fijnstructuur staan twee vragen centraal:

- Vraagstelling 1
Geeft deze organisatiestructuur voldoende basis voor de maatschappelijke opgaven die er liggen en de resultaten die behaald moeten worden?
- Vraagstelling 2
Is deze organisatiestructuur toekomstbestendig?

Voor deze evaluatie hebben wij het begrip organisatiestructuur op drie niveaus gedefinieerd.

Op niveau 1 zien wij bovenal het concept van de eilandsecretaris als integraal manager met daaronder de directies en units.

Op niveau 2 zien wij de uitgewerkte organisatiestructuur als organogram, waarbij wij hebben onderzocht of de bestaande directies voldoende duidelijk en afgebakend zijn en of de onderliggende structuur van units past bij de bovenliggende directie en of deze units de volledige taakstelling van de directie afdekken.

Op niveau 3 zien wij de formatie in meerjarenperspectief per directie in soorten, aantallen en niveaus van functies. Dit laatste sluit ook aan bij het rapport over de Strategische Personeelsplanning. Hierbij was het uitgangspunt in 2018/2019 dat de formatie binnen afzienbare tijd af zou moeten nemen.



10 stappen-aanpak

De gekozen en overeengekomen 10-stappen aanpak om de per 2019 ingevoerde Fijnstructuur te beoordelen is als volgt:

1. Bestuderen voorhanden documenten;
2. Houden van interviews met directeuren, Eilandsecretaris en Regeringscommissaris;
3. Houden van interviews met Unitmanagers en andere stakeholders;
4. Uitvoeren analyse en beoordeling;
5. Opstellen 1^{ste} conceptversie;
6. Ophalen van aanvullende informatie;
7. Presenteren eerste concept aan de Eilandsecretaris en directeuren;
8. Verwerken commentaren;
9. Presenteren finaal rapport aan Eilandsecretaris, directeuren en Rijksvertegenwoordiger;
10. Internaliseren en inbedden aanbevelingen.

Een totaal van 20 personen zijn geïnterviewd. Wij hebben uit efficiency-oogpunt vooral met het management en het bestuur gesproken en een aantal sleutelmedewerkers.

Inhoudelijke benadering

In de interviews hebben onder meer wij de volgende thema's verkend:

1. De functionaliteit van de grof- en fijnstructuur en dus de hiërarchie, efficiency, wendbaarheid en flexibiliteit daarin,
2. De aanstuurbaarheid van de uit te voeren taken, de *line of command* en de effectiviteit van het ondersteunen van de ambtelijke en politieke top,
3. De *span of control* (van de leidinggevende ten opzichte van het personeel) en de formatie,
4. De (effectiviteit van de) besluitvorming,
5. De communicatielijnen of -structuren,
6. In hoofdstuk 2.2 verfijnen we dit nog aangaande de fundamenteën en besturingsprincipes.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen wij onze bevindingen op basis van de interviews per directie en per unit. In hoofdstuk 3 geven wij onze conclusies die aansluiten bij de hoofdvragen en de bijbehorende aanbevelingen.

In hoofdstuk 4 vier doen we verslag van de relevante extra informatie (de zogenaamde 'bijvangst') die we in de interviews opgehaald hebben en waarvan wij het zonde vinden als deze informatie niet vermeld zou worden.



2. Bevindingen en analyses

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen en analyses over verschillende onderdelen binnen de ambtelijke organisatie, die zijn gegeven tijdens de interviews. Na elke analyse volgt een conclusie met daarna een aanbeveling. Het hoofdstuk sluit af met bevindingen en analyses voor de gehele organisatie. Alle bevindingen en analyses worden uiteindelijk gelegd naast de fundamenteën en besturingsprincipes die zijn vastgesteld bij de invoering van de Fijnstructuur (zie volgende paragraaf).

2.2 Fundamenteën & besturingsprincipes

Bij de invoering van de Fijnstructuur zijn er fundamenteën voor de organisatie vastgesteld (zie Rapport 'Fijnstructuur nieuwe organisatie Openbaar Lichaam Sint Eustatius', pagina 4). Deze fundamenteën vormen de basis voor het OLE om succesvol te kunnen zijn in de uitvoering van haar taken en om haar doel, namelijk efficiency, wendbaarheid en flexibiliteit te bereiken.

In deze evaluatie wordt per fundament aangegeven of deze volgens het OLE-apparaat is behaald:

#	Omschrijving fundament	Behaald?
1	De organisatie moet passen in de omvang en context van Sint Eustatius	Ja/Nee
2	De organisatie moet de potentie van medewerkers en de omgeving stimuleren	Ja/Nee
3	De organisatie indeling moet helder, transparant en eenduidig zijn, met heldere sturing en overlegstructuren	Ja/Nee
4	De burger en ondernemer staan centraal, vraaggerichte aanpak	Ja/Nee
5	De infrastructuur, processen en systemen zijn op orde	Ja/Nee
6	Continu leren en ontwikkelen van (toekomstige) medewerkers	Ja/Nee

De ingevoerde Fijnstructuur dient ook gebaseerd te zijn op de generieke besturingsprincipes:

- Verantwoordelijkheid op juiste niveau beleggen;
- Eigenaarschap implementeren en borgen;
- Processen zijn helder en eenduidig;
- *Checks and Balances* inregelen;
- Onderscheidende rol en toegevoegde waarde per managementlaag (ontdubbelen);
- Efficiënte overlegstructuren op periodieke basis;
- Bedrijfsvoeringsfuncties centraliseren met accounthouders model;
- Horizontale samenwerking bevorderen.

In hoofdstuk 3 komen op basis van de bevindingen en analyses de fundamenteën en besturingsprincipes terug.

De koers van de ambtelijke organisatie

De koers van de ambtelijke organisatie wordt vooral bepaald door het 'Afspraken Akkoord Sint Eustatius 2022-2023' waarin 11 korte-termijn prioriteiten zijn vastgelegd:

1. Armoedebestrijding, waaronder de kosten voor levensonderhoud (drinkwater, telecom) en daaruit volgend inzet op duurzame energie.
2. Sociale huisvesting – renovatie, nieuwbouw, onderzoek naar verkoop van sociale woningen en de verordeningen.
3. Duurzame landbouw en strategisch plan loslopend vee.



4. Het uitvoeren van het huidige wegenplan.
5. Notariële en bancaire dienstverlening.
6. Connectiviteit en duurzame luchtverbindingen.
7. Onderhoud huidige havenfaciliteiten, de update van de huidige tarievenstructuur en de daarmee gepaard gaande belastinginkomsten en verkenning toekomstige havenfaciliteiten.
8. Verbeteren kwaliteit zorgverlening en onderzoek doen naar uitvoerbaarheid dialyse en gynaecologie.
9. Economische ontwikkeling (waaronder het opzetten van een werkgroep ter bespreking van toekomstvisie GTI), o.a. met betrekking tot toerisme en cultureel erfgoed.
10. Het versterken van het telecom-netwerk.
11. Versterken bestuurs- en uitvoeringskracht.

Ook zijn er in de afgelopen periode vorderingen gemaakt als het gaat om het verminderen van de 'ad hoc'-werkwijze. Zo wordt er gewerkt met jaarplannen en tijdpaden per directie, waarbij het uitgangspunt 'realistisch en haalbaar' is. Deze aanpak is wel een 'work in progress'.

2.3 Analyse Directie Bedrijfsvoering & Klantenservice

De directie Bedrijfsvoering & Klantenservice (B&K) verzorgt de interne en externe dienstverlening. De unit klantenservice is het frontoffice voor alle producten en diensten van het OLE, zowel digitaal, telefonisch als persoonlijk contact. Daarnaast bestaat de directie B&K uit de bedrijfsvoeringsfuncties, zoals de units Financiën, ICT, P&O en Facilitaire Zaken.

30 fte's zijn verdeeld over:

Functie	FTE
<i>Directie</i>	
Directeur	1
Directiesecretaresse	1
<i>Klantenservice</i>	
Supervisor	1
Medewerkers Front- en Backoffice	3
Host	1
<i>Financiën</i>	
Manager	1
Financieel adviseurs	3
Adviseur projectbeheersing	1
Allround medewerkers administratie	3
Financieel-administratief medewerker (loketten)	3
Medewerker inkoopproces	1
<i>P&O</i>	
Manager	1
Personeelsadviseur	1
Medewerker personeelszaken	1
Beleidsmedewerker/senior personeelsadviseur	1
<i>ICT</i>	
Senior ICT-adviseur/coördinerende taken ¹	1
Servicedesk medewerker/applicatiebeheerder	1

¹ Incidentele formatie voor 2 jaar



Functie	FTE
Server/netwerkbeheerder	1
ICT adviseur	1
<i>Facilitaire Zaken</i>	
Inkoper/besteller	1
Archiefmedewerker	1
Bode/dispatcher	1
Administratief medewerker (allround)	1
Gastvrouw/-heer & cateringmedewerker	1

2.3.1 Unit Klantenservice

Analyse

De unit Klantenservice heeft in principe een kwantitatief adequate bezetting. Met de huidige bezetting kan de vraag vanuit de samenleving behandeld worden. Dit houdt dan wel een conservatieve, reactieve wijze van afhandeling in en weergeeft daarmee niet de moderne, op het toekomstgerichte serviceniveau waar de OLE wel naar streeft, namelijk bijvoorbeeld die van *one-stop-shop* met daarbij een *track & trace* systematiek. De missie daarnaartoe, is aanwezig bij het management. Het ontbreekt echter aan middelen en menskracht om de concrete vertaling van de visie op korte termijn uit te rollen. Ofwel, de uitrol gaat langer duren dan initieel was ingeschat. Dit heeft ook te maken met het meenemen van de medewerkers in deze veranderopgave.

