Ministerie van Buitenlandse Zaken

Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland

Van 22 oktober tot en met 6 november 2013

ISB-team:

Inspecteur : mr H.G.J. Verweij

Adjunct-Inspecteur: drs. A.J. de Boer

VERTROUWELIJK

Datum debriefing SG BZK: 18 november 2013

Inspectie, Signalering, Begeleiding
ISB
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Den Haag

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave **1**
1. Inleiding **2**
ISB 2
Doorlichting 2
Toetsingskader en wijze van beoordeling 2
2. Managementsamenvatting **3**
Kern 3
Sterkte en zwakte, kansen en bedreigingen 3
Conclusie 4
3. Context **5**
4. Bevindingen **6**
Algemeen 6
BZK 6
De vakministeries 7
Rijksvertegenwoordiger 8
Lokaal bestuur 10
RCN-centraal 10
5. Communicatie **12**
6. Integriteit **14**
7. Aanbevelingen **15**
8. Bijlagen **17**
I Overzicht gesprekspartners 17
II Terms of Reference 20
III Geraadpleegde literatuur 21

1. Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van het 'quick scan" doorlichtingsonderzoek dat de eenheid Inspectie Signalering Begeleiding (ISB) in Den Haag en op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft verricht. Het onderzoek werd uitgevoerd door inspecteur Harry Verweij en adjunct-inspecteur Allard de Boer

De organisatiedoorlichting werd verricht in overeenstemming met de voor deze doorlichting opgestelde Terms of Reference. (bijlage II)

ISB

Het onderzoek is uitgevoerd door ISB. ISB is een onderdeel van de inspectieketen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. ISB functioneert binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken van oudsher volledig onafhankelijk en wordt rechtstreeks aangestuurd door de Secretaris Generaal (SG). ISB licht in beginsel iedere vier jaar elke ambassade, consulaat-generaal en permanente vertegenwoordiging door. Er worden door drie teams ruim 30 doorlichtingen per jaar uitgevoerd. Een team bestaat uit de inspecteur en een adjunct-inspecteur. Aan het team kunnen vertegenwoordigers van de Accountants Dienst Rijk (ADR), vakdepartementen en materiedeskundigen worden toegevoegd. Tijdens de doorlichtingen worden het management, de beleidsprestatie en de uitvoering van de PIOFAH- en consulaire taken van de Nederlandse vertegenwoordiging beoordeeld. Het doorlichtingsonderzoek geschiedt aan de hand van een toetsingskader. De focus ligt hierbij op risicobeheersing ten aanzien van het behalen van de voor de betreffende Nederlandse vertegenwoordiging gestelde doelen. Deze doelen vinden hun oorsprong in de jaarplannen en de startbrief voor de Chef de Poste die hij/zij ontvangt bij aanvang van de plaatsing. Voor de PIOFAH- en consulaire taken wordt in het bijzonder gekeken of er risico's zijn die er toe kunnen leiden dat niet kan worden voldaan aan de vigerende wet- en regelgeving. De aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen moeten, nadat de SG ze heeft goedgekeurd, worden opgevolgd door de vertegenwoordiging en rapportage hierover wordt na zes maanden verwacht. Nadat is vastgesteld dat de aanbevelingen op correcte wijze zijn uitgevoerd, verleent de SG decharge.

Doorlichting

De Secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaf met instemming van de Secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een doorlichtings-opdracht aan ISB. De opdracht voor de doorlichting is vastgelegd in de "Terms of Refence doorlichting Rijkscoördinatie" (bijlage II). Dit rapport is een "quick scan" en beoogt niet een volle bestuurlijke evaluatie te zijn.

Toetsingskader en wijze van beoordeling

ISB heeft voor deze bijzondere doorlichting een deel van het standaard toetsingskader gebruikt, dat wordt toegepast voor het doorlichten van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. ISB heeft met een groot aantal relevante actoren in Den Haag en op de drie eilanden gesproken. De lijst met gesprekspartners is bijgevoegd (bijlage I). Tevens is een aantal relevante stukken ontvangen en bestudeerd (bijlage III).
De inspectie is onafhankelijk en zonder last of ruggespraak uitgevoerd.

2. Managementsamenvatting

Kern

Het heersende beeld dat de BES eilanden als een stukje tropisch binnenland bestuurlijk zich als een kleinere Nederlandse gemeente moeten gedragen, kan op basis van de bevindingen niet worden volgehouden. Er bestaan majeure verschillen tussen het Europese en het Caribisch deel van Nederland. Nog afgezien van de evidente politieke en bestuurlijke verschillen, zijn er culturele verschillen die zich niet makkelijk laten overbruggen. Naarmate krampachtiger wordt vastgehouden aan de lijn dat deze eilanden volledig en onmiddellijk aan de bestuurlijke eisen moeten voldoen als 'gewone' Nederlandse gemeenten, zal de complexiteit van het bevorderen van goed bestuur en de aanpassing aan de Nederlandse bestuurlijke mores alleen maar toenemen. Deze situatie vereist een vernieuwde aanpak op basis van aangepaste inzichten op het bereiken van evenwicht in de relaties.
Vaak wordt gehoord dat de eilanden te veeleisend zijn en hun verantwoordelijkheden niet nemen, en dat 'met de burgemeester van elke andere willekeurige gemeente van Nederland niet zo vaak als met de openbare lichamen op rijksniveau om de tafel wordt gezeten'. Dat miskent in de ogen van een aanzienlijk aantal gesprekspartners het specifieke karakter van de relatie, de bijzondere uitdagingen waarvoor relatief beperkt bemensde besturen van de openbare lichamen zich zien gesteld en de achterstandssituatie waarin de bevolkingen van deze eilanden zich bevinden.
Tussen de BES eilanden onderling en tussen de eilanden en de Haagse departementen bestaat niet alleen een grote fysieke afstand, maar ook een opvallende mentale afstand. Het bestuursproces op de eilanden is kwetsbaar en er loopt te weinig smeerolie door de raderen ervan.

Niettegenstaande de vele problemen waar het rijksbestuur tegenaan liep in de afgelopen drie jaren, zijn er, vaak in een hoog tempo, belangrijke resultaten geboekt, op vele terreinen. Iedereen die daaraan heeft bijgedragen verdient daarvoor lof.

Het is evenwel ontegenzeggelijk gebleken dat de rijksoverheid niet in volle gezamenlijkheid optreedt. Hier bestaat veel ruimte voor verbetering, waarvoor al stappen kunnen worden gezet in de vorm van inrichtingsbeslissingen voorafgaand aan de meer bestuurlijke evaluatie van 2015. Het versterken van de regie, een geïntegreerde meerjarige planning, het professionaliseren van de informatievoorziening en –uitwisseling en een missie-visie traject kunnen al snel veel verbetering en verhoging van de effectiviteit van de inzet tot stand brengen.

De aandacht voor communicatie- en integriteitsstrategieën dient te worden verscherpt.

Hoewel deze missie geen analyse past van het inhoudelijke programma van het rijksbestuur, is waargenomen dat op de eilanden vaak aanbodgericht wordt gestuurd. Dit gekoppeld aan het ontbreken van een geïntegreerde meerjarige planning levert een risico op voor de effectiviteit van de coördinatie van het rijksbestuur.

