

Eilandgebied Bonaire

Programma Institutionele
Versterking en
Bestuurskracht 2008

1	Inleiding	3
2	Programma	5
2.1	Probleemstelling	5
2.2	Uitgangspunten	7
2.3	Doelen programma	7
ad. 1	Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces	8
ad. 2	Verbetering organisatie en uitvoering	8
ad. 3	Verbetering financieel beheer	9
2.4	Beoogde resultaten	10
2.4.1	Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces	12
2.4.2	Verbetering organisatie en uitvoering	14
2.4.3	Verbetering financieel beheer	28
2.5	Tijdsduur programma	33
2.6	Beleidsmatige en financiële kaders	34
2.6.1	Beleidsmatig kader	34
2.6.2	Financieel kader	34
3	Uitvoeringsstructuur programma	36
3.1	Uitgangspunten	36
3.2	Relevante actoren	36
3.3	Uitvoering	37
3.4	Uitvoeringsorganisatie	38
4	Programma Financiering	39
4.1	Beschikbare middelen	39
4.2	Indiening financieringsverzoeken	39

1 Inleiding

De staatkundige relaties binnen het Koninkrijk der Nederlanden veranderen. De Nederlandse Antillen houden op als land te bestaan en daarvoor komen nieuwe relaties in de plaats. In het politiek en bestuurlijk overleg tussen Nederland en de entiteiten van de Nederlandse Antillen is het streven vastgelegd om Bonaire (en Saba en Sint Eustatius) vanaf 15 december 2008 als openbaar lichaam deel uit te laten maken van het Nederlandse staatsbestel. Bonaire heeft de verwachting dat een directe band met Nederland een waarborg biedt voor een versnelde en kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van haar samenleving. Alvorens Bonaire echter een nieuw openbaar lichaam kan worden moet worden voldaan aan de door Nederland gestelde randvoorwaarden op onder meer het gebied van deugdelijkheid van bestuur, integriteit en financiële administratie. Ook zal de rol- en taakverdeling tussen Nederland en Bonaire opnieuw worden bezien vanuit een optiek van doelmatigheid, efficiency en risicobeheersing. Dit alles vergt gezamenlijke aanpassingen waarvan de omvang voor een kleine samenleving als Bonaire immens is. Voor het bestuurscollege van Bonaire vormt de voorbereiding op al deze veranderingen een belangrijke opdracht en een groot deel van de activiteiten in het jaar 2008 is daarop gericht.

Nederland ondersteunt Bonaire in het veranderingsproces met diverse programma's. Bonaire heeft bij de invulling van deze programma's een aantal belangrijke keuzes gemaakt. Naast de programma's voor veiligheid en onderwijs, waarin de invloed van de staatkundige veranderingen al zichtbaar is, heeft Bonaire er voor gekozen om het programma "Institutionele Versterking en Bestuurskracht" (IVB) te bestemmen voor de voorbereiding van de overheid en het eiland Bonaire op de status van openbaar lichaam. Ook de middelen van het budget "Overig" wil Bonaire aanwenden voor deze voorbereidingsfase. In augustus 2007 is dit ook zo afgesproken door de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen te Willemstad (VNW) en Bonaire.

De voorbereidingen op de nieuwe status zijn inmiddels begonnen. Het bestuurscollege van Bonaire heeft daarbij op verschillende onderdelen ondersteuning nodig. Hoe deze ondersteuning zal worden gerealiseerd wordt in dit IVB programma uiteengezet.

Wanneer het Land de Nederlandse Antillen ophoudt te bestaan zullen de bevoegdheden en taken worden overgenomen door Nederland en Bonaire. De voorbereidingen hierop zijn al begonnen. Het ingaan van de nieuwe staatkundige situatie betekent niet alleen een wijziging van de taken en bevoegdheden van het openbaar bestuur van Bonaire, maar heeft ook consequenties voor de bestuurlijke inrichting. Het bestuur moet effectiever en efficiënter worden, moet passen bij het nieuwe taken- en verantwoordelijkhedenpakket en zal moeten voldoen aan de kwaliteitseisen zoals die binnen het Nederlands bestel gelden. Dit vereist naast aanpassing van de structuur en cultuur ook een beter beheer van de beschikbare middelen. Het bij elkaar brengen van deze veranderingen binnen één duidelijke regievoering is het cruciale element voor een succesvolle transitie naar de gewenste situatie.

Het bestuurscollege realiseert zich dat uit het programma veel ambitie spreekt. Dat is ook nodig om op koers te blijven voor de inbedding in het Nederlandse bestel. Anderzijds gaat het om een proces dat niet stopt op het moment van de aansluiting. In de jaren daarna moet het openbaar lichaam Bonaire nog verder vorm krijgen. In die zin beoogt dit programma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008 daarom precies waarvoor het is bedoeld: de ondersteuning van de voorbereiding op de status van het openbaar lichaam Bonaire.

2 Programma

2.1 Probleemstelling

Bonaire krijgt door de directe band met Nederland een nieuwe staatkundige status. Inmiddels bevindt Bonaire zich midden in het proces dat aan de nieuwe relatie met Nederland vorm wordt gegeven. De hiermee gepaard gaande staatkundige veranderingen geven Bonaire een heel ander toekomstperspectief. Niet alleen op het politiek-bestuurlijk vlak worden grote veranderingen verwacht, maar ook op financieel-economisch en sociaal-maatschappelijk gebied zullen zich grote wijzigingen voordoen. Veranderingen die merkbaar zullen zijn in de samenleving op Bonaire en ook flink zullen ingrijpen in het huidige overheidsapparaat. Echter, mits goed georganiseerd en gecoördineerd, en mits rekening gehouden wordt met de belangen van alle stakeholders, zal dit alles uiteindelijk leiden tot een constructieve bijdrage aan de (duurzame) ontwikkeling van Bonaire.

Zowel Nederland als Bonaire hebben er een gezamenlijk belang bij dat de staatkundige veranderingen succesvol verlopen en op een dusdanige wijze worden ingevuld dat de unieke kansen volop worden benut, terwijl risico's worden geminimaliseerd. Dit blijkt geen gemakkelijke opgave. In het samenspel van overheid en samenleving zullen de visie, missie, doelen en wensen ten aanzien van de staatkundige transitie helder moeten worden gemaakt. Met de opstelling van het IVB-programma 2008 beginnen de contouren van de veranderingsrichting zich weliswaar steeds duidelijker af te tekenen, maar de beoogde eindsituatie laat zich nog moeilijk definiëren. Dit omdat niet alleen in Bonaire de voorbereiding gestart is, maar ook omdat tussen de entiteiten onderling de structuren en coördinatiemechanismen dienen te veranderen. De tijd dringt en het bestuurscollege van Bonaire ziet zich genoodzaakt om op korte termijn knopen door te hakken. De middelen van het IVB-programma wil het bestuurscollege daarom inzetten voor het beantwoorden van de vraag hoe de voorbereidingen dusdanig kunnen worden georganiseerd dat op korte termijn met het transitieproces naar het openbaar lichaam Bonaire begonnen kan worden en hoe de nieuwe overheidsorganisatie van het openbaar lichaam succesvol opgebouwd kan worden.

Bonaire is zich bewust van de eigen verantwoordelijkheid voor het transitieproces, maar beschikt over (te) weinig eigen middelen om dit geheel zelf af te kunnen ronden. Daarom kiest het bestuurscollege in het IVB-programma voor een goede voorbereiding op de inspanningen die de komende vier tot vijf jaar zullen volgen. Zeer veel activiteiten moeten worden geïnitieerd en gecoördineerd om het bestuurlijk en ambtelijk functioneren te hervormen in de aanloop naar de staatkundige transitie. In deze periode zullen de inspanningen ook moeten worden gericht op onderwerpen als een effectieve afslanking en tegelijkertijd kwalitatieve opbouw van het overheidsapparaat, een bestuur dat voldoet aan criteria van transparantie en deugdelijkheid, een sluitende begroting in 2011 en het afstemmen van de overheidsdienstverlening op de vraag vanuit de samenleving. De werkzaamheden in het kader van het IVB-programma zullen resulteren in een of meerdere plannen met onder meer een beschrijving van de nieuwe overheidsorganisatie en de

implementatieplannen voor de komende vier tot vijf jaar.

De middelen en de kennis die nodig zijn voor al dit soort veranderingen zullen niet altijd in Bonaire voor handen zijn. Bonaire verwacht dat Nederland in voorkomende gevallen als partner zal helpen om richting te geven aan dit proces. Vanzelfsprekend dient dit plaats te vinden op basis van wederzijds respect en met begrip voor de onderlinge verschillen en mogen het belang en het unieke karakter van Bonaire niet uit het oog worden verloren. Indien zich onverhoopt situaties voordoen waarin het ontbreken van middelen de realisatie van gezamenlijke doelstellingen in de weg staat, zal met Nederland op een constructieve wijze gezocht worden naar een gezamenlijke oplossing. Met de nieuwe staatkundige verhoudingen zullen de rol en de betrokkenheid van Nederland bij het functioneren van het openbaar lichaam Bonaire een andere, nieuwe invulling krijgen. Een invulling die niet eenzijdig door Bonaire of door Nederland kan worden gedefinieerd, maar die in samenspraak wordt ingevuld.