Conclusie

De unit heeft zich in de afgelopen periode gericht om de zaken zo goed als op orde te brengen, qua formatie en qua werkprocessen. Daarmee is er nu onder meer zicht gekomen op de kwantitatieve bezetting en op de ontwikkelbehoefte om de medewerkers mee te nemen in de volgende fase.

Aanbeveling

De vertaling om te komen tot een *one-stop-shop*, de volgende fase in klantenservice, verdient om een verdiepingsslag te krijgen. Met de huidige inzichten over de unit, kan op basis van deze verdiepingsslag een concreet stappenplan worden opgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de huidige kwaliteit aan personeel en hun ontwikkelpotentieel. En waarbij op basis van data inzichtelijk is hoe de vraag in de samenleving zich zal gaan ontwikkelen. Dit alles maakt het stappenplan realistisch en haalbaar binnen de financiële kaders die er zijn binnen het OLE.

2.3.2 Unit Financiën

Analyse

De unit Financiën is vanwege de politiek bestuurlijke interventie vanuit de Rijksoverheid in Den Haag een intensieve transitie doorgemaakt. De unit is qua bemensing ondertussen op het adequate niveau, waarbij aandacht is gegeven aan kwalitatieve ontwikkeling (*learning on the job*). Daarnaast is concern breed kennis en kunde gedeeld met directie en management voor wat betreft de Planning & Control Cyclus.



Conclusie

De opdracht vanuit Den Haag, i.e. financiën binnen twee jaar op orde, is daadkrachtig opgepakt door het huidige management, zowel binnen de unit als binnen het OLE op directie en managementniveau. Niet alleen ziet het ernaar uit dat deze opdracht succesvol wordt uitgevoerd, tevens is aangegeven binnen het ambtelijk apparaat hoe de systematiek van Planning & Control werkt.

Aanbeveling

De Planning & Control Cyclus is een van de belangrijkste managementtaken binnen een overheidsorganisatie. Heldere budgettaire inzichten, verantwoordelijkheden en mandaten zijn de instrumenten van elke manager om zijn of haar taken te kunnen doen. Het is zaak dat deze instrumenten verder worden geborgd binnen het OLE.

2.3.3 Unit P&O

Analyse

De unit P&O lijkt qua bezetting voldoende op orde te zijn, hoewel kennis en kunde voor de O-kant versterkt mag worden. De werkprocessen en producten op P-gebied zijn aanwezig, wil het niet dat het daadwerkelijke eigenaarschap voor veel P-zaken nog niet voldoende wordt opgepakt door het management. Omdat deze verschuiving in verantwoordelijkheid nog niet volledig heeft plaatsgevonden, maakt dat de unit P&O meer werk verricht dan wat zou horen.

De unit P&O loopt tegen organisatorische kwesties aan waar zij vervolgens op dient acteren. Zo worden initiatieven bestuurlijk afgetikt zonder dat daarbij voldoende is geanalyseerd welke implicaties deze initiatieven hebben en welke organisatorische maatregelen genomen moeten worden. Een voorbeeld is dat recentelijk diverse verordeningen zijn vastgesteld. Nu is men erachter gekomen dat deze verordeningen gehandhaafd moeten worden en daar was de organisatie niet op voorbereid.

Er is in de afgelopen periode structureel aandacht gegeven aan opleidingsmogelijkheden voor ambtenaren. Zo is *Statia Academy* opgericht. Aandachtspunten zijn echter wel dat ambtenaren de tijd en ruimte krijgen om deze opleidingen te volgen en dat na de opleiding er aansluiting is in de opbrengst van de opleiding met de uitvoering van het betreffende werk.

Er is een redelijke interne mobiliteit (of doorloop) binnen OLE, dit om medewerkers te stimuleren en de kans te geven door te groeien. De verwachting ten aanzien van de snelheid in deze doorgroei is echter nog een aandachtspunt. Een ander aspect dat regelmatig terugkomt, is dat de functiewaardering als laag wordt ervaren. Dat maakt dat doorgroei ook als moeizaam of zelfs als onmogelijk wordt ervaren.

Conclusie

In de afgelopen periode zijn de eerste stappen gezet om vanuit deze unit diverse organisatorische kwesties scherper in beeld te krijgen, zoals het eigenaarschap van het management voor P-zaken, het in beeld brengen van de doorgroeimogelijkheden voor het personeel met daarbij passende waarderingen, de behoefte aan een organisatorische stip op de horizon en de noodzaak van het door analyseren van de organisatorische implicaties bij initiatieven. Het inventariseren van dergelijke organisatorische kwesties is een eerste stap in een ontwikkeltraject.



Aanbeveling

Gelet op de fase waar het OLE politiek bestuurlijk zit, is het raadzaam dat op korte termijn een verdiepingsslag wordt gemaakt inzake de organisatorische kwesties. Na een grondige inventarisatie kan vervolgens een slag worden gemaakt hoe deze kwesties aangepakt en opgelost kunnen worden, in tijd, in middelen, in menskracht. P&O-onderwerpen zijn niet alleen een kwestie voor de unit P&O. P&O gaat de gehele organisatie aan en het management heeft daar een leidende rol in.

Voor de hand liggen ook het ontwikkelen van een gedetailleerd opleidingsplan met het bijbehorende budget en het actualiseren van het functieboek uit 2013. Daarnaast zou een benchmark en het eventueel aanpassen van de salaristabel tot de mogelijkheden behoren, gelet op de opmerkingen uit diverse delen van de organisatie over lage functiewaardering dan wel beloning.

2.3.4 Unit ICT

Opmerking Balance: wij hebben niemand kunnen interviewen van ICT. Gelet op alle interviews, alle ingewonnen informatie en op basis van consultancy ervaring zouden wij het volgende willen benoemen.

Analyse

De unit ICT heeft in principe een kwantitatief adequate bezetting. Gelet op de omvang van het OLE en de doorontwikkeling die het wil maken (de fundamenteen, zie eerder) heeft de unit nog een ontwikkeling door te gaan. Qua bezetting is dit haalbaar, aandachtspunt is daarbij wel het ontwikkelvermogen van het personeel. Ook is gesproken over de mogelijkheid van het outsourcen van ICT met behoud van een kleine kern op het gebied van systeembeheer en helpdesk.

Conclusies

De unit is goed bezet: de vier functionarissen vormen in principe een goede basis voor een ambtelijke organisatie met de omvang die het heeft (160 FTE's). Voor de uitdagingen waar het OLE naar streeft, onder meer een one-stop-shop voor de unit Klantenservice, functioneel beheer, informatiemanagement, digitalisering, basis op orde, heeft deze unit een belangrijke opgave waarbij het de vraag is of zij daar voldoende voor geëquipeerd is.

Aanbeveling

De uitdagingen van een ICT-ondersteuning voor een Openbaar Lichaam zijn zo goed als identiek op de BES-eilanden. Het is daarom aan te bevelen om goede contacten te leggen dan wel te bestendigen met de andere twee eilanden, waarbij met name die van Saba (OLS) qua ligging, omvang en vergelijkbare problematieken, zeer gunstig is. Uitwisseling van kennis en kunde, aanpak en oplossingen, kunnen op alle niveaus een positieve uitwerking geven voor de benodigde ICT-ondersteuning. Voor de mogelijke outsourcing zou een apart plan moeten worden opgesteld, waarbij ook de kosten daarvan in beeld gebracht kunnen worden.

2.3.5 Unit Facilitaire Zaken

Analyse

De unit Facilitaire Zaken is op zich kwantitatief goed bezet. Het beeld is om de inkoop daadwerkelijk uit te breiden naar 3 FTE's en daarnaast tot het gewenst kwalitatieve niveau te komen, onder meer door training van het personeel.

In de afgelopen periode heeft het onderdeel Inkoop zich substantieel verder ontwikkeld, maar dit is voor binnen- en buitenstaanders ook verwarrend. Zo is er een inkoopbeleid vastgesteld dat onder



meer contractmanagement, contractbeheer en inkoop bij majeure projecten inhoudt. Vanuit dit standpunt wordt een deel van de centrale inkoop onderdeel gemanaged door het Programma en Project Management Ondersteuningsteam (PPMO). Op dit moment is een inkoopspecialist vanuit RCN tijdelijk aangetrokken om deze professionaliseringsslag te ondersteunen. De niet project- of programmagebonden centrale inkoop valt onder FZ, maar een ander deel van het inkoopproces valt onder Financiën.

Conclusie

De diverse onderdelen binnen de unit FZ lijken vooralsnog qua bezetting op het gewenste niveau te zitten. Dat laat onverlet dat er wellicht nog vraagstukken aan komen als het gaat om organisatorische uitdagingen zoals de digitalisering van het archief.

Een onderdeel, namelijk die van inkoop, heeft een aparte doorstart gekregen. Naast de noodzaak van een inkoop medewerker voor eenvoudige kantoor middelen, is een onderdeel ontstaan waarbij professionele inkoop verder is vormgegeven. Dit heeft een enorme impact op projectmanagement en budgetbeheer. De uitvoering van inkoopbeleid gaat dwars door de organisatie heen. De vraag is dan of plaatsing binnen de unit FZ wel strategisch het juiste is.

Aanbeveling

Het is raadzaam kritisch te kijken of de taken die deze unit uit moet voeren:

1. Op het gewenste niveau zitten qua dienstverlening, hospitality en digitalisering;
2. Nog passen binnen deze unit of qua strategische impact voor de gehele organisatie beter geplaatst kunnen worden binnen een ander onderdeel binnen de Fijnstructuur.

Ten aanzien van de tweede aanbeveling: de wijze waarop Inkoop nu strategisch wordt meegenomen in diverse projecten, helpt de gehele organisatie om zich steeds meer te gaan bekwamen in projectmatig denken en doen, het bevordert de onderlinge samenwerking. Een eenduidige en overdraagbare plaatsing van het inkoopproces in de structuur zou zeer welkom zijn.

