

The image is a graphic design for a publication. It features the text "UNA publications 2002" in a bold, sans-serif font. "UNA" and "2002" are in blue, while "publications" is in yellow. The background is white with a repeating pattern of the text "UNIVERSITY OF THE NETHERLANDS ANTILLES" in a light gray, smaller font, oriented horizontally.

Verzelfstandiging op de Nederlandse Antillen en Curaçao van 1986 tot 2002

Drs Miguel P. Goede

Verzelfstandiging is geen Antilliaanse vinding maar een internationaal gangbaar instrument dat in het midden van de jaren tachtig is komen aanwaaien. Sylvester (1999) beschrijft hoe het concept ontstaat in Engeland, overwaait naar de Verenigde Staten en daarna het Europees continent verovert en van daaruit de hele wereld. Dit onder het label 'privatization'. Het label veronderstelt een consensus over inhoud. Dit is niet het geval (Waagenaar & Voskamp 1988, de Ru 1987, Sylvester 1999). Vandaar een korte introductie en verduidelijking wat in dit artikel onder privatisering wordt verstaan.

"Privatisering wordt in de literatuur meestal omschreven als al die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed worden onttrokken. Praktisch gezien komt dat neer op een breed scala van varianten, uiteenlopend van het uitbesteden van een overheidstaak aan een particuliere organisatie tot het volledig afstoten van een overheidstaak. In feite gaat het dus om de keuze tussen voorzien in de behoeften via markt- of budgetmechanisme of eventueel een combinatie van beide. Blijkbaar verwacht men betere resultaten van het marktmechanisme dan van de overheid" (van de Gevel & van Goor, 1997, p. 402)

In 'Privantil' (1980) worden zes verschillende privatiseringsvormen gepresenteerd:

1. Actief afstoten en verkopen
2. Passief overlaten
3. Uitbesteden
4. Profijtbeginssel
5. Vrijwilligerswerk
6. Verzelfstandigen

Actief afstoten en verkopen is de meest vergaande vorm van privatisering. De overheid stoot een activiteit af naar de particuliere sector, waarbij de overheid zorg draagt voor continuïteit van de dienstverlening door bijvoorbeeld tijdelijke subsidiëring. Dit in tegenstelling tot passief overlaten.

Passief overlaten houdt in dat de overheid haar activiteiten stopt en het aan de particuliere sector overlaat om de activiteiten voort te zetten.

Uitbesteden is die vorm van privatisering waarbij de overheid werkzaamheden laat verrichten door derden op basis van een contract tegen betaling. Bij deze vorm blij-

ven planning en financiering bij de overheid en wordt de productie tegen betaling overgedragen aan de private sector.

Profijtbeginsel duidt op het vragen van een prijs aan de gebruiker van een overheidsdienst, welke dienst direct aan de individuele gebruiker ten goede komt. Het gaat er dus om dat voor een goed of dienst dat in het verleden uit de algemene middelen werd betaald, dus gratis werd verstrekt, nu tegen betaling wordt geleverd.

Vrijwilligerswerk is het uitbesteden van een activiteit aan vrijwilligers.

Verzelfstandigen duidt op het lichten van een activiteit uit de 'general government'. De organisatie belast met de activiteit krijgt een zelfstandige status, waarbij het management met bevoegdheden en de daarbij behorende verantwoordelijkheden over wordt gedragen.

In dit artikel wordt verzelfstandiging op de Nederlandse Antillen en Curaçao beschreven langs twee lijnen: beleid en wetenschappelijke publicaties. Tot slot worden de resultaten van een in de periode maart tot en met mei 2002 uitgevoerd onderzoek gepresenteerd. En worden er conclusies getrokken. De onderzoeksvraag is: hoe hebben het beleid en de wetenschap zich ontwikkeld en wat is de invloed op het feitelijk verloop van de verzelfstandiging in de Nederlandse Antillen en Curaçao?