2.2 Uitgangspunten

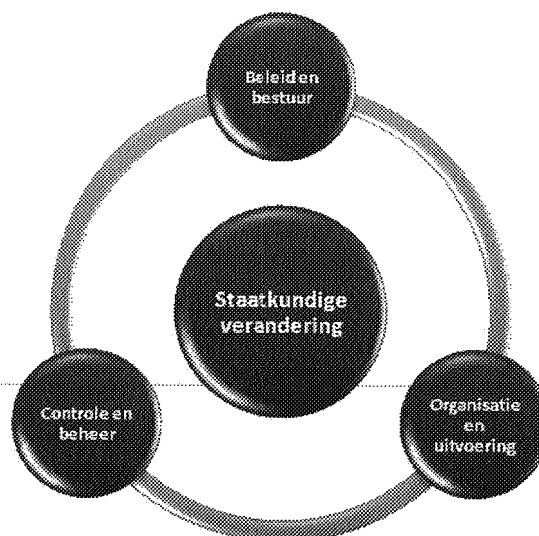
Aan de vooravond van ingrijpende en hoopgevende veranderingen heeft het bestuurscollege van Bonaire met het IVB-programma een aantal belangrijke keuzes gemaakt. Hierdoor stelt het bestuurscollege zich kwetsbaar op. Dat doet het bestuurscollege in het vertrouwen dat op basis van wederzijds begrip invulling zal worden gegeven aan de verantwoordelijkheden van beide partners. Het bestuurscollege heeft daarbij enkele uitgangspunten aan het vernieuwingsproces ten grondslag gelegd in het IVB-programma:

- De entiteiten Nederland, de Nederlandse Antillen en Bonaire streven er naar om op basis van respect en wederzijds begrip voor de onderlinge verschillen invulling te geven aan de nieuwe staatkundige relatie. De in het kader van de aansluiting gemaakte en nog te maken afspraken tussen Nederland en Bonaire zijn hierbij leidend.
- Het IVB-programma en de daarop gebaseerde projecten en activiteiten worden gebruikt om uitvoering te kunnen geven aan de tussen Nederland en Bonaire gesloten akkoorden met betrekking tot de nieuwe staatkundige relatie. Daartoe zal in de voorbereiding op de nieuwe status zoveel mogelijk door Bonaire worden samengewerkt met de Nederlandse (vak)departementen.

Indien de samenwerking of ondersteuning vanuit Nederland onverhoopt niet, niet voldoende of niet tijdig tot stand komt zal Bonaire op basis van het IVB-programma de werkzaamheden voortzetten om stagnatie van het aansluitingsproces te voorkomen.

2.3 Doelen programma

De door Bonaire gewenste nieuwe staatkundige relatie heeft gevolgen voor de taken en verantwoordelijkheden van het eilandsbestuur, voor de bestuurlijke kwaliteit en voor de waarborgen van deugdelijk bestuur. Deze veranderingen moeten leiden tot een andere, transparantere, effectievere en efficiëntere overheid. Het vereist een zorgvuldig proces om dit nieuwe bestuurlijk en ambtelijk geheel in te richten en om de transitie hier naar toe in goede banen te leiden. In het kader van het IVB-programma zullen diverse activiteiten en projecten worden geïnitieerd die moeten bijdragen aan een succesvol verloop van dit proces. Er zullen verbeterplannen opgesteld worden waarin het toekomstbeeld van de nieuwe overheidsorganisatie wordt uitgewerkt. Tevens zullen scenario's worden voorbereid ter implementatie van de transitie van de huidige organisatie naar de definitieve vorm in de komende periode van vier tot vijf



jaar.

Het algemene doel van dit programma is gericht op het voorbereiden van Bonaire op de veranderingen welke een direct gevolg zijn van de wijziging van de staatkundige structuur. Het bestuurscollege kiest er voor daarbij de aandacht te concentreren op drie subdoelen:

1. Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces
2. Verbetering organisatie en uitvoering
3. Verbetering financieel beheer

Vanwege de beperkte omvang van de beschikbare middelen heeft Bonaire er bovendien voor gekozen om de samenwerkingsmiddelen uit het budget "Overig" volledig toe te voegen aan het IVB-programma.

Figuur 1 Aandachtsgebieden

ad. 1 Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces

De staatkundige verandering is een inhoudelijk complex proces met consequenties voor de gehele samenleving. Om richting en invulling te kunnen geven aan dit proces zullen bestuurders inhoudelijk ondersteund moeten worden met kennis en vaardigheden die niet altijd aanwezig zijn in de huidige organisatie. Voor de aanvullende bestuurlijke ondersteuning zal externe expertise gezocht moeten worden. Deze ondersteuning zal zich richten op de interne veranderingen op Bonaire, de veranderingen die voortvloeien uit het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen en de veranderingen die het directe gevolg zijn van de nieuwe relatie met Nederland.

De staatkundige veranderingen zullen ook gevolgen hebben voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het democratisch functioneren van de overheid. De taak- en rolverdeling tussen volksvertegenwoordiging en bestuur zal wijzigen en de overheid zal zich anders (willen) opstellen ten behoeve van de samenleving. Om dit te kunnen bereiken moet het functioneren van de overheid gemoderniseerd worden. Binnen het programma is daarom ruimte gemaakt om volksvertegenwoordigers en bestuurders voor te bereiden op de bestuurlijke vernieuwing.

Dit programmaonderdeel heeft eveneens ten doel de samenleving te informeren over de veranderingen om actieve participatie en betrokkenheid te creëren.

ad. 2 Verbetering organisatie en uitvoering

De kwaliteit van het bestuurlijk en ambtelijk functioneren is een belangrijke factor voor de ontwikkeling van de levensstandaard en de kwaliteit van het leven voor de bevolking van Bonaire. Mede ingegeven door de staatkundige verandering is de noodzaak ontstaan om de huidige vorm en het functioneren van het overheidsapparaat grondig te herzien en de structuren aan te passen aan de eisen van de moderne tijd. Dit vereist grootschalige, integrale en complexe aanpassingen in processen en structuren. Bij de besturing en het management van de nieuwe organisatie zullen

deugdelijkheid van bestuur, integriteit, focus op de burger, doeltreffendheid en doelmatigheid centraal staan. Om al deze veranderingen op een gestructureerde en doelmatige wijze plaats te laten vinden zijn zowel een goede inhoudelijke en procesmatige voorbereiding en planning als een gedegen voorbereiding van de regie van essentieel belang.

Dit programmaonderdeel heeft als doel de overheidsorganisatie en de medewerkers voor te bereiden op een nieuwe toekomst. Een toekomst die samen en met hulp van Nederland vorm wordt gegeven. De voorbereiding, "quick win" aanpassingen en de regie- en coördinatiestructuren staan centraal.

ad. 3 Verbetering financieel beheer

In het kader van de staatkundige verandering zijn met Nederland afspraken gemaakt over het begrotingsevenwicht en het financieel toezicht. Dit vereist een verbetering van het beheer van de financiële overheidshuishouding van Bonaire. Ook de eigen doelstelling om tot een effectief en efficiënt apparaat te komen noopt tot verbetering van de controle en het beheer van beschikbare middelen. Om het financieel beheer te verbeteren is inmiddels een Verbeterplan voor de afdeling Financiën opgesteld.

Dit programmaonderdeel heeft als doel de verbeteringen te realiseren zoals deze zijn uiteengezet in het Verbeterplan afdeling Financiën.

2.4 Beoogde resultaten

Het IVB-programma is opgedeeld in de in de vorige paragraaf beschreven subdoelen. Binnen ieder van deze subdoelen wordt een verdere onderverdeling gemaakt naar resultaatgebieden. De resultaatgebieden geven de doelen aan en het soort activiteiten en projecten dat zal worden uitgevoerd om deze te bereiken¹. Ook worden de aanvangsdatum, benodigde financiële middelen en eventuele afhankelijkheid met andere programma-activiteiten vermeld. Binnen de resultaatgebieden waarop de middelen worden ingezet zal optimaal gebruik gemaakt worden van de bereidheid tot ondersteuning, hulp en samenwerking door andere entiteiten en instanties, waaronder Nederlandse vakdepartementen.

Schematisch geeft dit het volgende overzicht:

Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces		
	strategische advisering bestuurscollege	225.000
	veranderingsondersteuning eilandsbestuur	25.000
	versterken publieksvoorlichting	320.000
Verbetering organisatie en uitvoering		
FASE regie en analyse	opzet versterkt bureau eilandsecretaris	225.000
	invulling en versterking cruciale taken en functies	1.536.000
	ad hoc ondersteuning bureau eilandsecretaris	400.000
FASE voorbereiden	opstellen verbeterplan overheidsorganisatie	450.000
	communicatie	200.000
	human resources development en verbetering interne mobiliteit	500.000
FASE veranderen	quick win projecten	500.000
	speciale managementtaken gedurende transitie	100.000

¹ Voor de feitelijke uitvoering van activiteiten en projecten worden aparte projectvoorstellen ingediend. Binnen deze projectvoorstellen zal worden onderbouwd in welke mate en in welk opzicht de huidige situatie gewijzigd dient te worden en welke concrete resultaten op dat niveau worden bereikt.

Verbetering financieel beheer		
	personele en inhoudelijke ondersteuning	1.020.000
	automatisering	918.400

2.4.1 Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces

Dit subdoel wordt onderverdeeld in drie resultaatgebieden die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat op bestuurlijk, politiek en maatschappelijk gebied het noodzakelijke draagvlak en betrokkenheid wordt gevormd voor het staatkundige proces. De staatkundige verandering zal wijzigingen tot gevolg hebben in het functioneren van het democratisch bestel. De rollen, taken en verantwoordelijkheden op bestuurlijk gebied gaan veranderen. Deugdelijkheid van bestuur en integriteit worden binnen een nieuw kader getoetst. Voor al deze veranderingen is het nodig dat het veranderingsproces breed gedragen en begrepen wordt.

Als resultaatgebieden zijn opgenomen:

Strategische advisering bestuurscollege

Dit resultaatgebied heeft als doel het bestuurscollege met expertise te ondersteunen bij de voorbereiding op en uitvoering van de staatkundige veranderingen. Deze expertise is aanvullend op de advisering vanuit het (versterkte) bureau eilandsecretaris of elders uit de eigen organisatie.

Vooralsnog wordt gedacht aan de uitvoering van de volgende activiteiten:

1. Het leveren van inhoudelijke ondersteuning op beleidsmatig, juridisch, organisatorisch of technisch gebied door externe deskundigen bij de voorbereiding op de staatkundige veranderingen.
2. Het faciliteren van overleg door het bestuurscollege met andere entiteiten, indien en voor zover dit overleg past binnen de activiteiten van het IVB-programma. Hiertoe zullen reis- en verblijfskosten worden gedekt indien deze niet door de eilandelijke begroting kunnen worden gedragen en zolang zij onderdeel zijn van een goedgekeurde samenwerkingsactiviteit.