Sterkte en zwakte, kansen en bedreigingen

Uitgedrukt in een SWOT-analyse ontstaat het volgende beeld:

Sterkte:	veel bereikt op een aantal belangrijke inhoudelijke dossiers, opzet shared service organisatie onder lastige omstandigheden, de vele gedreven en deskundige medewerkers
Zwakte:	het ontbreken van een geïntegreerde meerjarige planning, ontbreken van vertrouwen tussen individuen en dienstonderdelen onderling, ontbreken van integrale communicatie- en integriteitsstrategie
Kansen:	versterkte regie vanuit de CN-tafel, veel vak ministeries geven aan een versterkte regierol van BZK voor te staan

Bedreigingen: onvoldragen invulling van de functie van de RV, niet afgestemde mandaten van de liaisons, niet continueren van de liaison positie

Conclusie

Sinds "10-10-10" is in alle opzichten veel bereikt door het rijksbestuur.
Deze "quick scan" van de coördinatie van het rijksbestuur laat zien dat voor wat betreft de inrichting van de processen en het verlenen van mandaten veel stappen tot verbetering ervan kunnen worden gezet. Eén van de belangrijke constateringen is dat op het speelveld van de rijkscoördinatie sprake is van een breed gevoeld gebrek aan vertrouwen tussen de spelers. De managementaandacht voor aspecten van communicatie en integriteit is een belangrijke voorwaarde voor de professionalisering van de coördinatie.

3. Context

Het uitgangspunt van deze doorlichting zijn de geldende wettelijke bepalingen.

Per 10 oktober 2010 ('10/10/10') hebben de eilandsgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel gekregen en zijn zij ingericht als openbaar lichaam. Er was sprake van een 'beleidsarme overgang'. De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Staatsblad 2010, 345) wordt in de wandelgangen de WOL-BES genoemd. De samenvoeging van deze eilandgebieden onder één noemer doet niets af aan de bestaande onderlinge verschillen in culturele (bestuurs) tradities, in omvang en in welstand.

De openbare lichamen hebben ieder een gezaghebber, een eilandsraad en een bestuurscollege, bestaande uit eilandgedeputeerden en de gezaghebber. De wet kent de openbare lichamen rechtspersoonlijkheid toe en richt het eilandsbestuur in. In het algemeen komt dit overeen met de samenstelling, inrichtingen en bevoegdheden van Nederlandse gemeenten. De inrichting als openbaar lichaam betekent dat ervan werd uitgegaan dat de drie eilandgebieden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die daarbij horen zelfstandig zouden kunnen uitvoeren.

Met de transformatie '10/10/10' werd het dualisme in het lokaal bestuur geïntroduceerd. In de wet wordt bepaald dat er een Rijksvertegenwoordiger (RV) voor de openbare lichamen is, die op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij Koninklijk Besluit voor 6 jaar wordt benoemd. De RV heeft een aantal belangrijke formele bevoegdheden. Voor het doel van dit rapport is vooral belangrijk dat de RV belast is met het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandbesturen (art. 204, lid1, sub f.).

De openbare lichamen ontvangen middelen via de vrije uitkering uit het BES-fonds om hun taken naar behoren uit te voeren. De lokale democratie formuleert de ambities, genereert eigen inkomsten en maakt beleidskeuzes. De minister van BZK is hierbij systeemverantwoordelijk. In de begrotingstoelichting op de vaststelling van de begrotingsstaat van het BES-fonds (H) voor het jaar 2014 wordt aangegeven dat de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken in 2014 wordt versterkt. Het kabinet zal voorstellen doen om zowel de proces-coördinatie als de inhoudelijke coördinatie te verbeteren (TK, 2013-2014, 33 750 H, nr.2). Dit vooruitlopend op de evaluatie van de staatkundige positie van de openbare lichamen in 2015.

Voor de uitvoering van taken en activiteiten die door de Rijksoverheid worden uitgevoerd worden middelen ingezet die worden verstrekt vanuit de departementale begrotingen van BZK, V&J, OCW, Financiën, IenM, EZ, SZW, VWS, Wonen en Rijksdienst.

Het Rijksbestuur Caribisch Nederland wordt afgekort tot RCN. Daarnaast wordt de term RCN-centraal gebruikt, als wordt verwezen naar de shared service organisatie van de Rijksoverheid op de eilanden, die tevens de formele werkgeversrol van de meeste rijksambtenaren in Caribisch Nederland vervult.

4. Bevindingen

Algemeen

De bevindingen komen voort uit de gesprekken die waren gefocust op de kernvraag van deze doorlichting. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat de vele successen die zijn geboekt sinds '10/10/10', zowel op de inhoudelijke rijksdossiers als op bestuurlijk/organisatorisch terreinen, daardoor worden onderbelicht. De missie merkt op dat zij vele gedreven en deskundige gesprekspartners heeft gesproken die met hart en ziel werken aan het behalen van de doelstellingen. Vrijwel iedereen heeft openhartig gesproken en ruimhartig informatie gedeeld. De individuele gesprekken hadden een vertrouwelijk karakter.

Het Rijksbestuur, zowel in Den Haag als op de BES eilandgebieden, is volgens vele gesprekspartners een verzameling 'republieken' van ongelijke grootte en ongelijke inzet en visies. Het is daarbij opvallend dat vrijwel iedereen aangeeft dat er een gebrek aan vertrouwen heerst tussen veel van de betrokken partijen. Ook beoordeelt niet iedereen elkaars functioneren even flatteus. Er is zelfs volgens een aantal van hen een 'mismatch' tussen Den Haag, het rijksbestuur op de eilanden en de Openbare Lichamen'. De meeste rijkstaken worden vastgesteld en uitgevoerd per afzonderlijk ministerie, gebaseerd op de beleidsinzet op de BES eilanden die de betreffende bewindspersoon heeft goedgekeurd. Dat leidt tot verticale kolommen van beleid naar uitvoering. De uitvoering wordt ofwel centraal ofwel door de diensthoofden/liaisons decentraal vorm gegeven.

Waar de meeste betrokkenen erkennen dat in Den Haag de BZK coördinatie de laatste tijd aan kracht heeft gewonnen, missen zij een adequate horizontale afstemming. Er is in de ogen van velen sprake van een gebrek aan regie en prioritering op centraal niveau. Dat geldt daarvan afgeleid ook, en misschien wel sterker, aan BES zijde, waar wordt vastgesteld dat de samenwerking tussen de individuele uitvoeringsdiensten en liaisons onderling en met de RV ofwel gebrekkig is, ofwel non existent is. De relaties met de respectieve eilandbesturen zijn complex en worden niet eenvormig ingevuld.

BZK

De organisatie ten aanzien van het Rijksbestuur binnen BZK ziet er als volgt uit.

De SG stuurt inhoudelijk direct de Directie Koninkrijksrelaties (Dir. KR) aan. Deze directie ondersteunt de SG ondermeer bij zijn voorzitterschap van de zg. CN-tafel. In de CN-tafel zijn alle ministeries die beleid maken en uitvoeren op de drie BES-eilanden op hoog niveau vertegenwoordigd. Daarnaast is er op werkniveau een interdepartementale werkgroep (IWG) onder voorzitterschap van de directeur KR en een opdrachtgeversberaad (OGB) voor de shared service organisatie RCN-centraal, ook onder zijn leiding.

Eén keer per jaar vindt de CN-week plaats. In die week zijn vertegenwoordigers van de eilandbesturen in Den Haag om een brede agenda af te werken met BZK en de vakministeries. Deze week wordt inhoudelijk en organisatorisch door KR voorbereid.

De CN-tafel heeft volgens veel geïnterviewde betrokkenen de potentie om -zelfs zonder expliciete doorzettingsmacht- de Haagse afstemming verder te verbeteren. Er zijn al belangrijke stappen gezet. Dat komt mede door de actieve inzet van de SG van het coördinerende ministerie. Een breed gezelschap is van mening dat door een robuuste(re) inzet van zijn ondersteunende diensten, in het bijzonder de Dir. KR, de rol van de CN-tafel kan worden versterkt. Versterkte coördinatie zal aanvankelijk voor de SG en de vertegenwoordigers van de vakdepartementen een extra tijdsbeslag betekenen, maar zal uiteindelijk efficiency winst opleveren.