2.4 Analyse Directie Sociaal

De directie Sociaal is verantwoordelijk voor en stimuleert de inwoners van Sint Eustatius om actief te participeren in de samenleving. De directie werkt resultaatgericht met oog voor de mens op de verschillende beleidsterreinen. Zij heeft taken op het gebied van openbare gezondheid, sociaal maatschappelijk taken en geeft een impuls aan de Stataanse cultuurdragers. Preventie, zorg en opvang zijn de pijlers van deze directie.

29.5 fte's zijn verdeeld over:

Functie	FTE
<i>Directie</i>	
Directeur	1
Directiesecretaresse	1
<i>Beleid/programma</i>	
Beleidsmedewerker NL (incidenteel) ²	1
Beleidsmedewerker	3
<i>Maatschappelijke ondersteuning</i>	

² Incidentele formatie



Functie	FTE
Manager	1
Maatschappelijk werkers	2 (+1 gewenst)
Assistent maatschappelijk werker	4
Labour medewerkers	2
Medewerker personeelszaken	1
Pedagoog, gedragsdeskundige en jeugdwerker	0 (+3 ³ gewenst)
<i>Cultuur</i>	
Programmamanager	1
Uitvoerend/administratief medewerkers	2 ⁴
<i>Publieke gezondheid/GGD</i>	
Manager/geneeskundige arts	1
Geneeskundige arts	½
Vector Controllers	3
Verpleegkundige	3 (+1 ⁵ gewenst)
Diëtiste	0 (+1 ⁶ gewenst)
Preventiemedewerker	0 (+1 ⁷ gewenst)
Administratief medewerker (allround)	3

Analyse

De directie Sociaal is een onderdeel binnen de organisatie dat aan het groeien is. Dit heeft te maken met de vele diverse sociale vraagstukken die er leven binnen de Stuviaanse samenleving. Deze sociale vraagstukken zijn grotendeels individueel gericht, ofwel een sociaal vraagstuk betreft regelmatig slechts een kleine groep binnen de samenleving, maar het vereist wel een kwalitatieve inzet vanuit het OLE qua aanpak en oplossingsvermogen. Een algemeen geluid vanuit het topmanagement en vanuit deze directie is dan ook dat er meer behoefte is aan specialisten en daarmee, vanwege de span of control, een uitbreiding van het aantal units. Een concept organogram is reeds opgezet.

De vraag hierbij is wel dat het van belang is om scherp in beeld te hebben wat er precies bereikt moet worden in de sociale vraagstukken en waar de verantwoordelijkheid ligt: bij OLE of bij andere stakeholders. De vraag is ook om scherp te brengen in de functies die echt behoren bij dit cluster; zo is de plaats van een 'medewerker personeelszaken' een functie die bij directie Bedrijfsvoering hoort en niet bij directie Sociaal. Ten slotte is het ook noodzakelijk om inzichtelijk te maken welke functies structureel van aard zijn en deze budgettair te laten financieren uit structurele gelden (*free allowance*) en welke incidenteel van aard zijn en deze daarom te financieren uit incidentele gelden. Dit is op dit moment voor vrijwel iedereen onduidelijk.

Binnen deze directie is roep naar training en doorgroeimogelijkheden voor haar personeel stevig naar voren gebracht. Instrumenten als uitwisselingsprogramma's, indoor trainingen (zodat zoveel als mogelijk personeel kan deelnemen) zijn aangereikt om structureel het personeel op te leiden en op het juiste kwaliteitsniveau te behouden. Daarnaast is de zorg uitgesproken over waardering van diverse functies, de werking van het Functieboek als instrument en de financiering van structurele functies uit tijdelijke budgetten.

³ In gesprek met Nederlandse ministeries om 3 extra FTE gefinancierd te krijgen, al dan niet tijdelijk

⁴ Er wordt gewerkt aan een change document inzake meer ondersteuning

⁵ Overleg met Nederlands ministerie

⁶ Overleg met Nederlands ministerie

⁷ Geaccordeerd door het Bestuurscollege



Conclusie

Het Sociaal Domein binnen elk willekeurige gemeente, ook die in Caribisch Nederland, kenmerkt zich in een hoog arbeidsintensieve werkomgeving. Dit heeft te maken met de diversiteit in sociale vraagstukken en de behandeling daarvan. Dit vindt soms op individueel niveau plaats. Dat de directie met haar specialisten steeds meer in staat is om diverse sociale vraagstukken in de Stataanse samenleving te onderscheiden, zegt iets over de groei in professionaliteit binnen deze Cluster.

Aanbeveling

De toename in specialisten zal de directie versterken in haar taak om de diverse sociale vraagstukken te kunnen adresseren. Het is wel raadzaam om op middellange termijn een benchmark uit te voeren om de organisatiekracht in relatie tot de sociale vraagstukken te toetsen. Het is niet realistisch noch haalbaar om voor elk sociaal vraagstuk een specialist binnen de organisatie te hebben. Wat wel mogelijk is, is om te verkennen hoe de vaardigheden en expertise van de aanwezige specialisten breder of meer flexibel ingezet kunnen worden.

Aandachtspunt hierbij is wel om concreet te maken wat er bedoeld wordt met 'breder inzetbaar' of 'flexibel', waarbij tevens aandacht gegeven moet worden aan de instrumenten die nodig zijn om dit te ondersteunen (bijvoorbeeld cliëntvolgsysteem, overdracht procedures etc.). Ook is het de moeite waard een kennisuitwisseling met de vakgenoten/specialisten op Saba en Bonaire te onderzoeken. Ten slotte is het raadzaam om die functies die structureel van aard zijn, te financieren uit de algemene uitkering (*free allowance*), dit om continuïteit in de werkzaamheden te waarborgen.

In aanvulling op het bovenstaande nog de volgende specifieke opmerkingen per Unit.

2.4.1 Unit Maatschappelijke Ondersteuning

Analyse

Deze unit heeft in de afgelopen periode flink geïnvesteerd in het in beeld brengen van haar taakveld en verantwoordelijkheden, het op orde brengen van haar werkprocessen en het versterken van haar team. Dit heeft veel energie gekost en maakt dat de samenwerking met andere units binnen de directie en met andere directies nog niet is opgepakt. De toegevoegde waarde van integraal werken is nog niet verkend en ondersteuning vanuit de directie Bedrijfsvoering wordt nog niet als zodanig ervaren.

Conclusie

De unit Maatschappelijke Ondersteuning is gegroeid in de afgelopen periode, qua inzichten in het taakveld, verantwoordelijkheden en benodigde specialisten. De volgende stap is het verkennen waar de synergie zit in de onderlinge samenwerking binnen en buiten de directie.

Aanbeveling

Vanuit deze unit is een belangrijk signaal afgegeven voor de gehele organisatie: naast de zaken op orde brengen is het van belang om te investeren in de onderlinge samenhang. Het is raadzaam om in beeld te gaan krijgen hoe de onderlinge samenwerking uiteindelijk de uitvoering van de taken en daarmee de dienstverlening naar de samenleving kan verbeteren.

2.4.2 Unit Cultuur & Evenementen



Opmerking Balance: wij hebben niemand kunnen interviewen van Cultuur. Gelet op alle interviews, alle ingewonnen informatie en op basis van consultancy ervaring zouden wij het volgende willen benoemen.

Het is goed om te zien dat er een zichtbare unit Cultuur & Evenementen is binnen het OLE en dat er ook bij het management een helder beeld bestaat over de bezetting van deze unit. Cultuur raakt alle facetten van de Stuviaanse samenleving: historisch, toeristisch, economisch, sociaal, infrastructureel. Dit taakveld leent zich bij uitstek om te gaan verkennen hoe de onderlinge samenhang binnen de ambtelijke organisatie versterkt zou kunnen worden met als uiteindelijke doel de verbetering van de dienstverlening aan de samenleving. Het kan daarbij doorgroeien naar het taakveld cultureel erfgoed, wat het palet aan onderwerpen over cultuur en evenementen beter omvat.

2.4.3 Unit Publieke Gezondheid

Analyse

Deze unit is aan het groeien om daarmee de actuele sociale vraagstukken in de Stuviaanse samenleving aan te kunnen pakken. Het vormgeven van nieuwe functies met daarbij de verantwoordelijkheden, taken en mandaten, vereist ook een waardering die in relatie staat tot de zwaarte van deze functie. Binnen deze unit zijn daarover vragen gesteld ofwel er is behoefte aan nadere toelichting over de waardering van functies. Daarnaast is er aandacht gevraagd voor bepaalde functies die de indruk geven laag te worden gewaardeerd maar die wel risico gevoelig zijn (lees: corrumperend effect).

Een ander aandachtspunt is dat in de groei van deze unit afbakening van taken met andere stakeholders, zoals het ziekenhuis en RCN, cruciaal is. Op dit moment wordt deze afbakening gemist met als gevolg dat de neiging bestaat in bepaalde sociale vraagstukken zelf de handschoen op te pakken om daarmee snel(ler) tot een oplossing te komen. Het effect hiervan kan zijn dat daarmee taken onbedoeld verschoven worden naar de verkeerde eigenaar met daarbij het verkeerde verwachtingsmanagement bij vergelijkbare sociale vraagstukken.

Conclusie

De groei van deze unit maakt dat vraagstukken rondom waardering, risicovolle functies en afbakening van taken met stakeholders leven binnen de unit. In het verlengde hiervan ligt het vraagstuk van aantrekkelijke werkgever en het vasthouden van kwalitatief goed personeel.

Aanbeveling

Om het enthousiasme en de drive onder het personeel vast te houden, is het raadzaam op om korte termijn de knelpunten zoals die worden ervaren ten aanzien van de zwaarte en risico's bij diverse functies in relatie tot de waardering te inventariseren. Deze inventarisatie kan vervolgens in samenspraak met P&O getoetst worden.