Start datum	Juli 2008
Middelen	Naf. 225.000
Afhankelijkheden	Invulling en versterking cruciale functies → invulling manager staatkundige transitie

Veranderingsondersteuning eilandsbestuur

De nieuwe staatkundige verhouding wijzigt de verdeling van taken en bevoegdheden op bestuurlijk niveau. Het bestuur zal getoetst worden op deugdelijkheid, integriteit en rechtmatigheid. Het dualisme zal op termijn ingevoerd worden. Dat alles vergt een andere werkwijze voor de eilandsraad en het bestuurscollege. Dit resultaatgebied behelst de activiteiten en projecten die tot een verbreding en verdieping van de inhoudelijke en procesmatige kennis van het eilandsbestuur zullen

leiden, passend bij de nieuwe situatie. Met deze kennis zal het eilandsbestuur in staat worden gesteld om de werkwijze aan te passen.

Vooralsnog wordt gedacht aan de uitvoering van de volgende activiteiten:

- Het verzorgen van trainingen en cursussen aan de leden van de eilandsraad en het bestuurscollege. Het betreft hier cursussen op het vlak van gemeentelijk functioneren, dualisme als bestuursmodel en deugdelijkheid van bestuur.

Start datum	September 2008
Middelen	Naf. 25.000
Afhankelijkheden	-

Versterken publieksvoorlichting

De staatkundige vernieuwing raakt zowel de overheid als de burgers van Bonaire. Het veranderingsproces dient idealiter gedragen te worden door de gehele samenleving, omdat de resultaten ervan uiteindelijk de gehele samenleving ten goede komen. Dat betekent dat burgers op de hoogte moeten zijn van de doelstellingen van de veranderingen, de wijze waarop die bereikt gaan worden en de gevolgen die deze voor de samenleving hebben. Door publieksvoorlichting gericht op betrokkenheid en dialoog kan het draagvlak gelegd worden voor de (acceptatie van de) veranderingen. Dit resultaatgebied heeft als doel een dergelijke vorm van publieksvoorlichting te realiseren. Om dit te bereiken zullen projecten en activiteiten worden uitgevoerd die zich richten op de organisatorische en inhoudelijke aspecten van publieksvoorlichting. Ook de feitelijke voorlichtingsactiviteiten worden uitgevoerd met behulp van dit onderdeel.

Vooralsnog wordt gedacht aan de uitvoering van de volgende activiteiten:

- Het aantrekken van een ervaren externe communicatieadviseur voor het opstellen en uitvoeren van een communicatieplan gericht op de samenleving. Deze adviseur zal tevens bijdragen aan de interne communicatie binnen het overheidsapparaat in het kader van de organisatieveranderingen.
- Het uitvoeren van diverse (media-)activiteiten als onderdeel van het communicatieplan (bijeenkomsten, kranten, televisie, radio en internet). Bij de invulling van deze activiteiten zal aansluiting gezocht worden bij de initiatieven die door het Land de Nederlandse Antillen en door Nederland worden ondernomen.

Start datum	Augustus 2008
Middelen	Naf. 320.000

Afhankelijkheden	Opzet van versterkt bureau eilandsecretaris → benodigd voor regie en inhoud Invulling en versterking cruciale functies → aantrekken communicatiemedewerker
------------------	---

2.4.2 Verbetering organisatie en uitvoering

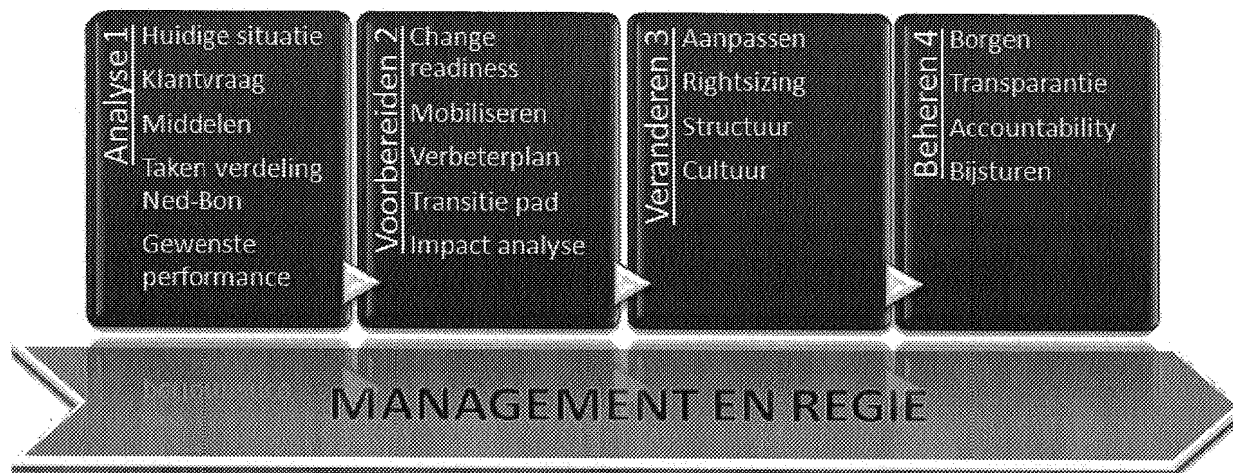
Dit subdoel wil de bestuurlijke en ambtelijke organisatie duurzaam verbeteren. Dat is een langer durend proces en daarom wordt een verdeling gemaakt in drie kenbare fasen: de fase van regie en analyse, de voorbereidingsfase en de veranderfase. In iedere fase worden meerdere resultaatgebieden aangewezen. De beheerfase wordt in dit programma niet behandeld omdat die in de tijd (ver) na afloop van het IVB-programma zal ingaan.

Hoewel de organisatieverandering mede het gevolg is van de staatkundige veranderingen levert zij ook input voor deze transitie. Zo zullen het eigen prestatie- en ambitieniveau van invloed zijn op de uitwerking van de taken- en bevoegdheidendiscussie.

De algehele organisatieverandering zal voor het Bonairiaanse bestuurlijk en ambtelijk apparaat een ongekend grote stap zijn. Vanuit een relatief stabiele omgeving waar geleidelijke aanpassing de regel is, zullen binnen een korte periode ingrijpende en grootschalige veranderingen in structuur en cultuur worden doorgevoerd. Om de veranderingen beheersbaar uit te voeren is een gestructureerd proces nodig.

Omdat het geheel aan ontwikkelingen en veranderingen op staatkundig gebied, bestuurlijke inrichting en organisatie complex en veelomvattend zijn, is een goede regie en coördinatie van de veranderingen essentieel. Zeker als bedacht wordt dat het meerjarig karakter van de veranderingen een goede inbedding in de ambtelijke organisatie nodig maakt. Het bestuurscollege wil de regie- en coördinatiefunctie onderbrengen bij het bureau eilandsecretaris. Het bureau eilandsecretaris moet hiervoor extra toegerust worden.

Voor de onderlinge samenhang en fasering van dit proces wordt het volgende model gebruikt:



Figuur 2 Transitieproces

1. Regie en analyse van de huidige situatie
 - a. Regievoering van de processen binnen de staatkundige en organisatietransitie.
 - b. Analyse van de huidige situatie (throughput, performance, knelpunten en wensen).
 - c. Vraag en wensen vanuit de samenleving: dienstverlening en kosten.
 - d. Beschikbare middelen op het terrein van personeel, financiën, externe ondersteuning en mogelijkheden tot investering.
 - e. Wijze van inrichting van het organisatorisch transitieproces in samenwerking met de Nederlandse vakdepartementen.
 - f. Taak- en bevoegdheidsverdeling Nederland – Bonaire.
2. Voorbereiden verandering
 - a. Vergroten van veranderbereidheid en –capaciteit door het betrekken en mobiliseren van stakeholders.
 - b. Verbeterplan organisatie opstellen gericht op strategie, processen, personeel en technologie.
 - c. Transitieprogramma opstellen met 'go-no go' beslismomenten, fasering in de tijd en allocatie van middelen.
 - d. Analyse van de sociaal–economische impact van de effecten van de personele aanpassingen van het overheidsapparaat.
3. Veranderen
 - a. Aanpassen organisatieomvang door privatisering, verzelfstandiging en afstoting.
 - b. Aanpassen organisatiestructuur door uitvoeren verbeterplannen, transitie-management, projectmanagement en contingency-management.
 - c. Aanpassen organisatiecultuur zodat deugdelijk bestuur en klantgerichtheid de modus operandi worden voor de nieuwe organisatie.
4. Beheren (deze fase zal pas na 2008 worden bereikt)

- a. Borgen van de organisatie gericht op accountability en transparantie.
- b. Verbeteren van de organisatie met behulp van automatiserings- en efficiencyprojecten en human resources development.

Fase regie en analyse

Het versterkt bureau eilandsecretaris zal een globale analyse van de huidige organisatie uitvoeren. Op basis van de analyse en de conclusies daaruit zal het bureau, als altijd onder verantwoordelijkheid van het bestuurscollege, de regie voeren over het gehele (organisatie) transitieproces. Ook zal het bureau toe zien op de veranderingen en de uiteindelijke inbedding van de veranderde organisatie in een nieuwe lijnorganisatie.

Er zijn taken die op dit moment binnen de reguliere lijnorganisatie onvoldoende worden uitgevoerd. Voor zover dit veroorzaakt wordt door het ontbreken van voldoende kwalitatieve of kwantitatieve bezetting van functies zal in het geval sprake is van voor de transitie cruciale taken voor deze functies via projectmatige versterkingen van het bureau eilandsecretaris tijdelijke oplossingen gevonden worden.

Het (dan versterkte) bureau eilandsecretaris zal de analysefase starten zodra de cruciale functies binnen het bureau zijn ingevuld en versterkt. De middelen die beschikbaar komen ten behoeve van de ad hoc ondersteuning van het bureau zullen mede voor de analysefase worden ingezet.