De IWG zou in dit verband tot een ambtelijk voorportaal voor de CN-tafel moeten worden omgevormd. De ervaring is dat momenteel in de IWG slechts met moeite sprake is van een werkelijke uitwisseling van ideeën en visies. Er is vaak sprake van eenrichtingsverkeer. Het is geen legbatterij van creatieve oplossingen. Het blijkt dat er ook zaken worden geagendeerd die een beslissing van het opdrachtgeversberaad RCN-centraal (OGB) voorbereiden. Dat betreffen beheerszaken die naar het voorkomt niet een discussie over beleidszaken bevorderen. Daarom zijn ook niet altijd de beleidsinhoudelijk verantwoordelijken aanwezig. De IWG ontbeert de effectiviteit op dit moment om de CN-tafel adequaat inhoudelijk te voeden. Dat wordt door een aantal gesprekspartners als een onbevredigende situatie gekenschetst. Het is belangrijk te constateren

dat de interdepartementale BES coördinatoren elkaar goed kennen en elkaar ook makkelijk bilateraal weten te bereiken.

Vele gesprekspartners geven aan dat er geen ideaal model is om de coördinatie vorm te geven. Idealiter zou de informatie aan beide zijden van de oceaan moeten worden 'getrechterd' en bij elkaar moeten worden gebracht. Daarbij zien de meeste vakministeries een intensievere rol voor BZK, in het bijzonder de SG en de directie Koninkrijksrelaties (KR) weggelegd. Hierbij moet worden opgemerkt dat in sommige gevallen gewaarschuwd wordt tegen te sterke coördinatie. Niet alleen omdat daarmee veel extra tijd zou zijn gemoeid, maar ook omdat de voortgang op bepaalde goed lopende dossiers zou kunnen worden vertraagd.

Bij de huidige beleidsvoorbereiding van de CN-tafel en de IWG valt het nogal wat betrokkenen op dat niet altijd, of niet altijd tijdig, de bijdragen van (mede-) dossierhouders op de eilanden worden gevraagd. Er is voor zover de missie dat heeft kunnen vaststellen ook geen sprake van regelmatige integrale beleidsrapportage vanaf de eilanden naar alle Haagse betrokkenen, noch wordt stelselmatig teruggekoppeld vanuit Den Haag naar de betrokkenen op de eilanden. Er is geen sprake van een vaste procedure voor het geïntegreerd delen van informatie, voor het verstrekken van instructies en voor het onderhouden van de relaties met de lokale besturen.

Ten aanzien van het functioneren van de Directie KR, wordt een aantal specifieke opmerkingen waargenomen. De directie heeft een groei doorgemaakt die een verduidelijking van de taakafbakeningen ten aanzien van de coördinatie BES eilanden noodzakelijk maakt. Er is nog onvoldoende tijd en inzet geweest om een visie-missie exercitie te ondernemen. Er is hier en daar sprake van een defensieve houding in plaats van anticiperend meedenken ten aanzien van veranderingen in taken en verantwoordelijkheden. De directie is meer geneigd tot faciliterend dan tot beleidsinhoudelijk optreden, volgens een aantal betrokkenen. De behoefte aan professionalisering van de beleidsinhoudelijke bijdrage is sterk groeiend. Sinds enige tijd heeft de directie initiërend thematische beleidsonderwerpen geagendeerd en zich daarmee op die thema's in het licht geplaatst. Voorbeelden daarvan zijn armoedebestrijding en de kinderrechten. Daarnaast bestaat bij een aanzienlijk deel van de gesprekspartners een beeld dat de directie meer 'gevoel voor uitvoering' moet ontwikkelen. Daarmee wordt gedoeld op het bijdragen aan oplossingen voor concrete uitvoeringsdossiers.

De SG geldt als actiegericht en is al meerdere jaren betrokken bij de eilanden. De steun die de directie nu krijgt door de intensieve betrokkenheid van het hoogste ambtelijke niveau heeft zonder twijfel veel positieve effecten. Maar in het oog springend is dat wordt opgemerkt dat het ook tot onzekerheid leidt, omdat zijn visie wellicht niet altijd goed wordt gecommuniceerd of gekanaliseerd en teruggeven aan de staf op het departement en op de eilanden.

Vrijwel alle betrokken gesprekspartners -binnen en buiten BZK- erkennen dat ieder van hen ook zelf een eigen verantwoordelijkheid heeft om het coördinatie-proces te verbeteren en er bijdragen aan te leveren.

Velen hebben gewezen op het ontbreken van een 'stip op de horizon'. Daarmee wordt bedoeld dat beleidsmatig niet is aangegeven waar ten behoeve van de ontwikkeling van de eilanden naar toe wordt gewerkt. Het ontbreken van meerjarig integrale beleidskaders maakt het moeilijk te beoordelen of doelstellingen worden behaald en of ze in de goede volgorde en tijdig worden uitgevoerd. Er is geen centrale visie die voor alle betrokkenen de richting bepaalt. Een proces van prioritering, hoe zeer het belang door de meeste betrokkenen ook wordt onderkend, loopt hierdoor schade op.

De vakministeries

In veel gevallen is de interne coördinatie van de vakministeries steeds beter op orde gebracht. Er is evenwel geen eenvormigheid. Waar bij het ene ministerie sprake is van een projectgroep met centrale aansturingsbevoegdheid, heeft het andere ministerie een coördinator die sterk afhankelijk is van de beleidsdirecties. In de meeste gevallen is in de respectieve bestuursraden een DG aangewezen die de BES-eilanden in zijn portefeuille heeft. Er zijn veel spelers in het 'BES-veld'.

Dat vertaalt zich ook op de eilanden. Binnen het Rijksbestuur Caribisch Nederland functioneren door de vakministers aangewezen diensthoofden die leiding geven aan een uitvoerende dienst, waarvan sommigen deels een liaison taak hebben, en anderen weer niet. Daarnaast opereren binnen het rijksbestuur liaisons van de vakministeries die geen diensthoofd zijn. Ook is er in een geval sprake van een 'vooruitgeschoven post' van een beleids DG. Meestal is het iedereen wel helder wat het diensthoofd van een uitvoerende dienst moet doen. Een voorbeeld daarvan is het

hoofd van het belastingkantoor. Maar waar het de liaison-taken betreffen, bestaat daarvan geen eenduidig beeld. Het overheersende beeld is dat van een liaison wordt gevraagd dat hij/zij de 'ogen en oren' van het betreffende departement is, dat hij/zij vraagstukken oppakt die tot het beleidsterrein behoren en waar een oplossing nodig is en dat hij/zij aan verwachtingsmanagement doet ten aanzien van de haalbaarheid van bepaalde trajecten of projecten. Wat hier opvalt is dat een bijdrage leveren aan de coördinatie niet meteen opkomt, hoewel desgevraagd de meesten daar vanuit hun rol wel bijdragen aan (willen) leveren. In ieder geval is het niet zo dat in alle gevallen sprake is van redelijk vrije marge van opereren. Dat wil zeggen dat sommige liaisons weinig discretionaire beleids- en uitvoeringsruimte hebben. Waar sommigen werken aan de hand van een meerjarenplan, worden anderen weer meer geleid door de druk van de actualiteit. Er is hier en daar sprake van onvrede bij de diensthoofden/liaisons, die soms terug te voeren is op gebrek aan communicatie of wederzijds begrip, en de last die gebrek aan voortgang in Den Haag of op de eilanden met zich meebrengt, als zo iemand dagelijks met de gevolgen ervan wordt geconfronteerd. Dan is het wel eens zo dat lokaal openlijk afstand van 'Den Haag' wordt genomen.