2.5 Analyse Directie Economie, Natuur & Infrastructuur

De directie Economie, Natuur & Infrastructuur (ENI) is verantwoordelijk voor en stimuleert ontwikkelingen op economisch gebied en ruimtelijke ordening, met een efficiënte, doeltreffende en in de eiland context passende infrastructuur. Daarbij zijn de hoofdtaken het stimuleren en reguleren van landbouw, veeteelt en visserij en hier een gezonde balans in vinden voor het eiland, waarbij duurzaamheid een belangrijk kenmerk is. Het verlenen van vergunningen en het handhaven op de verschillende beleidsterreinen maakt tevens onderdeel uit van het cluster.



50 fte's zijn verdeeld over:

Funcctie	FTE
<i>Directie</i>	
Directeur	1
Directiesecretaresse	1
<i>Projectenbureau & beleid</i>	
Beleidsadviseur economische ontwikkeling	1
Planning & projectmanagers / beleid	4
Beleidsadviseur agricultuur & natuur	1
Medewerker Domein	1
Administratief medewerker P&B	1
<i>Vergunningen & Handhaving</i>	
Manager	1
Vergunningverleners	2
Bouwinspecteur	1
Inspecteur gezondheid	2
Inspecteur economische zaken	1
<i>Veterinaire dienst</i>	
Veearts / supervisor	1
Slagers	2
Vlees Inspecteur	1
Allround medewerker slachthuis	1
Administratief medewerker	1
<i>Publiek Werk en Diensten</i>	
Manager	1
Ploeg Coördinatoren / supervisors	2
Supervisor / planner	1
Planner / administratief medewerker	1
Administratief medewerker / planner	1
Schoonmakers ⁸	7
Allround uitvoerende medewerker	14

2.5.1 Unit Projectbureau & Beleid

Analyse

Deze unit lijkt vooralsnog op sterkte, wil het niet dat het onderwerp Landbouw gemist wordt. Er bestond ooit een Unit Landbouw, Veeteelt en Visserij (LVV), maar deze is opgeheven. Enkele functies zijn verspreid terug te vinden binnen de organisatie. Gelet op het complexe meerjarenprogramma Nature and Environment Policy Plan BES (NEPP) is er sterke behoefte aan de terugkeer van een unit LVV.

Noot: Binnen de organisatie is een apart Programma- Projectbureau opgezet (PPMO), die o.a. ook enkele (grotere) infrastructurele projecten aanstuurt en managet. De relatie tussen PPMO en de Unit Projectbureau & Beleid als het gaat om uitwisseling en samenwerking, vereist aandacht om mogelijke schuring te voorkomen.

⁸ In de oorspronkelijke 2019 bezetting waren deze niet meegenomen



Conclusie

Om haar taken uit te kunnen voeren, dient deze unit nog een verfijningsslag te doen. Dat zit dan in het verduidelijken van het taakveld LVV als ook in het vastleggen en regelmatig evalueren van werkafspraken tussen het projectbureau en PPMO.

Aanbeveling

Landbouw, Veeteelt en Visserij vormt een belangrijk onderdeel van de Statische sociale economie en culturele identiteit. Het NEPP geeft de komende jaren een extra impuls hieraan. Het is raadzaam te toetsen of de opgave uit het NEPP en alles wat daar integraal aan gerelateerd is, voldoende verankerd is binnen de organisatie. Met het NEPP komen ook budgettaire ruimten om het een en ander functioneel (tijdelijk) in te vullen. Hiermee is de vorming van een unit LVV raadzaam.

Deze unit zou hernoemd kunnen worden tot Landbouw Natuur en Voedselveiligheid (LNV), deze benaming LNV past beter bij de toekomstige verantwoordelijkheden en is efficiënter en transparanter aan te sturen in verband met de uitgebreide en zware programma's die hiervoor momenteel onder de uitvoeringsagenda van het NEPP worden uitgewerkt en uitgerold. De nieuwe structuur sluit tevens aan bij de ministeriële organisatie in Europees Nederland.

2.5.2 Unit Vergunningen & Handhaving

Analyse

Deze unit heeft nog een slag te maken: er zijn recentelijk verordeningen opgesteld en vastgesteld waarbij onvoldoende is nagedacht welke implicaties dit heeft op de uitvoering. Er is zodoende een enorme behoefte aan vergunningverleners, toezichthouders en handhavers. De vraag hierbij speelt nog of dit moet gaan gebeuren met eigen personeel of met inhuur van buiten.

Conclusie

De unit kampt met een fors capaciteitsprobleem, wat zij op korte termijn moet adresseren.

Aanbeveling

Hoewel de situatie binnen deze unit hoofdpijn kan opleveren, het is niet onoverkomelijk. Het meest strategische om te doen is verwachtingsmanagement: wat is de vraag en wat is het aanbod. Ofwel, welke capaciteit kan geleverd worden en welke prioriteiten kunnen gemaakt worden in de afgifte van vergunningen, het houden van toezicht en de inzet van handhaving. Welke zaken leveren het minst risico op en welke zaken zijn beheersbaar (*damage control*). Dit is de tijdlijn als het gaat om inzet op korte termijn. Daarnaast moet in beeld gebracht worden hoe het capaciteitsvraagstuk op lange termijn opgelost gaat worden.

2.5.3 Unit Veterinaire Dienst

Opmerking Balance: een interview met de dierenarts stond in de planning, maar heeft helaas niet plaatsgevonden. Gelet op alle interviews, alle ingewonnen informatie en op basis van consultancy ervaring zouden wij het volgende willen benoemen.

Deze unit lijkt vooralsnog voldoende op sterkte te zijn. De vraag is echter wat de toegevoegde waarde is van deze Unit voor een publieke instelling. Ofwel, past een dergelijk taakveld bij een overheidsinstelling of is het raadzaam te gaan verkennen in hoeverre bepaalde taken anders te beleggen of uit te besteden.



2.5.4 Unit Publieke Werk en Diensten

Opmerking Balance: een interview met de Unitmanager stond in de planning, maar heeft helaas niet plaatsgevonden. Gelet op alle interviews, alle ingewonnen informatie en op basis van consultancy ervaring zouden wij het volgende willen benoemen.

Deze unit lijkt vooralsnog voldoende op sterkte te zijn. Qua functies ziet het er naar uit dat er voldoende expertise is om de dagelijks onderhoudswerkzaamheden te doen en dat er ook expertise aanwezig is om meerjaren onderhoudsprogramma's (MOP's) voor alle assets op te zetten.

De intentie is om het team schoonmakers te gaan outsourcen. Dit biedt kans om vervolgens via aanbesteding op basis van vastgestelde kwaliteitscriteria het schoonmaak niveau in te regelen. De medewerker Inkoopproces zou hierbij ondersteuning kunnen bieden.

Deze unit biedt de mogelijkheid om verder te verkennen om bepaalde taken anders in te regelen zoals periodieke onderhoudswerkzaamheden. Deze zouden ook vanuit de markt ingekocht kunnen worden.

2.6 Analyse Directie Transport

De directie Transport is verantwoordelijk voor alle aan- en afvoer van het eiland van mensen en producten. De directie onderhoudt haar toegang havens volgens de voorgeschreven wetten en regelgeving en verzorgt het transport volgens de vastgestelde regelingen en procedures. Zij doet dit op een adequate en efficiënte manier in een voor Statia passende context. Een belangrijke opgave voor deze directie is het opzetten van een business case om zo voor de toegangspoorten meer opbrengsten te laten genereren.

46 fte's zijn verdeeld over:

Functie	FTE
<i>Directie</i>	
Commercieel manager	1
Directiesecretaresse	1
<i>Luchthaven</i>	
Luchthaven manager	1
Assistent Luchthaven Manager	1
Supervisor Airport Operations	1
AFISO	6
<i>Zeehaven</i>	
Havenmeester	1
Assistent havenmeester / PFSO	1
Dock master	1
Kapitein	1
ABS (boat crew) / medewerker	2
Uitvoerend medewerker	1
<i>Beveiliging</i>	
Manager	1
Beveiligers	26



Analyse

Hoewel het taakveld Transport raakvlakken heeft met de taakvelden binnen ENI is ervoor gekozen een aparte directie Transport binnen de organisatie neer te zetten vanwege de opgave om taken te privatiseren. Focus hierbij ligt vooralsnog op de luchthaven. Mettertijd zullen de zeehaven en beveiliging ook zo onderzocht worden.

Voordat de opties voor commercialisatie van luchthaven taken in beeld kunnen worden gebracht, moet eerst de basis op orde. Assessment, MOP's, bezetting zijn focus points geweest: de huidige structuur is daarom in orde. Eenzelfde aanpak is ook geweest voor de units zeehaven en beveiliging: eerst de zaken op orde brengen. Momenteel is de bezetting van de verschillende posten is nog wel een uitdaging. Zo is er sprake van een onderbezetting binnen de zeehaven.

Nu starten haalbaarheidsstudies waarbij diverse scenario's in beeld worden gebracht met daarbij de voor- en nadelen van mogelijke uitbesteding. Er is reeds een sociaal plan aanwezig ter ondersteuning van uitbesteding van onderdelen.

Conclusie

In de afgelopen periode is binnen de drie Units de focus geweest op zaken in orde, op iedereen op de juiste plek en op verbetering van de werkcondities. Vanuit dit startpunt kunnen er haalbaarheidsstudies gemaakt worden als het gaat om privatisering van de luchthaven, zeehaven en beveiliging. In het verlengde hiervan wordt er gewerkt aan businessplannen en een sociaal plan.