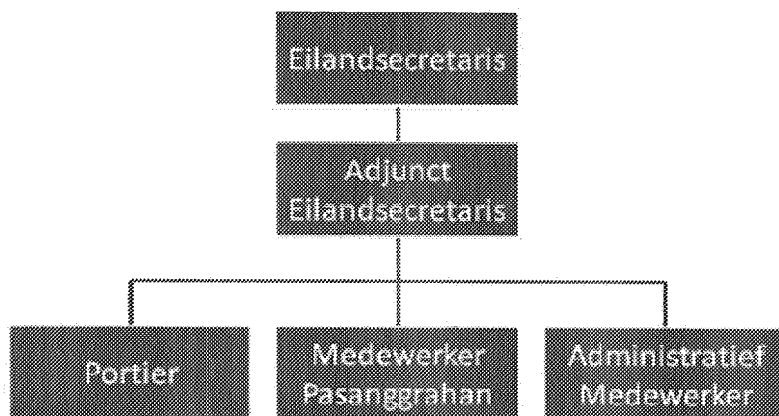
Binnen de fase *Regie en analyse* worden de volgende resultaten nagestreefd:

- Het op korte termijn en op hoofdlijnen verkrijgen van een actueel en reëel beeld van de huidige stand van de organisatie en de gewenste veranderingen.
- Goed functionerend versterkt bureau eilandsecretaris ten behoeve van de regie van de staatkundige en organisatietransitie.
- Bezetting en versterking van cruciale posten.
- Ondersteuning van de regiefunctie.

De vertaling van deze doelstellingen naar activiteiten en projecten wordt in de volgende resultaatgebieden nader uiteengezet.

➤ Opzet van versterkt bureau eilandsecretaris

Het bureau eilandsecretaris zal onder verantwoordelijkheid van het bestuurscollege de regie voeren over het gehele (organisatie) transitieproces. Hierdoor nemen de taken en de werklast binnen het bureau eilandsecretaris fors toe. Om de reguliere werkzaamheden uit te kunnen voeren en om gelijktijdig de regievoering succesvol te laten verlopen, zal het bureau met mensen en middelen moeten worden versterkt. Het bureau is in de huidige samenstelling daartoe niet in staat.



Figuur 3 Huidig bureau eilandsecretaris

Dit resultaatgebied heeft als doel de randvoorwaarden te scheppen om de extra benodigde deskundigheid binnen het bureau eilandsecretaris effectief in te zetten. De volgende activiteiten zullen worden uitgevoerd:

- Het nader uitwerken en invullen van de regievoering van het versterkte bureau eilandsecretaris in relatie tot het bestuur en het ambtelijk apparaat.
- Het nader uitwerken en invullen van de coördinatie van het versterkte bureau eilandsecretaris in relatie tot Nederlandse entiteiten.
- Het aansturen van het proces van invulling en versterking van cruciale functies.
- Het voldoen aan de operationele randvoorwaarden voor daadkrachtig en slagvaardig functioneren. Hiertoe behoren onder ander geschikte werkplekken, secretariële ondersteuning, technologische ondersteuning en andersoortige randvoorwaarden, voor zover hierin niet kan worden voorzien via de reguliere middelen van het eilandgebied Bonaire.
- Het faciliteren van overleg met andere entiteiten door middel van het voorzien in reis- en verblijfskosten, zolang zij onderdeel zijn van een goedgekeurde samenwerkingsactiviteit.

Start datum	Juni 2008
Middelen	Naf. 225.000
Afhankelijkheden	Invulling en versterking cruciale functies → personele invulling is randvoorwaarde voor functioneren

➤ **Invulling en versterking cruciale taken en functies**

Niet alleen zal binnen het analyse- en ontwerpproces een zwaar beroep worden gedaan op de ambtelijke capaciteit, maar ook het begeleiden van de organisatieveranderingen zal een zware

wissel trekken. Het voornemen is om door middel van twinning en coaching een aantal leidinggevend en op, voor de staatkundige verandering, strategische en tactische posten, te ondersteunen.

Daarnaast zal een aantal cruciale functies worden ingevuld door interne overplaatsing.

Het voornemen is om de volgende activiteiten uit te voeren

1. Door de staatkundige veranderingen wordt aan een aantal leidinggevend en al dan niet tijdelijk zwaardere eisen gesteld en zijn specialistische kennis, vaardigheden en ervaringen vereist. Ook leveren de staatkundige vernieuwing en de organisatieveranderingen voor deze posten een extra zware reguliere werkbelasting op. Op basis van een behoefteninventarisatie zal op maat gemaakte ondersteuning in deze functies worden aangeboden om de betrokkenen te begeleiden, te adviseren en/of operationeel te ondersteunen. Te denken valt hierbij onder andere aan twinning- en coachingstrajecten. In de eerste plaats wordt hierbij gedacht aan de volgende functies²:
 - Eilandsecretaris.
 - Hoofd van de afdeling Personeel, Organisatie en Informatievoorziening (POI).
 - Hoofd van de Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (DROB).
 - Hoofd van de Dienst Educatie, Cultuur, Sport en Recreatie (DEC).
 - Hoofd van de afdeling Domeinbeheer.
2. Het intern aantrekken van gekwalificeerd personeel ter invulling van de volgende cruciale functies:
 - Adjunct-eilandsecretaris (of medewerker) voor het bureau eilandsecretaris. Deze zal de eilandsecretaris ondersteunen bij de uitvoering van reguliere taken.
 - Coördinator middelen voor het bureau eilandsecretaris. Deze coördineert de besteding van de IVB-middelen, onderhoudt hierover contacten met USONA en ziet toe op de administratieve afhandeling. Bewaakt de besteding van door het eilandgebied beschikbaar gestelde middelen en werkt mee aan de opstelling van meerjarenramingen voor de organisatietransitie. Levert een inhoudelijke bijdrage aan de verschillende fasen van het transitieproces.
 - Eén of meer projectleiders voor het bureau eilandsecretaris. Deze zijn belast met de projectvoorbereiding en de projectleiding van een of meerdere projecten welke plaatsvinden binnen het kader van de organisatietransitie.
3. Het extern aantrekken van deskundigen die projectmatig ondersteuning zullen verlenen bij

² In overleg met Nederland zal later worden bekeken of ook andere posten moeten worden ondersteund, en zo ja de wijze waarop dat zou moeten gebeuren.

de uitvoering van cruciale functies:

- Manager staatkundige transitie ter versterking van het bureau eilandsecretaris. Ondersteunt de eilandsecretaris beleidsmatig in de aanloop naar de status van openbaar lichaam. Is belast met het op beleidsmatig terrein voorbereiden en coördineren van de staatkundige transitie, lettend op het belang van Bonaire. Initieert en stuurt aan. Ziet toe op de consistentie in ontwerp en uitvoering. Coördineert verzelfstandigings- en privatiseringstrajecten. Levert strategisch advies aan het bestuurscollege inzake de staatkundige verandering. Coördineert de publieksvoorlichting. Ziet toe op de uitvoering van de Speciale managementtaken gedurende de transitie.
- Manager organisatietransitie ter versterking van het bureau eilandsecretaris. Ondersteunt de eilandsecretaris beleidsmatig in relatie tot de organisatorische veranderingen. Is belast met en ziet toe op analyse, ontwerp, voorbereiding en uitvoering van de organisatieverandering binnen het ambtelijk en bestuurlijk apparaat. Ziet toe op de aansluiting van taken en processen. Levert strategisch advies aan het bestuurscollege inzake organisatorische verandering.
- Coördinator projecten ter versterking van het bureau eilandsecretaris. Deze werkt onder andere de IVB-projectvoorstellen uit en coördineert de uitvoering. Levert een inhoudelijke bijdrage aan de verschillende fasen van het transitieproces.
- Interim communicatiemedewerker voor de afdeling Voorlichting en Protocol. Deze werkt samen met de externe communicatieadviseur bij het opstellen en uitvoeren van externe en interne communicatieplannen.
- Interim-jurist bij de afdeling J.A.Z. Deze ondersteunt de afdeling J.A.Z. bij de juridische voorbereiding op de staatkundige veranderingen.
- Interim-hoofd voor de afdeling Financiën. *Deze activiteit wordt opgenomen binnen het programmaonderdeel Verbetering Financieel Beheer.*
- Ervaren financieel experts voor de afdeling Financiën. *Deze activiteit wordt opgenomen binnen het programmaonderdeel Verbetering Financieel Beheer.*
- Ervaren belastingmedewerkers voor de Ontvanger der Belastingen. *Deze activiteit wordt opgenomen binnen het programmaonderdeel Verbetering Financieel Beheer.*

Start datum	Juni 2008
Middelen	Naf. 1.536.000
Afhankelijkheden	-

➤ **Ad hoc ondersteuning bureau eilandsecretaris**

Het bureau eilandsecretaris moet snel de regietaken opnemen. Gezien de omvang en complexiteit van de regie zal op ad hoc basis ondersteuning nodig zijn die gezien de beschikbare middelen, tijd of kennis (nog) niet intern aanwezig zijn. Vooralsnog zijn de volgende gebieden geïdentificeerd waar ad hoc ondersteuning nodig is:

- Analyse van de huidige situatie van de ambtelijke organisatie (knelpunten, outputcapaciteit, gewenste input).
- Inhoudelijke ondersteuning bij beleidsmatig terrein in het kader van de taken- en bevoegdheden discussie met Nederland.
- Het leveren van deelproducten ten behoeve van het verbeterplan.