Er wordt door een aantal gesprekspartners voorzichtig vraagtekens gezet bij de kwaliteit van uitvoerende diensten, die de reputatie van het Rijksbestuur geen goed doen. Hierbij wordt dan o.m. dan verwezen naar de communicatieproblemen van loketdiensten in de richting van het publiek en klanten.

Daarnaast is het een komen en gaan van beleids- en en uitvoeringsmissies, die rechtstreeks zijn afgevaardigd door een vakministerie of uitvoerende dienst. Deze missies worden niet centraal aangemeld, hun terms of reference niet centraal afgestemd en hun contacten, met name die met de lokale besturen, niet centraal voorbereid.

Doordat in de verticale beleidskolommen veelal een eigen weg wordt bewandeld, kan aan horizontale geïntegreerde afstemming slechts moeizaam invulling worden gegeven.

Hierbij zij aangetekend dat bij een grotere groep leeft dat waar het op coördineren van de rijkstaken aankomt dat niet de individuele 'harde' beleidsverantwoordelijkheid van de respectieve ministers moet regarderen. Het gaat veel eerder om geïntegreerde informatie-uitwisseling, discussie en besluitvorming over prioritering en het leggen van dwarsdoorsnijdende thematische verbindingen.

Rijksvertegenwoordiger

Het Bureau Rijksvertegenwoordiger bestaat uit de Rijksvertegenwoordiger (RV), vier beleidsmedewerkers waarvan er één afwisselend is gestationeerd is op Saba en Sint Eustatius, en een medewerkster bedrijfsbureau. De interne werkverdeling is thematisch georganiseerd waarbij de beleidsmedewerker op Saba en Sint Eustatius alle beleidsthema's behandelt. Een medewerker is specifiek belast met de meer formeel-juridische aangelegenheden.

De taken van de Rijksvertegenwoordiger zijn in de WOL-BES neergelegd. Er zijn aan de huidige RV naar eigen zeggen geen meer specifieke ministeriele beleidsaanwijzingen verstrekt, anders dan hetgeen opvolgende ministers van BZK hem in een persoonlijk onderhoud hebben meegegeven.

In de MvT op de WOL-BES wordt gesteld dat de Rijksvertegenwoordiger het overzicht heeft van alle activiteiten en personen die werkzaam zijn in de openbare lichamen. Hij heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om vanuit zijn gezag ervoor te zorgen dat op adequate wijze, gericht op het algemeen belang, met elkaar wordt samengewerkt.

Het komt veel gesprekspartners en de missie voor dat het bestuursorgaan Rijksvertegenwoordiger een duidelijk formeel handvat om de coördinatie op zich te nemen ontbeert, hetgeen hem hindert om aan alle hem opgelegde taken invulling te kunnen geven. Dit kan overigens niet los worden gezien van een noodzakelijk door de RV op te bouwen persoonlijk gezag. Dat zijn nevenschikkende voorwaarden. Voor velen betekent dit dat de RV een leider moet zijn, meer dan een manager.

De huidige RV zal over een aantal maanden zijn functie neerleggen. Mede daarom kan hij aan zijn opdracht tot het bevorderen van de samenwerking geen uitvoering (meer) geven. Zijn coördinerende rol reikt niet veel verder dan het uitwisselen van selectieve informatie tijdens een wekelijks diensthoofdenoverleg. Zakelijk gezien is er naar het inzicht van deelnemers aan het diensthoofdenoverleg, geen beleidsagenda, en het overleg behelst zelden inhoudelijke beleidsdiscussies. Veel betrokkenen geven aan dat zij dit overleg met de RV als een opgelegd pandoer zien, en dat zij bang zijn dat de RV met hun informatie een eigen weg gaat bewandelen zonder voorafgaande afstemming met de inhoudelijk betrokkenen. Op dit punt is vrijwel algemeen

geen sprake van vertrouwen in de RV. De rol van coördinator wordt hem en zijn medewerkers dan ook niet toevertrouwd. De RV heeft zijn medewerkers opdracht gegeven de verschillende beleidsthema's te volgen en hierover aan hem te rapporteren. Ook beschouwt de RV het als zijn taak om te reageren op zaken van allerlei aard die hem worden voorgelegd en liaisons en diensthoofden om informatie te vragen. Daarop wordt hem vaak het verwijt gemaakt dat hij zich met zaken bemoeit die hem niet aangaan. De RV probeert een weg te zoeken vanuit de inhoud. Die weg is smal. De RV heeft er nu naar eigen zeggen voor gekozen vanwege alle gevoelige verhoudingen geen al te groot publiek profiel aan te nemen. Dat maakt ook dat bij de bevolking van de eilanden zijn rol niet helder is. De controlerende en toezichthoudende rol komt het meest op de voorgrond, waarmee makkelijk bij het lokaal bestuur een open zenuw wordt geraakt.

De relatie van de RV met de openbare lichamen is niet algemeen goed te noemen. Er bestaat bij hen ongemak over wat de taken van de RV betekenen (dat geldt ook voor zijn formele wettelijke bevoegdheden), en hoe hij daaraan invulling geeft. De RV is relatief weinig zelf aanwezig op de eilanden Saba en Sint Eustatius. Er bestaat ongemak over het feit dat hij daar door een jonge en onervaren medewerker wordt vertegenwoordigd. Deze medewerker heeft van de RV geen duidelijk mandaat meegekregen en het is de respectieve bestuurscolleges niet duidelijk welke rol hij heeft. Dat geldt ook voor zijn positie bij de andere RCN vertegenwoordigers. Hij wordt door hen bijvoorbeeld slechts heel zelden ingezet.

De missie constateert dat tussen de directie KR en de Rijksvertegenwoordiger en zijn bureau een situatie van onvoldoende vertrouwen is ontstaan waardoor van samenwerking nauwelijks nog sprake is. Zonder op de oorzaken daarvan in dit rapport te willen ingaan, kan niet anders dan worden vastgesteld dat aan beide kanten niet is gewerkt aan de oplossing ervan. De voortduring van deze onwenselijke situatie is uiteraard geenszins een goede uitgangspositie om de coördinatie op korte termijn te versterken.

Hier moet ook opgemerkt worden dat er een voor iedereen zichtbare (competentie-)strijd is tussen de RV en de liaison van BZK op de eilanden. Dat is een wel heel ongelukkige situatie. Er lijken nu twee vertegenwoordigers van de minister van BZK te zijn. De liaison is, zo wordt wel gezegd, in een 'gat' gesprongen dat de RV heeft open gelaten. Dit is een situatie die volgens een aantal betrokkenen door sommige spelers kan worden uitgebuit of misbruikt. Het is iedereen duidelijk dat snel moet worden duidelijk gemaakt welke functionaris de uiteindelijke coördinerende bevoegdheid toekomt.

Het ontbreken van centrale coördinatie heeft ertoe geleid dat van onderop op Bonaire een aantal meer informele coördinatie mechanismen is ontstaan, gebaseerd op ketenverantwoordelijkheden of op basis van thematische verbanden. Hoewel elke vorm van coördinatie die tot betere afstemming leidt, moet worden toegejuicht, is het spijtig dat daarbij de RV niet wordt betrokken en over de uitkomsten niet stelselmatig wordt geïnformeerd.

De RV rapporteert niet stelselmatig aan Den Haag/BZK, noch aan de RCN collega's over de kwesties waarmee hij zich in een bepaalde periode heeft bezig gehouden. Veel gesprekspartners hebben tegenover de missie aangegeven dat ze weinig idee hebben waarmee de RV en zijn bureau zich bezig houden. Zij voegen daaraan toe dat er weinig sprake is geweest van strategie ontwikkeling.