Dit onderzoek is primair gericht op verzelfstandiging als een vorm van privatisering. Verder wordt afgezien van partijpolitieke informatie. Men kan zich echter voorstellen dat de samenstelling van de regeringscoalitie van invloed is op het beleid en het feitelijk verloop van privatisering. Tot slot is afgezien van (bedrijfs-)economische informatie omdat deze informatie niet beschikbaar wordt gesteld.

Beleid ten aanzien van verzelfstandiging

'The big bang' van de overheid vindt plaats op 3 maart 1951 wanneer de Eilandenregeling Nederlandse Antillen tot stand komt. Hierdoor worden landstaken geleidelijk overgedragen aan de eilandgebieden. Tot en met het eind van de jaren zestig kennen de overheden van de Nederlandse Antillen en Curaçao alleen maar afdelingen, diensten en bedrijven, maar er ontstond onvrede over de lage efficiëntie van de bedrijven. Met name het lage tempo van besluitvorming als gevolg van de bureaucratische procedures was een knelpunt. Ook was financiering op de kapitaalmarkt niet mogelijk vanwege het ontbreken van een aparte rechtspersoonlijkheid. Hierdoor konden de bedrijven de technologische ontwikkelingen niet bijhouden. Met veel kunst en vliegwerk hield het personeel de bedrijven draaiende, maar ging de motivatie steeds verder achteruit. Daar kwam bij kijken dat de salarisstructuur vergeleken met de private sector niet aantrekkelijk was, met als gevolg dat het moeilijk was gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden (Kook 1993). Ook dient vermeld te worden dat het personeelsbeheer gecentraliseerd was, waardoor de leidinggevenden niet tijdig en adequaat konden reageren en dat de politiek zich bemoeide met het personeelsbeheer. Dit leidde in 1973 tot de benoeming van een commissie met als op-

dracht het oprichten van de N.V. van de overheid: KAE N.V. Gevolgd door Curinta N.V. (1977) en Setel N.V. (1978).

Aan het begin van de tachtiger jaren tekent zich een situatie af van sterk afnemen- de overheidsinkomsten met daar tegenover grote overheidsuitgaven. Voor een belangrijk deel zijn deze uitgaven personeelsuitgaven. Deze veranderingen in de omgeving van het openbaar bestuur in de Nederlandse Antillen en Curaçao zijn het gevolg van een aantal internationale omstandigheden: het opzeggen van het belastingverdrag door de Verenigde Staten met als gevolg een sterke terugval in de 'offshore' industrie en de daaraan verbonden overheidsinkomsten; de devaluatie van de Venezolaanse Bolivar dat heeft geleid tot het nagenoeg verdwijnen van het koop- toerisme uit Venezuela; het vertrek van de Shell; en de recessie in de scheepvaart in- dustrie (Ekilibrio 1986; Schuld of Toekomst 1996; Tromp 2001).

Vanaf dat moment (begin jaren '80) gaan elkaar opvolgende regeringen een twee- sporen beleid voeren: uitgaven verlagen en inkomsten verhogen. Essentieel element van dit beleid is het verzelfstandigen als een vorm van privatisering.

Ekilibrio & Adelanto (1986)

In 1986 brengt het Nederlandse adviesbureau Berenschot het rapport 'Ekilibrio & Adelanto' uit. Dit geschiedde in opdracht van het Land en het eilandgebied Cu- raçao. De overheden waren vertegenwoordigd door de Minister-President, de Mi- nister van Financiën, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Gedeputeerde van Financiën en de Gedeputeerde van Algemene Zaken. De doelstelling van het tra- ject was het realiseren van een begrotingsevenwicht en het scheppen van de condi- ties voor economische groei.

Het 'Ekilibrio' deel richt zich op het bewerkstelligen van een begrotingseven- wicht. De maatregelen die werden gecategoriseerd in rooien en snoeien. Onder 'rooi- en' vielen ook verzelfstandigen, afstoten en stoppen. 'Snoeien' had met name betrekking op efficiëntiemaatregelen. Onder deze maatregelen werd clustering van meerdere organisaties verstaan en het zogenaamde 'volumebeleid' (het reduceren van het volume van de personeelskosten met 20% over de gehele linie).