Dit resultaatgebied voorziet in deze ondersteuning. Vooralsnog wordt gedacht aan de uitvoering van de volgende activiteiten:

- Uitvoering van projecten en activiteiten die op korte termijn een betrouwbaar beeld geven van de huidige situatie en het functioneren van de ambtelijke organisatie.
- Het faciliteren van participatieve sessies die een brede actieve deelname en betrokkenheid bij de vormgeving en inrichting van de toekomstige organisatie mogelijk maken.
- Het op tijdelijke basis inzetten van technische assistentie ten behoeve van positiebepaling inzake beleidsmatige kwesties die ter tafel komen in het overleg met Nederland.
- Het laten verrichten van onderzoek naar nieuwe organisatie- en dienstverleningsconcepten met speciale aandacht voor de synergetische voordelen die Bonaire kan behalen door aansluiting te vinden bij Nederlandse back- en frontoffice activiteiten.
- Het kwantificeren van de sociaal-economische impact van aanpassing van het overheidsapparaat.
- Het op ad hoc basis aantrekken van nader te definiëren ondersteuning in het kader van de staatkundige en organisatorische veranderingen.

Start datum	Augustus 2008
Middelen	Naf. 400.000
Afhankelijkheden	Opzet van versterkt bureau eilandsecretaris

Fase voorbereiden

Voor verandering van het overheidsapparaat is een gedegen voorbereiding van belang. Deze dient zich ook te richten op het creëren van draagvlak en van betrokkenheid voor de veranderingen door middel van communicatie en participatie. De contouren en structuren van de gewenste organisatie zullen ter voorbereiding op de veranderingen helder moeten zijn, net als de betekenis van het

afslankingsproces van het overheidsapparaat en het transitieproces dat tot deze nieuwe organisatie leidt. Daarnaast is de professionalisering van de organisatiecultuur een onmiskenbaar onderdeel van het transitieproces. Eén en ander zal worden uitgewerkt in verbeterplannen. De aanpassing van de opdracht aan de organisatie zal leiden tot aanpassing in de omvang, vorm en werkwijze. De wijze waarop hiermee om wordt gegaan als ook de impact die dit zal hebben wordt tijdens de voorbereidende fase onderzocht. Ook wordt de transformatie naar een nieuwe organisatie onderzocht op kwantitatieve en kwalitatieve consequenties voor het personeel.

Het transitieproces en de nieuwe organisatie gaan eisen stellen aan de kennis en vaardigheden van de medewerkers. Om de professionele cultuur te verbeteren zullen activiteiten worden ondernomen op het gebied van human resources development en interne arbeidsmobiliteit.

Deze fase heeft als doel de organisatietransitie goed voor te bereiden. De volgende activiteiten zullen worden uitgevoerd:

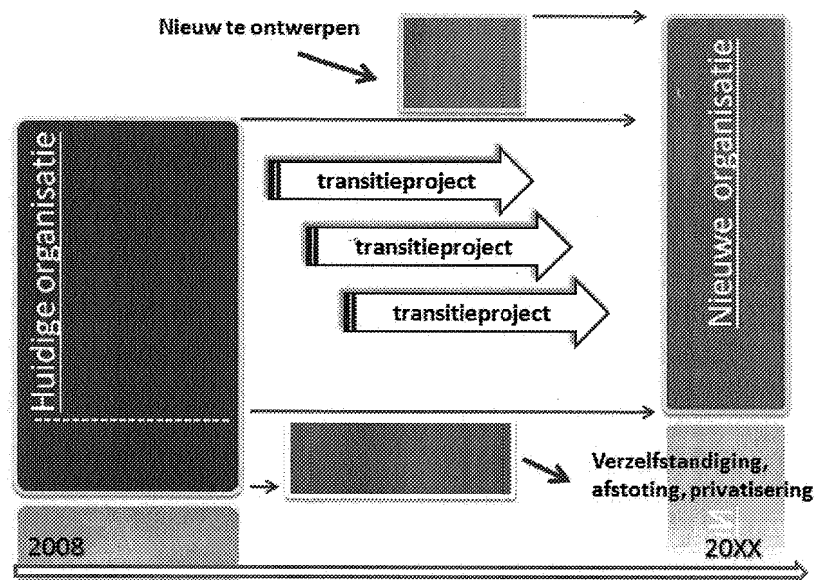
- Opstellen verbeterplan overheidsorganisatie.
- Interne communicatie.
- Human resource development en bevordering interne mobiliteit.

De vertaling van deze doelstellingen naar activiteiten en projecten wordt in de volgende resultaatgebieden uiteengezet:

➤ **Opstellen verbeterplan overheidsorganisatie**

Het verbeterplan overheidsorganisatie vervult een centrale rol in de voorbereiding en uitvoering van de organisatietransitie. Tevens is het de leidraad voor de uitvoering van de beheerfunctie van de nieuwe organisatie.

Binnen het verbeterplan wordt aandacht geschonken aan de harde organisatorische elementen van de nieuwe organisatie zoals strategie, structuur, personele invulling, technische ondersteuning en procesgang. Het verbeterplan zal worden opgesteld met het oog op de waarborging van deugdelijk bestuur³ binnen de nieuwe structuren en



³ zie de overweging nummer A.4 van de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 en 11 oktober 2006.

processen.

Binnen dit verbeterplan zal ook een identificatie plaatsvinden van af te stoten organisatieonderdelen en/of taken.

In het kader van een nieuwe taken- en bevoegdhedenverdeling tussen Nederland en Bonaire, en door het wegvallen van het land de Nederlandse Antillen, zal het takenpakket wijzigen en zal de uitvoering van de taken in een  nieuwe context geplaatst worden.

De relaties en onderlinge wisselwerking tussen de eigen entiteiten (vallend onder verantwoordelijkheid van het eilandbestuur), Nederlandse entiteiten en semi-private entiteiten worden opnieuw bepaald.

De organisatieverandering zal kwantitatieve en kwalitatieve personele consequenties hebben. Hoe op een verantwoorde wijze invulling gegeven kan worden aan de verplichtingen naar de huidige werknemers toe, en hoe de kwalitatieve verbetering gerealiseerd kan worden, wordt onderzocht en uitgewerkt in het verbeterplan.

Tenslotte zal het verbeterplan richting moeten geven aan de fasering en uitvoering van de transitieactiviteiten en aan de wijze waarop het transitie management wordt ingevuld.

Dit resultaatgebied heeft tot doel één of meerdere verbeterplannen op te stellen die samen een route uitzetten naar een nieuwe organisatie. De verbeterplannen worden uiteindelijk samen met de plannen voor bestuurlijke ondersteuning, staatkundig proces en verbetering financieel beheer samengevoegd.

Het voornemen is om, daar waar mogelijk, in samenwerking met Nederlandse counterparts, de volgende activiteiten en projecten uit te voeren:

- Het definiëren van de gewenste organisatie (besturingsmodel, strategie, structuur, personele invulling, technische ondersteuning en procesgang).
- Het, daar waar mogelijk, in samenwerking met Nederlandse vakdepartementen kwantificeren van de benodigde middelen verbonden met de transitie naar en inrichting van de nieuwe organisatie. Tevens vindt een vertaling van de benodigde middelen plaats naar meerjaren financieringsvoorstellen voor (delen van) het verbeterplan.
- Identificatie van af te stoten, te privatiseren of te verzelfstandigen van onderdelen en/of taken van de organisatie.
- Het op hoofdlijnen uiteenzetten van de relaties tussen de eigen en andere entiteiten bij de uitvoering van de publieke taken.
- De verschillende veranderingen bezien op hun kwantitatieve en kwalitatieve personele consequenties en het doen van aanbevelingen hieromtrent.
- Het uitvoeren van een sociaal-economische impactanalyse in verband met de waarschijnlijke

uitstroom van personeel naar de arbeidsmarkt.

- Opstellen van een transitieprogramma met bijbehorende fasering.
- Uitvoering van projecten en activiteiten die een bijdrage leveren aan de vertaling van (delen van) het verbeterplan naar uitvoeringsplannen en –projecten.

Start datum	Juli 2008
Middelen	Naf. 450.000
Afhankelijkheden	Analyseproces: contouren van huidige situatie dienen bekend te zijn. Invulling en versterking cruciale functies → invulling manager organisatietransitie voorwaarde voor regie.

➤ **Communicatie**

Organisatieverandering brengt onzekerheid voor de werknemers met zich mee, zeker wanneer men geen greep heeft op de veranderingen. Dit leidt tot weerstand tegen de organisatieverandering. Om werknemers te mobiliseren en te betrekken bij de (voorbereiding op de) organisatieverandering is het van belang dat zij goed geïnformeerd zijn en blijven. Opinievorming op basis van feiten is een belangrijke voorwaarde voor zowel een zinvolle dialoog als voor de vorming en handhaving van het draagvlak voor veranderingen. Het doel van dit resultaatgebied is de medewerkers te informeren en te betrekken bij de inhoudelijke discussie over de organisatieverandering, de nieuwe organisatie en het proces om dat te bereiken.

Het voornemen is om de volgende activiteiten en projecten uit te voeren:

- Het opstellen van een intern communicatieplan.
- Het uitvoeren van dit communicatieplan in nauwe samenhang met activiteiten welke worden ondernomen op het vlak van human resources development en verbetering van de interne arbeidsmobiliteit.
- Het uitvoeren van activiteiten die bijdragen aan de actieve dialoog en participatie van medewerkers en stakeholders bij de organisatieveranderingen.

Start datum	Augustus 2008
Middelen	Naf. 200.000
Afhankelijkheden	Analyseproces: contouren van de eigen wensen en eisen dienen bekend te zijn. Verbeterplan: werkwijze hoe tot verbeterplan te komen dient bekend te zijn. Verbeterplan: contouren participatiemodel werknemers dient bekend te zijn.