In dit rapport mag niet onvermeld blijven dat de positie van de RV, ongeacht wie de functionaris is, een bijzonder lastige is. Hij is niet de 'baas', hoewel de titel en het publieke profiel dat doen vermoeden. Hij is mede afhankelijk van de bereidheid van derde partijen om met hem samen te werken en een rol voor hem te accepteren. Dat geldt ook voor het eilandbestuur en de lokale politiek. De wijze van politiek bedrijven op de eilanden, die vaak persoonlijk wordt, leidt er toe dat ook de RV makkelijk zelf de impact ervan ervaart.

Op de vraag aan de gesprekspartners aan welke eisen een RV moet voldoen om succesvol te kunnen zijn, kwam vrijwel altijd het beeld van een "ambassadeur" naar boven. Daarmee werd dan gedoeld op vaardigheden als samenbindend vermogen, onafhankelijk en boven de partijen staand, discreet en intercultureel gevoelig. Ook werd de voorkeur voor een ambtelijke benoeming boven die van een politieke benoeming uitgesproken.

Lokaal bestuur

Het lokaal bestuur is in de context van de coördinatie van het rijksbestuur slechts marginaal betrokken en wordt lang niet altijd bevraagd. Het onderlinge vertrouwen wordt hierdoor niet bevorderd.

Voor het lokaal bestuur is het onoverzichtelijk aan welke eisen van de rijsoverheid moet worden voldaan. Door het ontbreken van prioritering voelt het lokaal bestuur zich vaak overvallen. Ministeries en diensten vragen steeds weer opnieuw veel inzet van deze besturen. Door hun beperkte capaciteit kan niet altijd aan de eisen die hen worden gesteld worden voldaan. Het lokale absorptievermogen ten aanzien van de bijbehorende regelgeving is bovendien beperkt.

De rijksoverheid spreekt nauwelijks op integraal niveau met de eilandbesturen. Dat wordt als een groot gemis ervaren. De effectiviteit van beleid en uitvoering wordt niet aan de visies van de besturen getoetst. Er ontbreekt een mechanisme om aan eventueel door hen gevoelde noodzaak tot aanpassingen te komen aan de orde te stellen en serieus te bespreken. Hierbij moet worden benadrukt dat de lokale besturen op de eilanden dagelijks vooral met uitvoering bezig zijn en op een veel gedetailleerder niveau dan bij Nederlandse gemeenten gebruikelijk is. Anders dan in Nederland, zo stelde een gesprekspartner, hebben we niet de 'vrijheid van een *helicopter view'*. De eilanden zijn bestuurlijk zwak, en dat zullen ze voorlopig ook nog wel blijven. Het is een gemeenschappelijke uitdaging van de eilandbesturen en van het Rijksbestuur om de balans te vinden tussen wat wenselijk is en wat haalbaar is.

Een belangrijke wens van de lokale bestuurders is dat er oprecht naar hen wordt geluisterd en dat niet, zoals blijkbaar vaker gebeurt, de lokale visies en verwachting met betrekking tot prioriteiten eenzijdig worden afgewimpeld. 'Er wordt wel geluisterd misschien, maar we worden niet gehoord'. Door culturele verschillen wordt ook niet altijd op hetzelfde niveau met elkaar gepraat. De mensen van de eilanden vinden in het algemeen dat het onderhandelen met Nederland en Nederlanders een 'kunst' is. Europese Nederlanders denken meestal in oplossingen en hebben, zo is de perceptie, vaak niet het geduld en het begrip om tijd te nemen voor een afstemmingsproces. Waar voor elke onderwerp in Nederland specialisten klaar staan, hebben de eilandbesturen op zijn best slechts de beschikking over generalisten. Niet zelden moet de politiek bestuurder zelf aan de slag. Het zakelijke karakter van de gesprekken overvalt de lokale gesprekspartners soms, waardoor een afspraak die naar Europees Nederlands inzicht rond is, vaak in de ogen van de Caribische Nederlanders nog verdere uitwerking behoeft. Het wordt als zo belangrijk ervaren dat Europees Nederlanders aandacht hebben voor HOE met elkaar wordt omgegaan en voor HOE iets wordt gezegd. Een mogelijk gebrek aan aansluiting op elkaars verwachtingspatroon kan tot vertraging in de uitvoering leiden.

De lokale bestuurders, en de gezaghebbers in het bijzonder, zijn potentieel bestuurlijk eenzaam en kwetsbaar. De functies lijken in de nieuwe bestuursrollen niet meer op wat ze vroeger waren. De 'oude lokale politiek' heeft de omslag naar modern dualistisch bestuur in veler ogen nog niet kunnen maken. Hier wordt in sommige gevallen een duidelijk gemis ervaren in een relatie gebaseerd op vertrouwen met de RV. Van hem wordt eigenlijk meer verwacht op dit punt. Hij zou als schakelfunctionaris het onafhankelijk gezag, de rust en de kalmte moeten uitstralen binnen de bij tijd en wijle verhitte lokale verhoudingen. Met hem zou vertrouwelijk moeten kunnen worden afgestemd over bestuurlijke dilemma's, over het beleid en de uitvoering en over het adequaat voor het voetlicht brengen in Nederland van de inzichten die aan de zijde van de lokale besturen leven. Ook ziet een aantal gesprekspartners ruimte voor de RV en de bestuurscolleges (BC's) bij elkaar te brengen en te helpen om de onderlinge gepercipieerde grote verschillen te overbruggen. Een aantal geïnterviewde personen heeft nadrukkelijk aangegeven dat de RV op discrete wijze de benoemde gezaghebber in bescherming moet nemen. De RV heeft als wettelijke taak het goed bestuur op eilanden te waarborgen en oren en ogen te zijn voor de rijksoverheid. Dat is in veler ogen nog onvoldoende gerealiseerd.

RCN-centraal

Onderdeel van het Rijksbestuur Caribisch Nederland (RCN) is "RCN-centraal". RCN-centraal is een shared service organisatie en voert alle PIOFAH diensten uit ten behoeve van de vertegenwoordigers van de Rijksorganisaties die op de eilanden werkzaam zijn. Het RCN centraal is tevens de formele werkgever van de ongeveer 700 rijksambtenaren die op de drie eilanden werkzaam zijn. De ambtenaren die zijn uitgezonden door de vakdepartementen vallen hier niet onder. De directeur RCN is beoordelingsautoriteit voor alle ambtenaren die onder het RCN vallen. Alle vakdepartementen hebben een dienstverleningsovereenkomst afgesloten met de RCN. De kosten voor de diensten van RCN worden naar rato van het aantal werknemers omgeslagen op de

gebruikers. De taken van RCN centraal zijn volgens de meeste geïnterviewden duidelijk belegd. Er is geconstateerd dat in een relatief korte tijd van drie jaar een adequaat functionerende shared service organisatie is neergezet. Sommige gesprekspartners vinden dat het RCN dat het RCN sterk is gegroeid de afgelopen jaren. Sommigen vinden het zelfs uit de voegen gegroeid en beoordelen de werkwijze als bureaucratisch en niet efficiënt. Feit is dat de aard van het werk van de RCN werknemers zeer uiteenloopt terwijl er voor is gekozen om alle werknemers onder één cao te laten vallen. Dit leidt tot onbegrip, vooral bij werknemers die 24 uurs diensten uitvoeren.

De missie ving geluiden op dat er verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop onderling met elkaar wordt gecommuniceerd. Dit is gezien het karakter van de doorlichting niet verder onderzocht.

5. Communicatie

Het is de missie in de gesprekken opgevallen dat het woord communicatie heel vaak valt. Er is een algemeen gevoelen, zowel binnen RCN als daarbuiten, dat effectieve samenwerking tussen personen en organisaties valt of staat met de kwaliteit van communicatie. Hier valt op alle niveaus binnen Caribisch Nederland en Europees Nederland, en onderling, nog veel te verbeteren. De meest opvallende zaken die uit de interviews naar voren zijn gekomen worden hier beschreven.