Aanbeveling

De directeur van deze directie heeft een heldere opdracht. In de uitvoering van die opdracht neemt hij zijn teams mee. In de verkenningsstudies neemt hij interne en externe stakeholders mee. Er bestaat een heldere realiteitszin, ofwel een gezonde basis om de opdracht uit te voeren en tot een succesvol resultaat te brengen. Bij dit onderdeel van de organisatie is derhalve geen aanbeveling, behalve dat de directeur en zijn teams veel succes toegewenst kan worden.

2.7 Clusteroverstijgend

Uit de interviews zijn naast informatie over directies en units, ook algemene uitspraken gedaan die de gehele organisatie raken. Onderstaand volgt een bloemlezing van deze uitspraken waarbij gestart wordt met de belangrijkste, namelijk die over de werking van de Fijnstructuur.

Fijnstructuur

De Fijnstructuur, de indeling in directies met daaronder units, werkt op hoofdlijnen prima. De verfijning zit 'm in het gebruik ervan:

- Op consistentie - het in beeld brengen van de onderlinge samenhang en daarnaar handelen.
- Op verfijning van functies – plaats binnen de organisatie, vereiste competenties etc.
- Op samenwerking – de bereidheid om unit dan wel directie overstijgend te acteren om daarmee de dienstverlening te verbeteren.

Met de introductie van de Fijnstructuur is het van belang om deze periodiek te evalueren op de werking van de structuur.

Het rapport over de Fijnstructuur uit 2019 lijkt niet te leven onder het management. De vraag is hoe dit rapport is geagendeerd in de afgelopen periode op directieniveau. Deze evaluatie van de Fijnstructuur kan een handreiking geven om het rapport te actualiseren en te agenderen voor de komende periode. Zo is er ook behoefte aan een aangepast organogram. Die in het rapport uit 2019 dient geactualiseerd te worden.



Projectbureau PPMO

Het Projectbureau PPMO is een tijdelijk organisatieonderdeel en is nu hiërarchisch onder de Eilandsecretaris geplaatst. Dit bureau is goed bemenst en realiseert vooral ook het beoogde resultaat. Het bureau heeft op dit moment vooral een vliegwielfunctie voor de organisatie: in een korte tijd is er een cyclus van activiteiten opgezet die elkaar versterken en op elkaar bouwen.

De vraag is wat de toekomst van PPMO moet zijn. De huidige tijdelijke aard kan op meerdere manieren naar een permanente vorm worden omgezet. Ten eerste kan PPMO een eigen Directie gaan vormen. Dit zou de continuïteit van de huidige en toekomstige programma's en projecten waarborgen alsmede borging van kennis en kwaliteit binnen het OLE. Ten tweede kan het PPMO als unit-onderdeel worden ingesteld onder de directie Bedrijfsvoering. De PPMO-unit levert dan diensten aan de diverse directoraten. Ten derde kan PPMO qua taken en verantwoordelijkheden (en mensen) weer terugvloeien in de relevante onderdelen van de staande organisatie.

Management

Jaarlijks presenteren de directeuren hun plannen aan elkaar. Er ligt een masterplan 2025 waarbij nog een Check & Balances moet worden opgesteld en waarbij de behoefte is aan het breed gedragen krijgen van dit masterplan. Er is oog voor talent en er wordt daar ruimte aan gegeven. Ingrediënten om als organisatie te groeien zijn er: zaak is om inhoud van het masterplan eigen te maken, om keuzes te maken, gebaseerd op realistische en haalbare resultaten. Het management heeft naast de verantwoordelijkheid voor haar eigen directie, ook de verantwoordelijkheid voor de organisatie als geheel, als opgave samen met de Eilandsecretaris.

Managers lijken regelmatig op meewerkende voormannen en -vrouwen. Dit is een bekend fenomeen, dat te maken heeft met de noodzaak om daar in te springen waar de expertise op de werkvloer ontbreekt. Vaak gaat dit ten koste van strategie en beleid. Zaak is om te blijven sturen op delegeren van taken, op empowerment van de unitmanagers en teamleden. Dit fenomeen raakt ook de top van de organisatie: de Eilandsecretaris doet er ook goed aan keuzes te maken in haar werkvoorraad en taken anders te beleggen.

Rouw

De vraag is aan de orde gekomen of de organisatie ruimte heeft gekregen om haar trauma te verwerken en te rouwen: de verziende werkcultuur, de bedreigingen richting ambtenaren, het onveilig gevoel – met deze impact op menselijk niveau moet iets gedaan worden. Het lijkt erop dat daar onvoldoende aandacht aan is gegeven en ondertussen wacht men met spanning af hoe het zal gaan met de komst van de nieuwe politiek.

Personeel en ontwikkeling

Er zijn diverse aandachtspunten en punten van zorg benoemd aangaande personeel en ontwikkeling. Er ligt een vraagstuk over het in beeld brengen van vaste en tijdelijke functies binnen de organisatie. Dit zal inzicht geven over de managementstijl die daarbij noodzakelijk is.

Een aandachtspunt is het gemotiveerd houden van personeel dat de top van haar schaal heeft bereikt en waarvoor er vooralsnog geen horizontale of verticale carrièremogelijkheden voor handen zijn. Het Functieboek wordt als te generalistisch ervaren. Er bestaat behoefte aan beschrijvingen die meer op detailniveau zijn.

Er is behoefte aan toelichting over de toepassing van schalen en treden bij aanvang van het dienstverband. Er is veel behoefte aan bevordering van deskundigheid, waarbij gedacht wordt aan



training en lange termijn begeleiding (follow-up en internaliseren). Er is ook veel behoefte aan uitwisselingsprogramma's en doorgroeimogelijkheden.

Sommige salarissen draaien op bijzondere uitkeringen, wat de organisatie kwetsbaar maakt. Er zijn toezeggingen gedaan vanuit de Rijksoverheid in Den Haag dat sommige budgetten structureel gaan worden.



3. Conclusies en aanbevelingen

De evaluatie moet antwoord geven op de twee hoofdvragen:

1. Geeft deze organisatiestructuur voldoende basis voor de maatschappelijke opgaven die er liggen en de resultaten die behaald moeten worden?
2. Is deze organisatiestructuur toekomstbestendig?

Daarnaast zijn aan de introductie van de Fijnstructuur fundamentele en besturingsprincipes opgehangen waaraan voldaan moet worden. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deze vragen.

3.1 Vraagstelling 1

Geeft deze organisatiestructuur voldoende basis voor de maatschappelijke opgaven die er liggen en de resultaten die behaald moeten worden?

Bevinding 1

Uit de interviews komt het volgende naar voren.

1. *Er is behoefte aan een heldere integrale roadmap of een masterplan.* De documenten die er nu liggen zoals het Afspraken Akkoord of het Meerjaren Uitvoeringsprogramma (MJUP/MUAIP, Maart 2022) worden als te mager ervaren. In de interviews komt wel een Masterplan 2025 ter sprake, dit is echter nog niet af en (daarom?) niet gedeeld met Balance.

Daarnaast moet er nog een Regeerakkoord, lees: Bestuurscollege Agenda, worden opgesteld, dit in samenspraak met BZK vanwege de fase waarin het democratisch herstel zit. Het is overigens niet aan de ambtelijke organisatie om een Bestuurscollege Agenda of Regeerakkoord op te stellen of te hebben. Wel is het goed om een agenda op te stellen waarin duidelijk wordt weergegeven wat de taken van een ambtelijke organisatie, lees de lokale overheid, zijn met daarbij een code van 'good governance'. De ambtelijke organisatie is immers een werkgever en moet in die hoedanigheid haar code of conduct opstellen, waarmaken en daadwerkelijk tot zich nemen en doorleven.

2. *De organisatie is niet overal volledig of heeft aanpassing op onderdelen.* Onderdelen en functies zijn niet overal volledig noch helder. Zo wordt de unit LVV of toekomstig LNV bij ENI gemist. De unit Schoon en Heel staat wel in het organogram maar is nooit op deze wijze gerealiseerd. De directie Sociaal heeft ook behoefte aan extra Units. De gekozen onderverdeling van units onder de directies kan binnen de hoofdstructuur worden aangepast aan de inzichten van vandaag.
3. *De status en rol van PPMO is nog een vraag.* PPMO heeft een tijdelijke status en valt momenteel rechtstreeks onder de Eilandsecretaris. De vraag is of het een structurele status moet krijgen in de vorm van een eigen directie of uiteindelijk op moet gaan in de verschillende directies. Daarnaast moet duidelijk worden welke rol PPMO heeft ten opzichte van de directies.

Opmerking vanuit Balance: vooralsnog is het raadzaam om het PPMO onder de Eilandsecretaris te laten functioneren om zo de diverse directies te ondersteunen en om voortvarende uitvoering van noodzakelijke programma's en projecten te faciliteren. In tijd, bijvoorbeeld de voorgestelde audit medio 2024 (zie hoofdstuk 5 Tot Slot), kan worden gezien of PPMO of onder de directie Bedrijfsvoering of onder een eigen directie dient te



ressorteren.

4. *In de markt plaatsing van organisatieonderdelen.* Er wordt gekeken naar het uitbesteden van sommige onderdelen, zoals Schoonmaak bij unit Publieke Werken en Diensten en dit geldt ook voor de Security. De directie Transport heeft een aparte opgave, namelijk de verkenning om zowel de luchthaven als de zeehaven in de markt te plaatsen. Deze bewegingen realiseren ook een verkleining van de formatie, maar komen aan de andere kant ook met een prijs.
5. *Sommige werkzaamheden raken alle onderdelen binnen de organisatie, zoals projectmanagement (PPMO) en inkoop.* Dit zijn ook werkzaamheden waarmee de organisatie doelstellingen als samenwerking en organisatieontwikkeling vorm kan geven. Plaatsing van deze onderdelen onder de Eilandsecretaris, bijvoorbeeld binnen een stafafdeling, lijkt voor de hand te liggen.