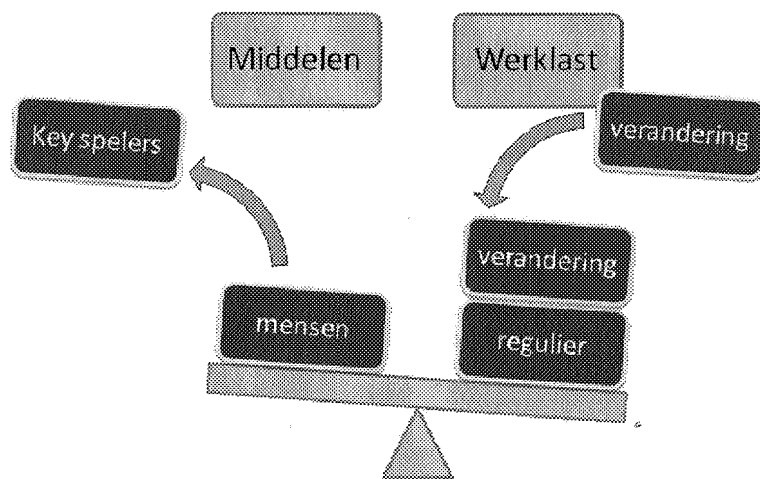
➤ **Human resources development en verbetering interne mobiliteit**

Om de huidige organisatie om te kunnen buigen is het, mede gezien de beperkt beschikbare middelen, noodzakelijk dat binnen de eigen organisatie een actieve bijdrage wordt geleverd aan de vormgeving van de nieuwe organisatie en de transitie daar naar toe. De keyspelers binnen de ambtelijke organisatie moeten daarom tijd vrijmaken om actief mee te werken aan de transitieprocessen. Omdat deze activiteiten worden verricht naast de reguliere werkzaamheden betekent dit een extra belasting.

Om sleutelfiguren binnen de eigen organisatie te laten participeren in het veranderingsproces is het nodig dat de kennis en vaardigheden over dit proces aan hen worden overgebracht.

Niet alleen die medewerkers die direct betrokken zijn bij het veranderingsproces, maar ook de medewerkers waarvan de functie in

de toekomst zal veranderen hebben baat bij doelgerichte opleiding en training waarbij kennis en vaardigheden worden bijgebracht die essentieel zijn voor hun functioneren binnen de nieuwe organisatie.



Figuur 5 Transitie en organisatie belasting

Parallel aan het proces van

vernieuwing en verandering zal de organisatie te maken krijgen met extra werkdruk. Daarom zal worden onderzocht in hoeverre de interne arbeidsmobiliteit kan worden verhoogd om overbelasting binnen de afdelingen en diensten te voorkomen.

Dit resultaatgebied beoogt om op doelgerichte wijze die human resources development activiteiten uit te voeren die direct bijdragen aan het transitieproces. Ook richt dit resultaatgebied zich op verbetering van de interne arbeidsmobiliteit om zo overbelasting van delen van het apparaat te voorkomen.

Het voornemen is om de volgende activiteiten en projecten uit te voeren:

- Het uitvoeren van projecten en activiteiten die passen binnen de aanbevelingen van het Project Opleidingsplan I (Afdeling P.O.I.) en die een directe bijdrage leveren aan het transitieproces.
- Het uitvoeren van projecten en activiteiten die bijdragen aan de vorming van een professionele organisatiecultuur gericht op de realisering van deugdelijk bestuur.

- Het verzorgen van trainingen, cursussen en coaching voor leidinggevendenden ter voorbereiding op de samenwerkingsrelaties met Nederlandse counterparten.
- Het uitvoeren van activiteiten, trainingen en cursussen gericht op het bijbrengen van kennis en vaardigheden bij medewerkers die direct of indirect betrokken zullen zijn bij het transitieproces.
- Het uitvoeren van algemene trainingen en cursussen gericht op het bijbrengen van kennis en vaardigheden welke van belang zijn tijdens de transitieperiode.
- Het zoeken naar de mogelijkheden om de interne arbeidsmobiliteit te verhogen.
- Het uitvoeren van projecten en activiteiten die leiden tot vergroting van de interne arbeidsmobiliteit waardoor ruimte ontstaat voor het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van de voorbereiding op de staatkundige veranderingen.

Start datum	Juni 2008
Middelen	Naf. 500.000
Afhankelijkheden	Analyseproces: contouren van de eigen wensen en eisen dienen bekend te zijn. Verbeterplan: contouren participatiemodel werknemers dienen bekend te zijn.

Fase veranderen

De staatkundige verandering heeft op termijn verreikende gevolgen voor de Bonairiaanse samenleving als geheel en het bestuurlijk en ambtelijk apparaat in het bijzonder. Met het oog op de toekomst is er bewust voor gekozen om de aandacht en de middelen voornamelijk te richten op de voorbereiding op de transitie. Dit brengt echter het risico met zich mee dat er op korte termijn geen concrete en tastbare verbeteringen worden gerealiseerd waardoor medewerkers binnen het overheidsapparaat het vertrouwen in het veranderingsproces kwijtraken. Men verwacht op korte termijn verbeteringen te zien en het uitblijven daarvan heeft een ondermijnend effect op de geloofwaardigheid van het gehele veranderingsproces. Aanvullend op de communicatie met de medewerkers is het daarom nodig dat projecten worden uitgevoerd die snel realiseerbaar zijn en een positief effect hebben (quick wins).

Naast veranderekundige overwegingen spelen ook praktische overwegingen een rol om op korte termijn quickwin-projecten uit te voeren. Door de extra belasting op het ambtelijk apparaat, maar ook door de financiële belemmeringen die inmiddels door het College financieel toezicht zijn opgelegd, moet optimaal gebruik gemaakt worden van de beschikbare mensen en middelen. Indien hierin efficiencyvoordelen te behalen zijn dan levert dit directe winst op. Enerzijds zal de organisatie in staat zijn om de heroriëntatie van keyspelers op het transitieproces op te vangen. Anderzijds zal de organisatie ruimte krijgen om de extra werklast die het directe gevolg is van de (voorbereiding op de) transitie te absorberen.

Het realiseren van zogenaamde quickwin-projecten binnen het overheidsapparaat is de eerste doelstelling die binnen de fase "Veranderen" wordt nagestreefd.

Bij de overgang naar de nieuwe staatkundige structuur is overeengekomen dat deze allereerst op hoofdlijnen zal worden ingevuld. Hierdoor zullen taken van het Land de Nederlandse Antillen door Nederland en Bonaire worden overgenomen. Ten gevolge van de bevoegdheidswijzigingen zullen overheidsonderdelen mogelijk van de ene entiteit naar de andere worden overgedragen en op korte termijn te maken krijgen met grote veranderingen. Dit proces is met het loslaten van de datum van 15 december 2008 extra gecompliceerd geworden. In het schuiven met bevoegdheden en taken is het mogelijk dat zich onvolkomenheden voordoen: de fasering in de overdracht verloopt niet synchroon, taken worden niet tijdig overgenomen, de voorbereiding op de nieuwe taak is onvoldoende of in de uitvoering doen zich problemen voor.

De fase "Veranderen" heeft als tweede doelstelling de eventuele schade van omissies ten tijde van de transitie zoveel mogelijk te beperken door in deze gevallen management op operationeel niveau beschikbaar te krijgen.

Ter realisering van deze doelstellingen zullen de volgende activiteiten en projecten worden uitgevoerd:

➤ **Quick win projecten**

Met quickwin-projecten kan momentum worden gegenereerd binnen een ambtelijke organisatie die bol staat van verwachtingen. Door dit momentum in stand te houden en te gebruiken kunnen de benodigde participatie en betrokkenheid worden gerealiseerd voor het vormen van draagvlak voor de veranderingen.

Dit resultaatgebied heeft als doelstelling zichtbare en 'high impact' projecten uit te voeren. Het voornemen is de volgende activiteiten uit te voeren:

- Het in overleg met medewerkers identificeren van mogelijke quickwin-projecten.
- Het opstellen van een quickwin-projectgroep onder leiding van het bureau eilandsecretaris.
- Het uitvoeren van projecten en activiteiten die tot de realisatie van deze quickwins leiden.
- Het uitvoeren van projecten en activiteiten binnen de overheid op gebieden die direct of indirect van belang zijn voor de staatkundige veranderingen en die op korte termijn resulteren in een verbetering van de kwaliteit van het bestuurlijk functioneren.

Start datum	September 2008
Middelen	Naf. 500.000
Afhankelijkheden	-

➤ **Speciale managementtaken gedurende transitie**

In het schuiven met bevoegdheden, taken of mogelijk zelfs organisatieonderdelen tussen de entiteiten is het mogelijk dat overgangsproblemen ontstaan. Dit resultaatgebied ziet toe op de opvang van de schade die in de transitie wordt opgelopen als taken niet of onvoldoende worden overgenomen. Indien niet voorzien is - en dus ook niet geregeld - dat bepaalde taken worden overgenomen kan direct ingrijpen noodzakelijk zijn.

Het voornemen is de volgende activiteiten uit te voeren:

- Het uitvoeren van projecten en activiteiten die de operationele besturing en uitvoering veilig stellen totdat deze hun definitieve inbedding vinden in de taakverdeling tussen Nederland en Bonaire.
- Het uitvoeren van projecten en activiteiten op het vlak van verandermanagement die de betreffende diensten en organen tijdens de overgangsperiode voorbereiden op de overgang naar de nieuwe eindsituatie.

Start datum	November 2008
Middelen	Naf. 100.000
Afhankelijkheden	Invulling en versterking cruciale functies → invulling manager staatkundige transitie

2.4.3 Verbetering financieel beheer

Dit subdoel bestaat uit twee resultaatgebieden die verbetering van de controle en het beheer van de financiële middelen tot doel hebben.

In de verschillende politieke akkoorden is niet alleen veel aandacht besteed aan de staatkundige aspecten die verbonden zijn aan de nieuwe relatie van de BES-eilanden met Nederland, maar ook aan de financiële aspecten. Eén van de hoofdredenen voor Bonaire om uit het verband van de Nederlandse Antillen te willen is de voortdurende financiële problematiek binnen dit verband. Dit belemmerde Bonaire te veel in de eigen ontwikkeling. Bonaire heeft daarom steeds aangedrongen op sanering van de (ei)landelijke overheidsfinanciën. Nederland heeft zich in de akkoorden bereid verklaard mee te willen werken aan deze sanering, maar heeft daar voorwaarden tegenover gesteld in de vorm van begrotingsevenwicht en financieel toezicht. Daarnaast heeft het uittreden onmiddellijke consequenties op financieel gebied zoals bijvoorbeeld voor het fiscale stelsel en voor het bancaire en monetaire toezicht.