Veel opmerkingen gaan over toonzetting. De toon vanuit Rijksbestuur naar de eilandbestuurders wordt door hen regelmatig als denigrerend ervaren: men voelt zich niet serieus genomen. Er wordt te weinig geluisterd naar het lokale bestuur. Er wordt door Den Haag vooral veel "gezonden" zonder stil te staan bij de beperkte capaciteit die de eilandbesturen hebben. Daarvoor wordt te weinig begrip ervaren. Er is ongeduld en achterdocht. Het rijksbestuur denkt al snel in oplossingen en is niet bereid te accepteren dat het vaak beter is dat de oplossing lokaal wordt bedacht en dat de intentie om stappen vooruit te zetten wel degelijk bestaat.

De communicatie binnen RCN breed kent voorzichtig gezegd de nodige mankementen. Dat geldt ook voor de wijze waarop gesprekken worden gevoerd tussen Den Haag breed en RCN breed. Er is geen sprake van geïntegreerde informatie uitwisseling en open communicatie met alle betrokkenen over de belangrijkste onderwerpen. Er zijn zelfs medewerkers die in het geheel niet met elkaar communiceren. Dit geldt in zekere mate ook voor de communicatie tussen sommige rijksdiensten en het lokale bestuur op de drie eilanden. Dit is een aanzienlijk risico voor het succes van de rijks coördinatie.

Voor een aantal uitgezonden medewerkers is het de eerste keer dat ze werkzaam zijn in een omgeving met andere culturele invloeden. Een goede voorbereiding hierop is van essentieel belang voor hun succes. De lokaal geworven medewerkers moeten wennen aan de directe en zakelijke toon waarop binnen de Nederlandse Rijksoverheid zaken worden gedaan. Er worden binnen RCN seminars georganiseerd met het thema van interculturele sensitiviteiten, ook omdat gebleken is dat lang niet iedereen goed voorbereid aan de nieuwe baan is begonnen. Dit heeft een positief effect, maar ze zijn niet voldoende om aan alle gevolgen van de ongemakkelijke omgang het hoofd te bieden. Het gebeurt nog regelmatig dat medewerkers de communicatielessen 'the hard way' leren, wat soms ook tot schade in relaties heeft geleid, en tot ergernissen en onbegrip over gedrag en de wijze waarop wordt gecommuniceerd. Dit vereist continue onderhoud.

Er zijn functies waar een zekere anciënniteit, autoriteit en charisma van belang zijn om effectief te kunnen functioneren. Bij gebrek hieraan bestaat de kans dat de boodschap niet goed overkomt. De indruk bestaat bij de missie dat er bij de selectie van kandidaten niet altijd voldoende rekening is gehouden met deze criteria.

Bij diverse gesprekspartners op de eilanden leeft het gevoel dat steeds "dank u wel moet worden gezegd voor alle zegeningen uit Holland". "Curaçao is jaloers op jullie", wordt daar dan aan toegevoegd. Dit gevoel ontstaat als gevolg van het feit dat men voortdurend het idee heeft aan de vragende kant te worden geplaatst. De eilanden worden bezien in termen van lasten en kosten. Dit gevoel wordt versterkt door eenzijdig, soms dwingend, Haags optreden.

De externe communicatie sluit zich idealiter aan bij de lokale gewoonten van het land. In Caribsich Nederland is de geschreven tekst veel minder effectief dan de gesproken boodschap. RCN is zich hiervan bewust en de actieve communicatieafdeling past de communicatiestrategie middels bv. "townhall meetings" en radio-interviews, hierop aan. Maar toch blijkt dat niet iedereen die vanuit hun functie een boodschap moeten overbrengen, zich hierbij gemakkelijk voelt. Het is niet algemeen gebruik om aan de publiek zichtbare rijksambtenaren een op de eilanden aangepaste mediatraining te geven.

Het is de missie opgevallen dat er geen sprake is van een geïntegreerde communicatiestrategie die met het beeldmerk van het RCN de doelstellingen van het gehele rijksbestuur ondersteunt.

Als rijksambtenaar en bewoner van een klein eiland is men al snel een bekende persoonlijkheid en kan niet meer over straat worden gelopen zonder aangesproken te worden. In de relatie van Rijksambtenaar met de bevolking moeten ambtenaren zich goed bewust zijn van de gevolgen van hun houding en optreden in het openbaar. Ook dat is een vorm van communicatie waarop men goed moet worden voorbereid, alvorens men start met de nieuwe functie binnen RCN. Het lijkt de missie een cruciale factor in de uitoefening van het rijksbestuur.

Ook lijkt er binnen de uitvoerende diensten ruimte voor winst op hoe van achter de respectieve balies met de klanten wordt omgegaan.

6. Integriteit

Tijdens vrijwel alle gesprekken die de missie op de drie eilanden heeft gevoerd, kwam het vraagstuk van integriteit ter sprake. Duidelijk is dat nogal wat betrokkenen bij het Rijksbestuur met dit begrip worstelen. Dat klemt te meer waar het bewaren en handhaven van integriteitsregels in van Europees Nederland afwijkende omstandigheden veel inzet en discipline vergt.

Het is iedereen duidelijk dat integriteit in de meest ruime zin van het woord voor de Nederlandse overheid van groot belang is. Aan iedereen die bij de overheid werkt, worden in dat verband hoge eisen gesteld. Dit gaat verder dan kennis dragen en handhaven van regels rond het aannemen van relatiegeschenken etc. Het gaat ook over het bewustzijn en uitdragen van goede omgangsvormen, het gaat over de juiste houding en toon bij contacten intern en extern, het gaat over respect voor de wetten en gebruiken, het gaat over het alert zijn op het niet oneigenlijk bevoordelen, het gaat over het voorkomen van directe of indirecte belangenverstrengeling etc. Heel belangrijk daarbij is transparantie en het consistent bespreekbaar maken van dilemma's. Dat is een kwaliteitsaspect van management en leiderschap.

De RCN is een complexe organisatie, die in kleine samenlevingen zijn werk moet doen. De leiding en de medewerkers, zowel de uitgezonden als de lokaal aangenomen medewerkers, leven onder een kaasstolp waarbij de scheiding tussen het privé en zakelijk lastig is aan te houden. Men dient zich voortdurend bewust te zijn van de intensieve media aandacht waarin de RCN zich mag verheugen. Daarom dienen alle medewerkers zich bij voortduring bewust te zijn wat de gevolgen van hun handelingen kunnen zijn.

Er dient intern te worden gewerkt aan een sfeer van onderling vertrouwen. Cruciaal is hierbij de voorbeeldfunctie van het management. Dat betekent dat -anders dan nu het geval lijkt te zijn- de leiding persoonlijk en zichtbaar managementverantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering van een integriteitsprogramma.

Sinds januari 2013 is een junior medewerker integriteit/vertrouwenspersoon binnen RCN-centraal aangesteld met als taak het integriteitsbeleid van de rijksoverheid uit te dragen. Dat is een eerste stap in de goede richting. Deze inzet staat in de kinderschoenen, maar er is duidelijke groei, ook op de interculturele aspecten van het werken in Caribisch Nederland. De medewerker integriteit is tevens de vertrouwenspersoon. Dat heeft de missie wel bevreemd, aangezien de taken van elkaar verschillen en dat de medewerkers niet scherp is duidelijk gemaakt. Bovendien is de medewerker integriteit/vertrouwenspersoon geplaatst binnen het personeelscluster. Daarmee komt de onafhankelijkheid in het geding en de noodzakelijke onmiddellijke en vertrouwelijke toegang tot de leiding. De leiding heeft inmiddels een aantal vrijwilligers bereid gevonden die als vertrouwenspersoon zullen worden opgeleid. Het is van groot belang dat deze vertrouwenspersonen daadwerkelijk het vertrouwen genieten van de collega's.