Opmerking vanuit Balance: de plaatsing van inkoop bij een stafbureau, simpelweg omdat dit werkproces veel andere werkprocessen raakt, is niet logisch. Dezelfde redenatie geldt namelijk ook voor ICT of Financiën of P&O. Inkoop is een faciliterende functie, een middel, en hoort wat dat betreft daarom bij directie Bedrijfsvoering & Klantenservice. Echter als er een ruim draagvlak bestaat binnen de ambtelijke organisatie om het binnen een stafbureau te plaatsen, geef hier vooral opvolging aan. De wijze waarop het taakveld Inkoop wordt aangevlogen, met onder meer een uitbreiding met 3 FTE's, geeft aan dat men het serieus neemt en het taakveld Inkoop een prima middel is om de ambtenaren steeds meer kennis te laten maken met het fenomeen integraal werken. Ofwel, de herplaatsing heeft een bijvangst.

6. *Vershil in financiering van functies zichtbaar maken.* De meeste functies zijn structureel van aard en moeten gefinancierd worden uit de *free allowance*. Functies die tijdelijk van aard zijn, moeten gefinancierd worden uit de incidentele budgetten. Het zou goed zijn om dit zichtbaar te maken in het formatie-overzicht en zo mogelijk ook in het organogram.
7. *Het organogram zou geactualiseerd moeten worden.* Wel blijven de vier directies de basis voor het organogram. Er schijnt een organogram in omloop te zijn dat niet correct is, ofwel men doet er goed aan het organogram correct op te stellen, dat breed bekend te maken en daarnaar te handelen. Voeg bijvoorbeeld hierbij het organogram toe welk incorrect is (versie 2019), en geef aan hoe het verbeterd kan worden (Governor maakt onderdeel uit van Executive Council, Bestuursadviseur hoort bij het Stafbureau en in principe adviseert deze functionaris alle bestuursleden, niet alleen de Governor. Boven de Executive Council staat de Eilandsraad. Deze wordt ondersteund door de Griffier en Plaatsvervangend Griffier. Laatstgenoemden maken geen onderdeel uit van het ambtelijk apparaat). Een geactualiseerd organogram kan aangevuld worden met een meerjarenformatieplan.
8. *Onduidelijkheden opheffen.* Het is niet altijd duidelijk wat de (wettelijke) taken zijn van het ambtelijk apparaat van OLE, en andere publieke organisaties, zoals het ziekenhuis of RCN. Het is geen *rocket science* om hier duidelijkheid in te verschaffen, maar het is wel (veel?) werk.



Conclusie

De structuur van de organisatie (het directiemodel) op niveau 1 (het concept) voldoet en wordt niet ter discussie gesteld. Er is geen sprake meer van Fijnstructuur. Dit is de structuur. Op niveau 2 (de bestaande indeling/het bestaande organogram) kunnen enkele wijzigen doorgevoerd worden: uitbestedingen (bijvoorbeeld schoonmaak en security), verplaatsingen (bijvoorbeeld inkoop) of toevoegingen (bijvoorbeeld LVV). Op niveau 3 (de formatie) is inzichtelijk gemaakt wat er is en wat er nodig is. Dit laatste leent zich ook voor een gedetailleerd uit te werken meerjarenformatieplan.

Aanbeveling

De structuur dient om de taken van het ambtelijke apparaat te kunnen uitvoeren. Het directiemodel geeft een duidelijke indeling waar binnen de directies taken kunnen worden toegevoegd dan wel kunnen worden afgeschaft (bijvoorbeeld door uitbesteding) en tussen de directies kunnen er ook taken verschoven worden, al naar gelang de actualiteit of belang. Er kan altijd een extra unit of directie opgehangen worden, zoals PPMO, die of een eigen directie krijgt of op termijn opgaat in de andere directies. Kortom, de toepasbaarheid van de structuur staat en is daarmee ook toekomstbestendig.

Extra aanbeveling

Het is raadzaam om het gesprek aan te gaan met andere partijen, zoals RCN en het ziekenhuis, om tot duidelijke werkafspraken en taakafbakening te komen. Leg deze werkafspraken en taakafbakening vast door middel van een officiële documentatie, bijvoorbeeld door ondertekening van alle Algemeen Directeuren, en spreek tevens af om eens per jaar de afspraken en taakafbakening te evalueren.

Bevinding 2

Vanuit CFT en BZK is het dringende signaal afgegeven dat het ambtelijk apparaat in omvang terug moet worden gebracht. Dat maakt dat er een traject op gang is gebracht om te verkennen om taken inzake de luchthaven, haven, beveiliging, schoonmaak van overheidsgebouwen en infrastructurele ontwikkeling en onderhoud uit te besteden.

Ten aanzien van de taken inzake luchthaven en zeehaven: deze zijn gelet op de complexiteit van dit vraagstuk, apart gezet in een directie. Vaak heeft formatiereductie een financiële grond. Uit de studies zou ook moeten blijken of outsourcing van (monopolistische) taken wel de financiële verlichting brengt die wordt voorgestaan.

Conclusie

Saneringen hebben geen effect op de structuur, behalve dan dat onderdelen wegvallen. De structuur, lees het directiemodel, blijft echter nog steeds overeind.

Aanbeveling

De ingevoerde en toegepaste structuur werkt ook bij het vraagstuk van reductie in formatie. Het is daarom raadzaam deze structuur te handhaven.

Bevinding 3

Het gevoel in de organisatie is dat salarissen niet in overeenstemming zijn met de cost of living en dat de functiewaardering te laag is voor de meeste functies.



Conclusie

Hoewel er een functieboek uit 2013 is en er in de loop der tijd enkele functies zijn geactualiseerd en er enkele functies bij zijn gekomen, wordt het hoogste tijd dit functieboek en de formatie te actualiseren. De discussie over de salaristabel is een andere. Waar functiewaardering berust op de toepassing van een gevalideerd instrument, in dit geval een aangepaste Fuwasys-variant voor kleine gemeenten, is de keuze voor een salarisstructuur en de financiële invulling daarvan een beleidsmatige aangelegenheid. Dit staat echter geheel los van de vragen over de structuur en daarom volgen er ook geen aanbevelingen over de salaristabel en de relatie met de cost of living.

Het vraagstuk van de formatie, functiewaardering en salarissen is een terugkerend onderwerp tussen het Rijk, de Financiële Toezichthouder en het Openbaar Lichaam. De bevindingen van Balance over dit vraagstuk treft u aan in het extra hoofdstuk 4: Efficiëntie en doelmatigheid.

Bevinding 4

Er wordt binnen de directies met de verschillende units constructief gewerkt. Er is een Directieteam (Eilandsecretaris, Plaatsvervangend Eilandsecretaris en de directeuren) en deze vergadert periodiek. De directeuren presenteren hun jaarplan aan het begin van het jaar. De directeur heeft periodiek overleg met zijn of haar unitmanagers. De unitmanagers overleggen regelmatig met hun team. Het is een *work in progress*; men is bewust dat de kwaliteit van de overleggen, het inrichten van de agenda en de onderlinge samenwerking echt nog beter kan. Echter dit staat los van de werking van de structuur zelf.

Conclusie

De structuur werkt en er wordt mee gewerkt.

Aanbeveling

De organisatorische structuur ondersteunt de interne *line of command* en de (noodzakelijke) overlegstructuren. Het is daarom raadzaam de structuur te handhaven en de aandachtspunten binnen de structuur te verbeteren, waaronder de communicatiestructuur.

3.2 Vraagstelling 2

Is deze organisatiestructuur toekomstbestendig?

Bevinding

Een duidelijke directiestructuur zoals deze geeft rust aan de basis. De hoeveelheid aan taken, maatregelen, projecten en activiteiten alsook de beperkte beschikbaarheid aan mensen (hoeveelheid, expertise en ervaring) en financiële middelen vereisen wel dat een keuze wordt gemaakt over welke taken met prioriteit uitgevoerd moet worden. Accenten in taken, versterking in functie onderdelen of uitbreiding met nieuwe functies (tijdelijk of structureel van aard) kunnen opgehangen worden in het directiemodel. De structuur maakt dat men kan anticiperen op toekomstige politieke prioriteiten.

Conclusie

De keuzes in politieke accenten van morgen hebben als effect in het accelereren dan wel temporiseren van bepaalde taken of activiteiten. De structuur blijft onaangetaast en functioneel.



Aanbeveling

De organisatiestructuur is toekomstbestendig. Het is daarom raadzaam de huidige structuur te handhaven. Aanpassingen op accenten zijn binnen de structuur altijd mogelijk en tasten het model niet aan.

3.3 Fundamenten en besturingsprincipes

Fundamenten

In het Rapport over de Fijnstructuur uit 2019 zijn enkele fundamenten vastgesteld. Naar aanleiding van de bevindingen, analyses, conclusies en aanbevelingen kan een antwoord gegeven worden of de fundamenten zijn behaald.

#	Omschrijving fundament	Behaald?
1	De organisatie moet passen in de omvang en context van Sint Eustatius	Ja/Nee
2	De organisatie moet de potentie van medewerkers en de omgeving stimuleren	Ja/Nee
3	De organisatie indeling moet helder, transparant en eenduidig zijn, met heldere sturing en overlegstructuren	Ja/Nee
4	De burger en ondernemer staan centraal, vraaggerichte aanpak	Ja/Nee
5	De infrastructuur, processen en systemen zijn op orde	Ja/Nee
6	Continu leren en ontwikkelen van (toekomstige) medewerkers	Ja/Nee

Bevinding

De zes fundamenten helpen om de ambtelijke organisatie in de gewenste richting te ontwikkelen. Op basis van alle bevindingen in dit rapport kan er een voorzichtig antwoord worden gegeven op alle vragen, namelijk die van 'we zijn op de goede weg, maar nog niet waar we moeten en willen zijn'. Een voorzichtig antwoord, want er kan niet aangetoond worden of we harde resultaten hebben geboekt. Het rapport uit 2019 heeft geen vervolg gekregen in een concreet uitvoeringsplan met daarin criteria of tastbare resultaten.