Het financiële begrotingstoezicht is inmiddels geïnstalleerd (College financieel toezicht) en voor het meerjarig begrotingsevenwicht is afgesproken dat dit vanaf 2011 gerealiseerd is. Dat betekent voor Bonaire ingrijpende wijzigingen in het financieel beleid en beheer. Bonaire moet al in de transitiefase de aanzet geven om het eigen financieel beheer op orde te krijgen.

Voor het realiseren van het begrotingsevenwicht is een traject afgesproken waarbij jaarlijks een kleiner tekort in de begroting verschijnt. Dit wordt bewaakt door het College financieel toezicht. Ook bewaakt het college de handhaving van de begrotingscyclus. Voor deze bewaking is inzicht noodzakelijk in de dagelijkse financiële stromen binnen de organisatie. Het eilandgebied zelf heeft hetzelfde inzicht nodig om de financiële huishouding te regelen en het eigen beleid uit te voeren. De eilandelijke organisatie is op dit moment niet in staat de financiële overzichten tijdig en goed te leveren vanwege gebrek aan personeel en ondersteunende middelen.

De activiteiten die hieronder worden aangeduid sluiten aan bij het implementatieplan voor verbetering van het financieel beheer op Bonaire van de werkgroep Algemene Financiële Positie en streven de volgende resultaten na:

- Het financieel beheer is en blijft deugdelijk (bijgewerkt, actueel, informatief, toegankelijk, accuraat).
- Aansluiting bij de eisen van de financiële administratie van een openbaar lichaam in het Nederlandse staatsbestel.
- Een goede financiële huishouding voor een gezonde startpositie voor het openbaar lichaam Bonaire.

Met dit subdoel wordt beoogd het Verbeterplan Financiën Bonaire uit te voeren. Hierin zijn twee

aandachtsgebieden opgenomen, te weten de personele en inhoudelijke ondersteuning binnen de afdeling Financiën en de automatisering.

In het hiernavolgende deel zullen de twee aandachtsgebieden en de bijbehorende resultaatgebieden nader worden toegelicht.

Personele en inhoudelijke ondersteuning

Voor het ontwerp, implementatie en uitvoering van een verbeterd financieel beheer is een goede kwalitatieve bezetting van de afdeling Financiën van belang. Enerzijds gaat het hier om de structurele invulling van functies waarbij duurzaamheid en waarborg voor continuïteit voorop staan. Aan de andere kant is het onvermijdelijk om snel tijdelijke ondersteuning te krijgen om de nieuwe processen in te richten en om de achterstanden in te halen.

Dit aandachtsgebied richt zich op de personele ondersteuning die voor de verbetering en uitvoering van het financieel beheer nodig is. Dit wordt binnen de volgende resultaatgebieden verder vertaald naar uit te voeren activiteiten en projecten.

➤ Invullen cruciale functies Financiën

De afdeling Financiën kampt met een kwalitatieve onderbezetting. De invulling van cruciale functies is noodzakelijk om in het verbeterplan genoemde veranderingen te implementeren.

Om de financiële controle en het beheer duurzaam te verbeteren is de invulling van de functie van hoofd Financiën essentieel. Omdat het na diverse pogingen niet is gelukt om lokaal een hoofd Financiën aan te trekken, moet in deze cruciale transitieperiode extern een interim hoofd worden aangetrokken. In de tussentijd wordt intensief verder gezocht naar een lokale oplossing.

Het voornemen is om de volgende activiteit uit te voeren:

1. Het extern werven van een interim hoofd Financiën voor een periode van 2 jaar. Deze persoon krijgt de eindverantwoordelijkheid voor zowel de dagelijkse gang van zaken als de implementatie van het verbeterplan, adviseert het bureau eilandsecretaris bij financieringsvraagstukken betreffende de meerjarenplanning van de transitietrajecten en ziet toe op en adviseert bij de opstelling van een sluitende begroting 2008.

Start datum	Juni 2008, ingangsdatum augustus 2008
Middelen	Naf. 350.000
Afhankelijkheden	-

Het financieel beheer zal in toenemende mate geautomatiseerd zijn en gekoppeld worden met andere systemen. De administratie moet door het invoeren van het budgethouderschap meer

controleerend en registrerend ingericht worden. Maandafsluitingen, budgetoverzichten, kwartaalrapportages aan de eilandsraad en het College financieel toezicht moeten worden opgemaakt. Het kasverkeer wordt getransformeerd naar bancair verkeer. Het inrichten en invoeren van de bijbehorende administratieve processen kan in de huidige situatie met de vele gelijktijdige veranderingen niet zonder ondersteuning worden gerealiseerd. Door de inzet van tijdelijke externe ondersteuning wordt tevens toegewerkt naar een tijdige oplevering van de jaarrekening 2008 (voor 1 april 2009).

Het voornemen is om de volgende activiteit uit te voeren:

2. Het extern werven van een ervaren financieel medewerker ter ondersteuning bij de opzet en uitvoering van het nieuwe financieel beheer voor een periode van 1 ½ jaar.

Start datum	Juni 2008, ingangsdatum september 2008
Middelen	Naf. 250.000
Afhankelijkheden	-

➤ ***Tijdelijke personele ondersteuning verbeteractiviteiten op financieel gebied***

Voor het uitvoeren van het Verbeterplan financiën en het op orde stellen van de financiële administraties is op tijdelijke basis ondersteuning nodig.

De jaarrekeningen 2006 en 2007 moeten op de kortst mogelijke termijn gereed zijn. Volgens de AMvRB inzake het tijdelijk financieel toezicht zelfs voor 1 april 2008. Nu dit niet meer haalbaar is, wordt getracht dit via externe ondersteuning in 6 maanden na goedkeuring van de financiering van deze activiteit te realiseren.

Het voornemen is de volgende activiteiten uit te voeren:

1. Het aantrekken van financiële ondersteuning voor een periode van 6 maanden om achterstanden in de jaarrekeningen 2006 en 2007 in te halen.

Start datum	Dit project is vooruitlopend op de goedkeuring van het IVB programma door Usona onder projectnummer 2008028 goedgekeurd en is gestart op 1 april 2008
Middelen	Naf. 120.000
Afhankelijkheden	-

De Ontvanger der Belastingen is kwalitatief en qua capaciteit onvoldoende in staat om de vele uitstaande vorderingen in te vorderen. Er ligt een groot aantal gecompliceerde dossiers die nu op korte termijn opgepakt moeten worden. Door het groeiend aantal bedrijven en buitenlanders die

zich (tijdelijk) op Bonaire vestigen neemt dit probleem verder toe. Actie op dit gebied zal naast het kunnen innen van relatief veel geld ook een preventieve werking hebben.

Bovendien kan op deze manier de overgang worden voorbereid van (een groot deel van) de Ontvangersadministratie naar de Nederlandse belastingdienst.

Het voornemen is de volgende activiteit uit te voeren:

2. Het inzetten van technische bijstand vanuit de Nederlandse belastingdienst voor een periode van 1 ½ jaar.

Start datum	Augustus 2008
Middelen	Naf. 300.000
Afhankelijkheden	-

Automatisering

De BES-eilanden staan aan de vooravond van ingrijpende veranderingen op staatkundig gebied en als direct gevolg daarvan ook op het gebied van het financieel beheer.

In de implementatieplannen voor de verbetering van het financieel beheer, die in juni 2006 zijn vastgesteld, werd al geconstateerd dat nieuwe softwarepakketten nodig zijn om aan de hogere eisen op financieel gebied te kunnen voldoen. Maar ook het College financieel toezicht moet over de relevante informatie uit de financiële administratie kunnen beschikken waarvoor nieuwe software nodig is. Bij de implementatie van de nieuwe software zal intensief aandacht worden besteed aan de opleiding en de begeleiding van het personeel. Dit gebeurt via het opleidingstraject van de leverancier van de software (begrepen in de ramingen) en begeleiding door de via het IVB-programma aan te trekken financiële deskundigen.

Deze doelstelling wordt binnen de volgende resultaatgebieden vertaald naar uit te voeren activiteiten en projecten.

➤ Aanschaf modules accountview

De gegevens in het huidige pakket van de dienst Financiën van Bonaire zijn vervuld. De Ontvanger werkt met een ander pakket dan de dienst Financiën. De aansluiting van beide pakketten is niet goed (te krijgen). Om toch op korte termijn goede informatie te kunnen krijgen zijn voor het aangaan van verplichtingen en het budgetbeheer conform de regeling voor het financieel toezicht aanvullende modules nodig.

Het voornemen is de volgende activiteit uit te voeren:

1. De aanschaf van modules accountview.

Start datum	Dit project is vooruitlopend op de goedkeuring van het IVB-programma door USONA onder projectnummer 2008028 goedgekeurd en is gestart op 1 april 2008.
Middelen	Naf. 18.400
Afhankelijkheden	-

➤ **Aanschaf nieuwe financiële software financiën en belastingen**

Rekening houdende met de nieuwe eisen die gesteld worden aan de financiële administratie van de BES-eilanden zal gezamenlijk een nieuw softwarepakket aangeschaft moeten worden dat 1 januari 2009 operationeel is.

Het voornemen is het volgende project uit te voeren:

1. De aanschaf en installatie van nieuwe financiële software voor financiën en belastingen.

Start datum	Juli 2008
Middelen	Naf. 550.000 *
Afhankelijkheden	-

* Het Ministerie van Financiën (NL) zal eerst een fact-finding missie uitvoeren alvorens de benodigde middelen met zekerheid kunnen worden vastgesteld. De hier genoemde bedragen zijn een indicatie van de maximaal te maken kosten. Aansluitend op analyse en advies vanuit MinFin (NL) zullen de bedragen worden bijgesteld.

➤ **Aanpassing hardware i.v.m. nieuwe software**

De hardware die benodigd is voor het nieuwe financiële pakket moet aangeschaft worden.