22 organisatieonderdelen werden bekeken op verzelfstandigingsmogelijkheden. Uiteindelijk werden slechts acht voorgesteld als maatregel.

Behalve de introductie van het concept verzelfstandiging was het aantal concrete voorstellen van verzelfstandigingsprojecten beperkt. Niet alleen was het aantal pro- jecten beperkt maar ook was de semi-overheid (het geheel van organisaties op af- stand) beperkt. Joubert (1986) stelde een (niet volledige) lijst op van 26 overheids- deelnemingen van Land en eilandgebied Curaçao samen, waaronder zes inmiddels geprivatiseerde hotels.

Het 'Adelanto' deel, dat zich richtte op de herstructurering van de Antilliaanse economie, kwam minder goed uit de verf en is ook minder bekend. De doelstelling

was het scheppen van 10.000 arbeidsplaatsen in zes jaar. De uitgangspunten waren: het reduceren van het overheidsbeslag op het economische gebeuren; het verbeteren van de internationale concurrentiepositie; het vergroten van de exportgerichtheid. Desondanks is het niet zonder verdiensten: het heeft de koppeling tussen begrotings-evenwicht en economische ontwikkeling c.q. -herstructurering geëgd.

Dit rapport ('Ekilibrio & Adelanto') is de 'oerknal' die leidde tot de fragmentatie van het openbaar bestuur in de Nederlandse Antillen en Curaçao.

De oorspronkelijke 'Ekilibrio & Adelanto' beleidslijn kwam tot een eind bij een poging het 'volumebeleid' te implementeren. De coalitie durfde deze impopulaire maatregel niet te nemen. Dit beleid vormde onderdeel van het zogenaamde rooien. Het hield in dat over de hele linie 20% van de ambtenaren zouden moeten afvloeien (de zogenaamde kaasschaafmethode). Het volumebeleid werd vervangen door de eerste vrijwillige afvloeiingsronde¹.

De oogst van bovengenoemd beleid wat betreft daadwerkelijke implementatie van verzelfstandiging was pover. Wel moet vermeld worden het passief afstoten van de Semako (de onderhoudsploeg van het eilandgebied Curaçao), waardoor het apparaat in een keer werd afgeslankt met 680 werknemers die werden afgevoerd met wachtgeldregeling of lumpsum.

Privantil (1988)

Het ingezette 'Ekilibrio & Adelanto' beleid werd gecontinueerd met enkele accentverschuivingen. De naam van het 'Adelanto' programma werd gewijzigd in 'Progreso' en werd nu hoofdzakelijk getrokken door de Minister van Handel Industrie & Werkgelegenheid. Een speerpunt van het beleid is het privatiseringsbeleid, onder het adagium: "meer markt, minder overheid".

In 1988 verscheen in opdracht van de Minister van Handel Industrie & Werkgelegenheid het rapport 'Privantil' van de hand van Prof. P. Boorsma in dienst van ABC-advies uit Nederland. In het rapport werd veel aandacht besteed aan het scheppen van een begrippenkader inzake privatisering en werd een lijst van ruim 100 mogelijkheden voor het verruimen van de marktwerking in de Nederlandse Antillen en alle eilandgebieden, met name op Curaçao, gepresenteerd.

¹ Later zal dit instrument nog een paar keer gehanteerd worden. 'Volumebeleid' en 'Vrijwillige ontslagronde' zijn niet hetzelfde. Het effect is anders. Bij het volumebeleid wordt door de werkgever aangegeven wie de organisatie dient te verlaten. Normaal gesproken zijn dat de niet-productieven. Bij vrijwillig ontslag kiezen op de eerste plaats goede werknemers voor een andere betrekking en zij die dicht tegen hun pensioen aan zitten voor vervroegd uittreden.