De zes fundamenten behoeven een nadere uitwerking. Wat wordt er namelijk precies bedoeld per fundament: wanneer is een organisatie 'helder, transparant en eenduidig', aan welke criteria moet dan voldaan worden en wat is nodig om deze criteria te bereiken. Wanneer zijn infrastructuur, processen en systemen op orde. Wat houdt dat precies in. Wat zijn die processen, etc.

Conclusie

Uit de interviews is gebleken dat er in de afgelopen periode gewerkt is aan de zes fundamenten. Er zijn zeker vorderingen gemaakt, alleen is het niet hard aan te tonen. Dit komt omdat de zes fundamenten niet nader uitgewerkt zijn naar een concreet stappenplan met daarbij tastbare resultaten.

Aanbeveling

Het is raadzaam de zes fundamenten te handhaven voor de komende periode. Het is daarbij aan te bevelen de fundamenten nader uit te werken wat elke fundament concreet betekent en hoe deze bereikt kan worden. Aangezien de zes fundamenten de gehele organisatie raakt, is het raadzaam deze exercitie van uitwerking breed in de organisatie uit te zetten.



Besturingsprincipes

De ingevoerde Fijnstructuur dient ook gebaseerd te zijn op de generieke besturingsprincipes:

- Verantwoordelijkheid op juiste niveau beleggen;
- Eigenaarschap implementeren en borgen;
- Processen zijn helder en eenduidig;
- *Checks and Balances* inregelen;
- Onderscheidende rol en toegevoegde waarde per managementlaag (ontdubbelen);
- Efficiënte overlegstructuren op periodieke basis;
- Bedrijfsvoeringsfuncties centraliseren met accounthouders model;
- Horizontale samenwerking bevorderen.

Bevinding

De besturingsprincipes werken als smeerolie binnen een organisatie, binnen een structuur. De vastgestelde principes zijn solide en functioneel. Ook hierbij geldt echter dat elk principe een nadere uitwerking verdient: wat wordt verstaan onder eigenaarschap, hoe ziet dat eruit, wat zijn *Checks and Balances*, hoe zien deze eruit en hoe werken deze, wanneer is er sprake van een onderscheidende rol en wat houdt dit concreet in, wanneer is iets efficiënt, wat is een accounthouder, wat levert horizontale samenwerking op en hoe is dit te bevorderen, etc. Uit de interviews kan gesteld worden dat als het gaat om de besturingsprincipes er wederom een voorzichtig positief antwoord kan worden gegeven in de trant van 'we zijn op de goede weg, maar we zijn er nog niet'.

Conclusie

Er zijn in de afgelopen periode constructieve stappen gezet die de besturingsprincipes raken. Zo is er bijvoorbeeld een periodieke overlegstructuur. Of deze stappen efficiënt zijn, is de vraag. Dit heeft te maken met het ontbreken van een concreet stappenplan hoe de principes verwezenlijkt kunnen worden. Er is momenteel geen toetsingskader.

Aanbeveling

De besturingsprincipes staan overeind en ondersteunen het ontwikkelproces binnen de ambtelijke organisatie. De principes moeten wel nader concreet uitgewerkt worden in een stappenplan om zodoende tastbare resultaten te gaan boeken in de komende periode.

Samenvattend antwoord op de twee hoofdvragen

Het antwoord op de hoofdvragen, gebaseerd op de bovenstaande redenering is als volgt:

1. Geeft deze organisatiestructuur voldoende basis voor de maatschappelijke opgaven die er liggen en de resultaten die behaald moeten worden? Het antwoord is ja.
2. Is deze organisatiestructuur toekomstbestendig? Het antwoord is ja.

De aanbeveling is om de structuur te handhaven. Deze staat efficiency, wendbaarheid en flexibiliteit zeker niet in de weg.



4. Efficiëntie en doelmatigheid

Balance reikt graag haar opdrachtgever de volgende bevindingen aan die zij heeft gehaald uit haar onderzoek, maar die niet direct gerelateerd zijn aan de structuurvraag.

Bevinding 1: leiderschap

Management

Vanwege promotie binnen de organisatie of het bereiken van het plafond in de salarisschaal, kan een specialist een manager worden. Het risico daarbij is, zeker als de noodzakelijk expertise ontbreekt op de werkvloer, dat de manager een meewerkend voorman- of voorvrouw wordt. De nog overheersende stijl van leiderschap is die van directief, instruerend en zenden. Wat nodig is, is die van stimulerend, faciliterend, uitdagend en empowerment.

Er is een Directieteam overleg, de vraag is of daar de juiste thema's behandeld worden. Er is wel een duidelijk groeiproces zichtbaar waarbij de focus ligt op de toegevoegde waarde van het DT. De Eilandsecretaris mag een proactieve houding verwachten en de directeuren mogen vanuit hun perspectief hun behoeften formuleren. Op basis van deze signalen zou de agenda van een Directieteamoverleg onder meer kunnen bevatten:

- Monitoren samenwerking, samen actief verantwoordelijk voor de hele organisatie, weten waar de andere directies voor staan, hoe je hen nodig hebt en wat je voor de ander kan betekenen;
- Wat speelt er binnen de organisatie, welke doelen willen we als organisatie behalen, welke prioriteiten stellen we als we DT en wat hebben we nodig om die te realiseren;
- Terugdringen ziekteverzuim en personele probleemgevallen (en hoe dit op te lossen), actualisatie functieboek, personeelsvertegenwoordiging (ondernemingsraad);
- Opstellen concept politieke agenda (dit met het oog op terugkeer van College en Raad), training voor personeel 'hoe om te gaan met terugkeer politiek', training voor College en Raad;
- Vertalen politieke agenda naar een uitvoeringskalender met prioriteiten;
- Bespreken actuele organisatievraagstukken als uitbesteding, outsourcing etc.;
- Bespreken stand van zaken Planning & Control Cyclus, bespreken Management Letters Audits etc.

De Eilandsecretaris is naast de eerste adviseur van het Bestuurscollege, ook Algemeen Directeur van de ambtelijke organisatie. Dit moet helder terugkomen in het organogram, de verantwoordelijkheden en de werkwijze.

Medewerkers

Ten aanzien van de kwaliteit van de medewerkers, is er regelmatig sprake van een scheef verwachtingsmanagement. Medewerkers zitten niet altijd op het niveau wat wel verwacht wordt. Het Openbaar Lichaam is de enige grote werkgever op het eiland. Dat maakt dat de externe mobiliteit bij het lokale personeel klein is. Om kansen te geven aan de medewerkers om te groeien, is het van belang uitwisselingsprogramma's met andere Caribische eilanden en Nederland, stageplekken, opleiding & training (Academy) aan te bieden. In de discussie over de rechten van het ambtenaarschap is het overigens ook goed om ook de plichten van het ambtenaarschap mee te nemen.



Bestuurscollege en Island Council

Het is van belang dat een Bestuurder bestuurt, ofwel het is ongewenst dat hij (zij) zich als een micromanager manifesteert. De Eilandsecretaris en directeuren onderhandelen met het Bestuurscollege over prioriteit in uitvoering van de vastgestelde politieke agenda (wat is realistisch en haalbaar, hebben we de kennis, kunde en middelen in huis om het te doen?). Het Bestuurscollege voert politieke agenda uit en bepaalt mede de prioritering, de Island Council controleert de uitvoering.

Bevinding 2: Integraal werken

De structuur staat, men werkt met formeel met het directiemodel. Echter weten wat er speelt in de andere directies, ontbreekt vaak. Weten wat er gedaan wordt in de andere unit(s) binnen een directie, ontbreekt ook regelmatig. Het begrip integraal werken, hoe onderwerpen of thema's vanuit verschillende kanten benaderd moeten worden, leeft (nog) niet. Dit heeft sterke raakvlakken met het directieteamoverleg.

Bevinding 3: Eilanditeit

Een Openbaar Lichaam (OL) in Caribisch Nederland heeft in tegenstelling tot een gemeente binnen Europees Nederland met het volgende te maken:

Relatie met het Rijk

- Het OL valt direct onder toezicht van het Rijk en daarmee ligt het onder het vergrootglas van de Eerste en Tweede Kamer.
- Het OL moet dealen met alle Ministeries die de werking van een speciale gemeente in het Caribisch Gebied maar moeizaam begrijpen.
- Alle Ministeries opereren solistisch. Integraal thema's aanpakken waar alle eilanden mee te maken hebben, wordt niet gedaan. Het wiel wordt op elk eiland uitgevonden.
- Het OL geeft niet alleen uitvoering aan gemeentelijke taken, maar ook aan taken op het niveau van Provincie, Waterschap, Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en Rijk.
- Sinds de bestuurlijke status van Openbaar Lichaam per 10-10-10 is er sprake van achterstanden: in formatie, in financiële draagkracht, in maatschappelijke vraagstukken als armoede, registratie van landeigendom en sociale voorzieningen als pensioen etc. Deze achterstanden zijn overigens al opgelopen in de tijd voor 10-10-10.
- Het OL ligt ver achter met digitalisering: de papieren molen draait nog volop. Hierin liggen wel kansen voor een efficiënter en effectiever werk- en besluitvormingsproces.
- Voorzieningen die in Europees Nederland op regionaal niveau zijn georganiseerd, moeten hier lokaal worden opgelost: ziekenhuis, kinderopvang, werkvoorzieningschap, afvalverwerking etc.