Het voornemen is het volgende project uit te voeren:

1. De aanschaf en installatie van hardware in verband met de nieuwe software.

Start datum	Juli 2008
Middelen	Naf. 350.000 **
Afhankelijkheden	Aanschaf nieuwe financiële software financiën en belastingen

** Het Ministerie van Financiën (NL) zal eerst een fact-finding missie uitvoeren alvorens de benodigde middelen met zekerheid kunnen worden vastgesteld. De hier genoemde bedragen zijn een indicatie van de maximaal te maken kosten. Aansluitend op analyse en advies vanuit MinFin (NL) zullen de bedragen worden bijgesteld.

2.5 Tijdsduur programma

Het programma IVB is van toepassing voor het jaar 2008, met dien verstande dat projecten en activiteiten door kunnen lopen in 2009.

ID	Task Name	Q2 08		Q3 08			Q4 08		
		May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec
1	Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces								
2	Strategische advisering BC								
3	Veranderingsondersteuning eilandsbestuur								
4	Versterken publiekvoorlichting								
5	Verbetering organisatie en uitvoering								
6	<i>Regie en analyse</i>								
7	Analyse fase								
8	Opzet van versterkt bureau ES								
9	Invulling en versterking cruciale functies								
10	Ad-hoc ondersteuning bureau ES								
11	<i>Vorbereiding</i>								
12	Opstellen verbeterplan overheidsorganisatie								
13	Communicatie								
14	HR development en interne arbeidsmobiliteit								
15	<i>Veranderen</i>								
16	Quick win projecten								
17	Speciale management taken gedurende transitie								
18	Verbeteren financieel beheer								
19	<i>Personele en inhoudelijke ondersteuning</i>								
20	Invullen cruciale functies financiën								
21	Tijdelijke personele ondersteuning financieel gebied								
22	<i>Automatisering</i>								
23	Aanschaf modules accountview								
24	Aanschaf nieuwe software								
25	Aanschaf nieuwe hardware								

Figuur 6 Tijdslijnen

2.6 Beleidsmatige en financiële kaders

Om een effectieve en efficiënte besteding van de programmagelden te waarborgen is een aantal kaders vastgesteld. Dit om te voorkomen dat:

- middelen naar minder urgente of relevante projecten zijn gegaan dan achteraf gewenst *of*
- niet alle drie subdoelen voldoende aan bod zijn gekomen.

2.6.1 Beleidsmatig kader

In het complexe samenspel van overheid en samenleving zullen de visies, wensen en doelen ten aanzien van de staatkundige transitie helder gemaakt moeten worden. Pas ten tijde van het schrijven van het IVB-programma beginnen zich de contouren van de veranderingsrichting af te tekenen, terwijl de beoogde eindsituatie zich nog moeilijk laat definiëren. Het is daarom bijna onvermijdelijk dat gedurende dit proces zowel Bonaire als de Nederlandse vakdepartementen tot nieuwe inzichten komen over de invulling van de eindsituatie, wat weer gevolgen heeft voor de geplande activiteiten. De bedoeling is om desondanks zoveel mogelijk aansluiting te blijven houden op de uitkomsten van het transitieproces tussen de activiteiten in Bonaire en in Nederland. Bij de uitvoering van het IVB-programma zal daarom steeds rekening gehouden worden met de meest recente ontwikkelingen en de consequenties die deze ontwikkelingen eventueel hebben op de uitvoering van het programma.

De mogelijkheid dat ontwikkelingen leiden tot aanpassingen in de planning of de uitvoering van de transitieactiviteiten en de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen kunnen het stellen van prioriteiten bij de uitvoering van projecten nodig maken.

2.6.2 Financieel kader

Het beschikbaar budget voor het IVB-programma ad Naf. 5.892.000 is niet voldoende om alle onderdelen van het programma volledig uit te voeren. Om er toch voor te zorgen dat de drie subdoelen voldoende aan bod komen zijn zij in een financieel kader geplaatst. Op die manier wordt er voor gezorgd dat alle drie subdoelen evenredig aan de orde komen en een voldoende zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de gestelde doelen.

Ter voorkoming van misverstanden: de hier gehanteerde richtinggevende verdeling is ingegeven door beperkingen in de beschikbare middelen en is in geen indicatie dat de activiteiten en projecten die niet uitgevoerd *kunnen* worden niet een, soms essentieel, onderdeel vormen voor de realisatie van de gestelde doelen.

Gekozen is voor de volgende richtinggevende verdeling:

Programmaonderdeel	%
--------------------	---

Bestuurlijke ondersteuning staatkundige vernieuwing	9%
Verbetering en ontwikkeling bestuurlijk en ambtelijk apparaat	61%
Verbetering financieel beheer	30%

Gedurende de uitvoering zal de voortgang op deze verdeling in de gaten worden gehouden. Mocht er aanleiding zijn om deze richtinggevende verdeling te wijzigen dan kan daartoe tussentijds en in overleg met de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen te Willemstad (VNW) worden besloten.

3 Uitvoeringsstructuur programma

3.1 Uitgangspunten

Ten aanzien van de uitvoerings- en evaluatiesystematiek van het IVB-programma worden de volgende punten gehanteerd:

- Daar waar mogelijk worden de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de structuur gelegd. De eilandsecretaris behoudt hierbij altijd een controlerende en sturende rol.
- Contacten betreffende het programma, waaronder ook de ontvankelijkheid van projecten en activiteiten, worden via de uitvoerder programmacoördinatie geleid.
- De criteria en richtlijnen voor besluitvorming dienen voor betrokkenen geëxpliciteerd en duidelijk te zijn.
- Het bestuurscollege van Bonaire en de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen (VNW) evalueren de voortgang van het samenwerkingsprogramma op regelmatige basis (minimaal tweemaal per jaar) en volgens vooraf overeengekomen formaten.

3.2 Relevante actoren

Rol	Actor	Verantwoordelijkheden / acties
Financier	Ministerie van BZK i.c. de Directie Koninkrijksrelaties en de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen (VNW)	- beschikbaar stellen middelen - accorderen programma IVB - organisatie voortgangsoverleg - besluitvorming samen met programma coördinator op programmaniveau
Programma coördinator	Bestuurscollege Bonaire	- opstellen programma IVB - interne toetsing financieringsverzoeken - indiening financieringsverzoeken bij Usona - controle voortgang programma - tezamen met VNW/KR besluitvorming op programmaniveau
Uitvoering programma coördinatie	Eilandsecretaris	- toetsing financieringsverzoeken - monitoring programma - monitoring projecten / activiteiten - onderhoud contacten met BZK en USONA

		namens de programmacoördinator - ondersteuning projecteigenaren en – uitvoerders
Programma beheerder	USONA	- toetsing van financieringsverzoeken aan programma IVB; - toekenning en beheer middelen programma IVB - informatievoorziening en advisering voortgang en uitputting
Projecteigenaar	Bureau eilandsecretaris	- identificeren projecten / activiteiten - opstellen financieringsverzoeken - indienen voortgangsrapportages
Projectuitvoerder	Organisaties en/of personen die namens de projecteigenaren projecten of activiteiten uitvoeren	- uitvoeren projecten en activiteiten - opstellen voortgangsrapportages

3.3 Uitvoering

Uitvoering van het samenwerkingsprogramma geschiedt volgens de hierna onderscheiden stappen en onder verantwoordelijkheid van de aangegeven instanties:

Stap	Verantwoordelijke instantie
1. Identificeren projecten of activiteiten en samenstellen financieringsverzoeken	Eilandsecretaris
2. Interne toetsing financieringsverzoeken	Eilandsecretaris
3. Indienen financieringsverzoeken ter financiering USONA	Bestuurscollege
4. Toetsing en goedkeuring	USONA
5. Toekenning en beheer middelen	USONA
6. Uitvoering projecten	Projectuitvoerder
7. Monitoring	Eilandsecretaris
8. Tussentijdse evaluatie en bijsturing IVB-	Bestuurscollege samen met VNW

programma

9. Beëindiging projecten

Uitvoerder project

10. Evaluatie verloop IVB-programma

Bestuurscollege samen met VNW

3.4 Uitvoeringsorganisatie

Het eilandgebied Bonaire heeft naast het Bestuurscollege als Programma coördinator, de uitvoering, coördinatie en monitoring van het programma IVB aan een versterkt bureau Eilandssecretaris gedelegeerd. Dit versterkt bureau Eilandssecretaris zal als het ambtelijke coördinatiepunt fungeren en belast zijn met de bewaking van het verloop van het proces richting USONA, de advisering van de politici en de communicatie met BZK/VNW.

Gezien het complexe karakter van het nieuwe samenwerkingsprogramma, waarin vier thema's zijn ondergebracht (waaronder IVB) en waar sturing op elk themaprogramma en tussen de themaprogramma's kan en zal plaatsvinden door middel van het eerder genoemde overleg twee keer per jaar, heeft het versterkt bureau Eilandsecretaris over de programma's heen een coördinerende en regisserende rol.

Gezien de wens van Bonaire om openbaar lichaam van Nederland te worden, moet er in de transitiefase continu aansluiting en rekening worden gehouden met de visie, missie en mogelijkheden van zowel Bonaire als Nederland. Terwijl de beoogde eindsituatie zich nu nog moeilijk laat definiëren, vergt het proces een intensieve communicatie tussen en gezamenlijke bijsturing door Nederland en Bonaire. Deze samenwerking zal ook in het halfjaarlijks overleg aan de orde komen.

4 Programma Financiering

4.1 Beschikbare middelen

De totale Nederlandse bijdrage aan dit programma wordt voor de duur van het programma gegarandeerd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt Naf. 5.892.000 voor dit nieuw op te starten programma beschikbaar.

4.2 Indiening financieringsverzoeken

Financieringsverzoeken zullen worden ingediend volgens de in paragraaf 3.3 uiteengezette procedure.

Ten aanzien van de goedkeuring en randvoorwaarden voor succesvolle implementatie geldt dat de USONA zich terughoudend opstelt voor wat betreft bemoeienis op detailniveau.