Zoals gezegd, integriteit begint in de top van de organisatie. De voorbeeldfunctie die uitgaat door gedrag en aandacht van het management voor het thema is niet te onderschatten. Uit de interviews bleek dat dit in de ogen van nogal wat gesprekspartners nog niet bij alle managers is doorgedrongen. Integriteit krijgt niet bij alle leidinggevenden de aandacht en prioriteit die het verdient.

De noodzaak voor urgente aandacht voor dit onderwerp mag op de eilanden niet worden onderschat en zou een strategische prioriteit moeten zijn. Het is volstrekt duidelijk dat het imago van RCN en van de Nederlandse Regering lijdt onder het ontbreken van vertrouwen intern en extern.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft veel ervaring met het werken in interculturele en integriteitsgevoelige omgevingen. Samenwerking en informatie-uitwisseling met de integriteit coördinator van het Ministerie van Buitenlandse zaken wordt ten zeerste aanbevolen. De Centrale Coördinator Integriteit van BZ heeft zich bereid verklaard desgewenst advies te willen geven.

7. Aanbevelingen

1. Neem vertrouwen bevorderende maatregelen om de relaties tussen alle betrokkenen op professioneel peil te krijgen. Bouw verder aan duurzame relaties en aan betrokkenheid bij de eilandbesturen;
2. Maak gebruik van een missie-visie traject om de doelen en de rollen van de medewerkers van BZK/KR scherp te krijgen;
3. Stel een interdepartementale meerjarige planning op ter versterking van de coördinatie van het rijksbestuur. Focus daarbij voor wat betreft de coördinatie op prioritering van de uitvoering en het leggen van dwarsdoorsnijdende thematische verbindingen;
4. BZK/KR moet door robuustere inzet bijdragen aan een sterkere regierol voor de voorzitter van de CN tafel. Het oogmerk is prioritering van de interdepartementale inzet en coördinatie op de dwarsdoorsnijdende thema's. Denk hierbij aan de werkwijze van een regio- of forumdirectie op Buitenlandse Zaken;
5. Richt de IWG in als een interdepartementaal voorportaal voor beleids- en uitvoeringszaken op de BES eilanden voor de CN-tafel en betrek daar het bureau RV bij;
6. Koppel het OGB hiervan los;
7. Breng de mandaten van de liaisons, diensthoofden en 'vooruitgeschoven post' in kaart en definieer middels interdepartementale afstemming de liaison-rol;
8. Handhaaf de liaisonposities van de meest betrokken departementen voor nog minimaal een periode van drie jaar. Stem de benoemingen af in de CN-tafel;
9. Organiseer een strategische reisagenda via de IWG en de CN-tafel voor alle reizen van rijksoverheidsdelegaties;
10. Positioneer de RV centraal binnen het RCN. De liaisons worden aan hem toegevoegd, de directeur RCN-centraal en de diensthoofden rapporteren aan hem. Hier kan het 'PV-model' (zie rapport van Steenhoven) als voorbeeld dienen. De liaisons worden functioneel aangestuurd door het uitzendende ministerie, de RV is overkoepelende autoriteit op de eilanden;
11. Ga zo spoedig mogelijk over tot de tijdelijke benoeming van een Rijksvertegenwoordiger (RV), die gedurende de komende bredere bestuursevaluatie in 2015 kan helpen de positie in rustiger vaarwater te krijgen;
12. Stel een RV aan met ruime ambtelijke ervaring, met politiek inzicht, die onafhankelijk is en boven de partijen kan staan. Hij/zij moet in kwetsbare omstandigheden diplomatiek en een discrete en samenbindende leider zijn. Hij dient krachtens formeel mandaat en persoonlijke statuur toegang te hebben tot de hoogste bestuurlijke en politieke niveaus aan beide zijden van de oceaan, ongeacht politieke affiliatie;
13. Breng de formele wettelijke taken van de RV overzichtelijk en eenduidig in kaart en maak dat bekend;
14. Artikel 205 WOL-BES lijkt de mogelijkheid te bieden om middels een (gewijzigde) ambtsinstructie de taken van de Rijksvertegenwoordiger, met name de taak genoemd in artikelen 204, lid 1, onder f, te specificeren. Maak gebruik van de mogelijkheden die de WOL-BES biedt om de RV algemene en bijzondere aanwijzingen te geven met betrekking tot de aan hem toegekende taken en bevoegdheden. Als format kan hierbij worden gedacht aan de interdepartementaal vastgestelde startbrieven die Chefs de Poste van diplomatieke vertegenwoordigingen meekrijgen bij hun aanstelling;
15. De aanwijzingen voor de RV zouden o.m. de volgende elementen kunnen bevatten:
    - Wees zelf regelmatig aanwezig op alle drie eilanden, bv. iedere twee maanden minimaal 4 dagen;
    - Leg op persoonlijk gezag een verbinding naar de bestuurders van de openbare lichamen en ben hun vertrouwde, betrouwbare en discrete adviseur. Leg ook de verbinding tussen de gezaghebbers onderling;
    - Begeleid de lokale bestuurders bij de synchronisatie van beleid en uitvoering.
    - Maak gebruik van geïntegreerde communicatiestrategieën dat een verbinding legt naar de bevolkingen van de drie eilanden;
    - De RV is naar Den Haag, naar de eilanden en hun besturen en naar de bevolkingen het gezicht van RCN. RCN is op de eilanden een sterk beeldmerk;
    - Stem ruimhartig interdepartementaal af en deel informatie door middel van regelmatige rapportages aan de SG van BZK, via KR;
    - Draag zorg voor concrete samenwerking met de diensthoofden en liaisons. Dit in voortdurende afstemming met KR;

   - Werk intensief bestuurlijk en ambtelijk samen met de openbare lichamen op een zo collegiaal mogelijke wijze, met gevoel voor interculturele gevoeligheden;

16. Geef de RV zijn eigen kantoor, dat hem zichtbaar maakt en aanzien verschaft. Naast zijn bureau medewerkers, dienen daar ook de liaisons te worden gehuisvest;
17. Werk een uitwisselings/stage programma uit tussen de medewerkers van de eilandbesturen, RCN en de Haagse departementen om de inzet van hen te professionaliseren en onderling begrip te kweken;
18. Let op de toon waarop de eilandbesturen worden aangesproken, luister en wees nog meer bewust van de beperkte uitvoeringscapaciteit. Adviseer en coach de eilandbesturen naar eigen oplossingen;
19. Laat alle nieuwe medewerkers deelnemen aan een acculturatie cursus en laat hen, waar nodig, Papiamento leren;
20. Let bij de selectie van leidinggevenden en medewerkers vanuit Europees Nederland sterker op de zaken als anciënniteit en buitenlandervaring en bereidt hen voor op de plaatsing op de eilanden. Maak met hen afspraken over terugkeer. Een plaatsing zou in de regel niet langer dan 3 jaar moeten duren;
21. Ontwerp een geïntegreerde strategische RCN brede communicatie-strategie en maak gebruik van het sterke beeldmerk van RCN op de eilanden;
22. Leg managementafspraken vast met alle leidinggevenden om te verzekeren dat integriteitsbeleid integraal onderdeel van de kwaliteitsmeting van management wordt;
23. Stel vast dat de nieuwe vertrouwenspersonen ook daadwerkelijk het vertrouwen genieten van de collega's die men bedient binnen RCN-centraal;
24. Vergroot verder de focus en het draagvlak bij het management voor het thema integriteit zodat het niet als formaliteit wordt ervaren maar als een alom geaccepteerde manier van samenwerken. Draag dit actief uit door er regelmatig aandacht aan te schenken
25. Leg contact met de coördinator integriteit van het Ministerie van Buitenlandse zaken en onderzoek samenwerkingsmogelijkheden;
26. Licht het RCN-centraal door op inrichting, management en kwaliteit van de uitvoering. Daarmee wordt RCN-centraal goed voorbereid op de volgende fase van ontwikkeling.