Eilandelijke kleinheid

- Het OL is vaak de grootste werkgever met meest uitdagende werkzaamheden.
- De arbeidsmarkt is een kleine pool, met een gering aantal hoger opgeleiden.
- St. Eustatius ligt geografisch geïsoleerd – samenwerking met andere eilanden ligt niet snel voor de hand.
- Kennis bij het OL over de bestuurlijke inrichting van de verschillende overheden is nauwelijks aanwezig (inrichting ambtelijk apparaat, ambtenaarschap, relatie Bestuurscollege en Raad – wettelijke taken en verplichtingen, planning & control cyclus).
- Er heerst een sterke familiecultuur op het eiland, dat dwars door organisaties gaat. Dit houdt onder meer een hoge sociale controle in.



- Er bestaan veel familiebanden binnen een organisatie, bijvoorbeeld vrouw geeft leiding aan haar man, of andersom. Dit brengt een andere dynamiek mee bij functioneringsgesprekken.
- Er is een voorkeur om lokale mensen te plaatsen op vacante plekken (daarna regionaal, dan vanuit Nederland), dit om de continuïteit te borgen en om lokale mensen een kans te geven.
- Enkele grote families zijn dominant op het eiland (landeigendom, bezetting bestuurlijke posities etc). Vriendjespolitiek ligt op de loer. Ook al het gaat om het invullen van vacante plaatsen.
- Scheiding van politiek met zakelijke of ambtelijke zaken is niet altijd helder. Openheid en transparantie betekent inleveren van macht.

Financiën

- Financiële administratie: naast het managen van de *free allowance* (vrije uitkering) dient een hele projectadministratie opgetuigd te worden om alle incidentele uitkeringen van de verschillende Ministeries te managen.
- Incidentele uitkeringen van Ministeries richten zich alleen op de investering (COPEX). Onkosten om zaken in uitvoering te brengen (CAPEX), personeel in te huren en voor onderhoud worden niet uitgekeerd door Ministeries. Daar moet het OL zelf kosten voor opbrengen, wat het niet heeft.
- Structurele budgetverhoging gaat moeizaam (*free allowance*). Uitspraak volgt vaak: men moet reduceren op personeel en andere vaste lasten. Vergeten wordt de breedte van de taakverantwoordelijkheid, de achterstanden, de organisatorische kracht, de uitdaging om kwaliteit binnen te krijgen, de inzet om juist personeel te behouden (het OL verzorgt ook onderstand, ontslag betekent gezichtsverlies in de kleine gemeenschap, het OL is dan een verkapte sociale werkplaats, etc).
- Onderhoudsbudgetten liggen hoog: weersomstandigheden (tropische omstandigheden, zoute wind, orkanen), levensduur materialen (orkaanbestendig), arbeidskosten (risico: prijsafspraken tussen lokale bouwbedrijven, overheid is grootste opdrachtgever), invoerkosten van materialen (via scheepvaart).
- Inkomsten genereren is moeizaam binnen een kleine gesloten economie: minimaal uit toerisme (Sint. Eustatius en Saba).
- Levensonderhoud ligt hoog door importkosten. Daarbij zijn er vraagstukken als voedselveiligheid en voedselzekerheid. Ook hiervoor zijn specialisten bij de OL nodig om daaraan te werken of te inspecteren.

Personeel

- Rijkstrainees uit Nederland: hoogopgeleid, maar zonder gemeentelijke ervaring (1e handicap), laat staan ervaring op een Caribisch eiland (2e handicap) – een adequaat introductieprogramma is hard nodig!
- De behoefte aan opleiding en ontwikkeling (talentmanagement) van het personeel is hoog. Initiatieven zoals een interne (bestuurs)academy worden positief ontvangen en zouden zichtbaar resultaat moeten opleveren.
- De verschillen in functiewaardering en salariering zijn verschillend per eiland: hoewel de verschillen tussen Sint Eustatius en Saba functiewaardering technisch nagenoeg nihil zijn, is het wel zaak voor Statia het functieboek uit 2013 te updaten. De waarderingsverschillen tussen het OLB en OLE zijn er wel, veelal gerelateerd aan de omvang van de organisatie. De waarderingsverschillen tussen RCN en OLE zijn verklaarbaar uit de ministeriële context van RCN, maar dit wordt op de kleine eilanden niet altijd begrepen, noch rechtvaardig gevonden. Een eiland breed onderzoek naar waarderings- en salarisverhoudingen zou hier op zijn plaats zijn, inclusief een redenering van geaccepteerde verschillen, neergelegd in bijvoorbeeld een referentiebestand BES-eilanden.



- Het verloop in de ambtelijke organisatie is klein – het OL is de grootste en meest betrouwbare werkgever op het eiland. Mogelijke doorstroming na 5 jaar op een managementfunctie is een vraagstuk. Waar kan je naar toe op het eiland, mobiliteitskansen zijn gering. Familie en vrienden zitten op hetzelfde eiland, dus een carrière stap naar een ander eiland ligt niet altijd voor de hand.
- De mobiliteit van externe personeelsleden is daarentegen groter en de uitstroom van externe kennis en kunde is een aandachtspunt.



5. Tot slot

In dit rapport zijn we ingegaan of de huidige structuur binnen de ambtelijke organisatie van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius voldoende houvast biedt om de actuele en toekomstige maatschappelijke opgaven te kunnen opvangen. Via diverse interviews en na bestudering van de nodige documentatie kan niet anders worden geconcludeerd dan dat het geval is: het directiemodel is flexibel en wendbaar. Outsourcing van taakvelden betekent slechts schrappen van onderdelen binnen de structuur. Verplaatsen van taakvelden betekent aanpassing van het organogram.

Efficiency zit in vooral in het verbeteren van de bedrijfsprocessen, de onderlinge samenwerking en het investeren in menselijk kapitaal. In verband met de terugkomst van de democratie is het raadzaam daar op korte termijn inzicht te krijgen hoe deze efficiency bereikt kan worden. Qua structuur is het raadzaam het huidige directiemodel te continueren en periodiek te evalueren. Een audit of evaluatie van de aanbevelingen uit dit rapport medio 2024 ligt voor de hand.



Bijlage 1. Geïnterviewden

Orgaan	Personen
Bestuurscollege	A. Francis (Regeringscommissaris) C. Toet (Plaatsvervangend Regeringscommissaris)
Eilandsecretaris	M. Dijkshoorn M. Schroen
Directie Transport	V. Oedjaghir G. Maduro E. Schmidt
Directie ENI	A. Reid
Directie Sociaal	C. Jack-Roosberg
Directie Bedrijfsvoering	L. Bor
Afdeling Personeel en Organisatie	F. Gibbs R. Shields-Wartes
Afdeling Financiën	J. Hogeveen
Afdeling Census	N. Busby-de Graf
PPMO	J. Ranzijn



Bijlage 2. Documenten

1. 20190201 fijnstructuur - Herindeling Sint Eustatius (1).doc
2. Begeleidende brief fijnstructuur- 3 fte.doc
3. Route Time Table.pdf

Achtergrondinformatie:

1. Strong Roots Masterplan Social Domain FINAL.pdf
2. 20220129 beleidsherziening.pdf
3. 210831-Programma- projectbureau.pdf
4. 220225 memo inkoopadvies.pdf
4. 25-1-2022 Presentation.BBO.Year Plan 2022.pdf
5. 281 21 agricultural vision plan.pdf
6. 467 21 PPMO IMPLEMENTATION.PDF
7. Aanbieding-route-tijdtabel-ter-uitvoering-van-motie-ozutok.pdf
8. Armoedebeleid Sint Eustatius 2020-2024 concept 25092020.docx
9. Beantwoording-brief-regeringscommissaris-over-route-tijdtabel.pdf
10. Bijlage C Sint Eustatius AVODI 2020 (NED)
11. Bijlage-2-Sint-Eustatius-Tourism-Vision-Plan Final-version.pdf
12. BIO-000 Beleidsdocument St Eustatius MJ.pdf
13. BIO-001 Beleidsdocument St Eustatius Strategisch Informatiebeveiligingsbeleid.pdf
14. Brief-plv-regeringscommissaris-over-burgerparticipatie.pdf
15. Business plan floating breakwaters.docx
16. CNSI_Annual_Report_2021.pdf
17. Expansion of the Airport Airplane parking facility.pdf
18. FDR Airport Masterplan 2012.pdf
19. Harbor vessel analysis version 3.docx.pdf
20. Inkoopbeleid openbaar lichaam St. Eustatius 2019-2022 Word document (DI)
21. Internship_overview_NvAmstel.pptx
22. Jaarplan 2021 Directie Bedrijfsvoering 0.1 (3).pdf
23. Jaarplan Directie ENI 2022 V_3 AR18112020 [Autosaved].pptx
24. Jaarplan Directie Sociaal 2022 (dec 2021) latest version.pptx
25. Jaarplan Directie Sociaal 2022 (dec 2021).pptx
26. Jaarplan Directie Transport 2022.pptx
27. NED Invul-format aanvraag budgetten 2022-2025 ENI jaarplan 2022.pdf
28. Project_Plan_Redesign_Former_Terminal_EUX.pdf
29. Quay Design Analysis V1.pdf
30. Ruimtelijk ontwikkelingsplan Sint Eustatius 08-03-2011.pdf
31. Scope analysis harbor development version 6.docx
32. Second Advice on Motion Air connectivity nr008_21ER (with lenW advice).docx.pdf
33. SHRC FINAL REPORT 10jan2022.pdf
34. Statia Mission Report_ July 2021.pdf
35. Strategic Dev Plan final reduced.pdf
36. Strategic Development Plan St. Eustatius.pdf
37. V2 - Presentation Annual Strategic Plan 2022.pptx
38. Presentatie kabinet Gezaghebber 2022.pptx
39. 12 criteria.pdf
40. 221014_PPMO_MEMO_Organisatiestructuur OLE_V1.0.pdf