8. Bijlagen

I Overzicht gesprekspartners

	Naam	Functie
-	drs. D.A. Aarts MPM	Secretaris van de Rijksvertegenwoordiger
-	mr. dr. E.J. Arkenbout	Directeur Ministerie BZK
-	E.A.V. Beck	Hoofd Communicatie RCN
-	mr. A. Bermudez	Directeur Belastingdienst
-	drs. R. Biegel	Senior beleidsmedewerker CNKR Ministerie V&J
-	J. Bosman	Hoofd Bureau DGBK Ministerie BZK
-	H. Bouwen	Hoofd Unit SZW-RCN
-	drs. J. Breure	Projectleider Caribisch Nederland Ministerie SoZaWe
-	H.M.L. Buitink	Korpchef Politie Caribisch Nederland
-	J.H. Bults LLM	Openbaar Ministerie BES eilanden
-	C. Buncamper	Eilandraadslid Saba
-	S. B. Caarls	Liaison Ministerie BZK
-	dr. P.J.M. de Coninck	senior adviseur Ministerie VWS
-	Kapitein L.H. Coppen	Hoofd Operatien BES, brigade Koninklijke Marechaussee Caribisch Gebied
-	mr. J. S. van Dam	Directeur RCN
-	W. van Delft	Vertegenwoordiger I en M
-	mr. D.C.I . van Delft	Hoofdofficier Openbaar Ministerie BES
-	A.J.M. van Dongen	Plaatsvervangend Directeur RCN
-	mr. dr. L. A. Emerencia	Gezaghebber van het Openbaar Lichaam Bonaire
-	A. Francis	Senior Communicatie Adviseur Waarnemend Hoofd Communicatie
-	C.J. George	Directeur Voogdijraad
-	K. Goossens MA	beleidsmedewerker Ministerie BZK
-	I. Haidour MBA	Adviseur Ministerie I&M
-	R. van der Hammen	Redacteur/webbeheerder RCN Sint Eustatius
-	drs. F.J. Hartman	senior beleidsmedewerker Ministerie van Financiën
-	J.P. Hassell MICN	Directeur Justitiële Inrichting ICN
-	drs. A.J.M. Hendriks	Hoofd afdeling financieel economische verhoudingen Ministerie BZK

- W. van der Heul	liaison Caribisch Nederland Ministerie EZ
- A.M.T. in 't Hout	Projectmanager Ministerie OCW
- I. Jaspers	Stafjurist RCN te Sint Eustatius
- Mr. J.G.A. Johnson, M.Ed	Gezaghebber van het Openbaar Lichaam Saba
- drs. N. de Jong	Hoofd ZVK, Bonaire
- S.S.N.G. Kensenhuis	Medewerker IND Sint Eustatius
- H. Kuilder, CPC	Diensthoofd OCW Bonaire
- K. van Laar Msc.	Beleidsmedewerker bureau van de Rijksvertegenwoordiger
- Mr. F.N.A. Lagcher	Interim manager Rijksgebouwendienst CN
- drs. G.H.H. Maas	Afdelingshoofd Ministerie OCW
- Mr. G.A. Mensche	Unit Manager IND Caribisch Nederland CN
- N. Oleana	Plaatsvervangend Diensthoofd tevens eiland raadslid
- mr. R.M.J. Pourier	Chef Kabinet Gezaghebber O.L. Bonaire Juridisch Adviseur van de Gezaghebber
- J.D. Martijn Schuuring	Algemeen Medewerker
- drs. M.E. Sliedrecht	Projectmanager Ministerie I&M
- mr. G.A.M. van Steensel	Senior beleidsmedewerker bureau van de Rijksvertegenwoordiger
- W.J. Stolte	Rijksvertegenwoordiger voor de Openbare Lichamen Bonaire, Saba, Sint Eustatius
- E.M. Stuger	Senior beleidsadviseur, vooruitgeschoven post DG Politie te Bonaire
- A. Tatem	Teamleider Bovenwinden Belastingdienst CN
- Drs. L.C.M. Tigges	Liaison V&J
- Ing. Jair G. Tromp	Algemeen commandant Brandweerkorps CN
- C. van Vulpen	Coördinator Caribisch Nederland Ministerie V&J
- L. ten Wolde MA	Integriteitsmedewerker en vertrouwenspersoon RCN te Bon Bonaire
- drs. C.A.H. Wooning	Projectsecretaris Ministerie OCW
- mr. L. van Ameyden Zandstra	Griffier eilandraad Sint. Eustatius
- J. van der Zijpp	Programma manager Ministerie VWS

II Terms of Reference

Opdrachtformulering
In de brief van de secretaris-generaal (10 oktober 2013) is in algemene zin gesproken over de opdracht aan de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering van het ministerie van Buitenlandse zaken. Meer concreet gaat het om:

- Het analyseren van relevante taakomschrijvingen (voorzover beschikbaar) van actoren werkzaam op het terrein van de rijkscoördinatie;
- Het vaststellen op welke wijze hieraan aan in de praktijk invulling wordt gegeven;
- Hierbij is relevant in welke mate deze invulling bijdraagt aan een efficiënte en effectieve uitvoering van de rijkstaken in Caribisch Nederland.

Gesprekspartners
De besprekingen zullen gevoerd worden met medewerkers van de Rijksdienst Caribisch Nederland, departementale vertegenwoordigers te Den Haag en te Bonaire, de Rijksvertegenwoordiger, zijn medewerkers en vertegenwoordigers van de openbare lichamen.

Gewenste resultaten
De resultaten worden vervat in een rapportage en deze wordt aangeboden aan de Secretaris-Generaal van het ministerie van BZK. De inspectie voert haar werkzaamheden uit zonder last of ruggespraak.

In de rapportage wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de aanpak en werkwijze;
- De bevindingen van de gesprekken;
- Een analyse van de bevindingen;
- Aanbevelingen die zich richten op meer stroomlijning in de uitoefening van taken en de wijze waarop meer efficiency en effectiviteit kan worden bereikt in de organisatie van rijkscoördinatie.

De resultaten van de doorlichting worden gebruikt als input voor een meer bestuurlijk vervolgonderzoek.

Doorlooptijd
De doorlichting zal plaats vinden in de periode van 12 oktober tot 7 november 2013.

Kosten
De kosten voor deze doorlichting worden gedragen door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Logistieke aandachtspunten
Het secretariaat van de rijksvertegenwoordiger zal zorg dragen voor de afspraken te Bonaire. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt zorg voor de andere logistieke zaken.
De heer Hendriks en mevrouw Goossens zijn aanspreekpunt voor de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering.

III Geraadpleegde literatuur

- Afsprakenlijst CN week 28 oktober t/m 1 november 2013
- Brief aan de voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de rijkscoördinatie Caribisch Nederland dd. 23 september 2013
- Rapport mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland uitgevoerd door IdeeVersa 21 juni 2013
- Regeling inhoudende de regels inzake een eenmalige bijzondere uitkering voor integrale projecten aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba Staatscourant 8 mei 2013
- Nader advies inzake het advies van de afdeling advisering van de Raad van State inzake de interbestuurlijke verhoudingen dd 1 mei 2013
- Advies interbestuurlijke verhoudingen van de afdeling Advisering van de Raad van State december 2012
- Rapport doorlichting Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) door ABD Top Consultants dd. juni 2011
- Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba d.d. 10 mei 2010