Opvallend is dat 'Privantil' verzelfstandiging primair zag als een instrument van het economisch beleid en niet in het kader van het streven naar een evenwichtige begroting.

Het rapport stuitte op grote maatschappelijke en politieke weerstand en geen enkele van de vermelde projecten werd geïmplementeerd. Het is de verdienste van dit rapport dat er een uniform begrippenkader is neergezet voor privatisering en verzelfstandiging en dat er een verband werd gelegd tussen privatisering en economische groei.

De waarde van het rapport blijkt uit het volgende: een groot deel, zo niet het grootste deel, van de organisaties die in 2002 verzelfstandigd of geprivatiseerd zijn, zijn reeds in 'Privantil' beschreven.

BON I & II (1989-1990)

In 1989, hetzelfde jaar waarin 'Privantil' verscheen, werd bij het eilandgebied Curaçao gewerkt aan een meer bedrijfsmatige inrichting van de organisatie, het zogenaamde traject 'Bedrijfsmatige Overheids Nota' (BON). Dit geschiedde met ondersteuning van een adviesbureau uit Nijmegen: IME consult. Het traject bestaat uit twee delen. Het eerste deel verschijnt in 1989 en handelt over de algemene uitgangspunten van de nieuwe organisatie en deel twee bevat de kerntakenanalyse en de invulling van het zogenaamde sectormodel.

In tegenstelling tot het 'Ekilibrio & Adelanto' en het 'Privantil' traject werd een oplossing gezocht voor de problemen van het openbaar bestuur vanuit organisatie-standpunt. Uitgangspunt was het vaststellen van de overheidstaken, de zogenaamde kerntaken van de overheid, en het op afstand plaatsen van de overige taken. (Hierbij werd voortgebouwd op de resultaten van 'Privantil' en het werk van Berenschot.) En het inrichten van de sturingsrelatie tussen de kernoverheid en de uitvoerders van de overige taken. Verder werd er veel aandacht besteed aan de inrichting van de kernoverheid. De essentie werd gevormd door de introductie van het zogenaamde 'sector-model'. Dit laatste hield in:

- Een logische samenstelling van de portefeuille.
- Waar mogelijk clusteren van diensten.
- De decentralisatie van de ondersteunende taken (de zogenaamde PIOF taken: personeel, informatie, organisatie, financiën).
- En de benoeming van sectordirecteuren.

Het resultaat van het BON traject (Bedrijfsmatige Overheidsnota) is dat het sectormodel daadwerkelijk werd geïntroduceerd. Hier wordt bedoeld op het vastleggen van de portefeuillevverdeling conform logische clusters. Tot de deconcentratie van de PIOF functies is het niet gekomen, daar de introductie van sectordirecteuren een stap te ver ging voor de politiek, die deze functie als een ondermijning zag voor de functie

van gedeputeerde. Het uitvoeren van de kerntakendiscussie is achterwege gebleven c.q. er zijn niet noemenswaardig veel organisaties verzelfstandigd. Wel zijn er een aantal processen ingezet die jaren later zouden kristalliseren. Bijvoorbeeld de verzelfstandiging van de Openbare Bibliotheek en de Selikor (de reinigingsdienst).

De verdienste van het BON traject is dat het voor het eerst was dat er een volledig organisatiebeleid van het eilandgebied Curaçao was ontwikkeld, dat rekening hield met de interne processen, het aansturen van de semi-overheid en de rol die de overheid in de economie diende te vervullen: voorwaardenscheppend. Met andere woorden: het BON traject leverde de architectuur voor het openbaar bestuur van het eilandgebied Curaçao zoals deze in 2002 eruit ziet.

Nieuw Beleid (1993)

'Kiezen voor perspectief door Nieuw Beleid' werd getrokken door de Gedeputeerde van Financiën en had uitsluitend betrekking op het eilandgebied Curaçao. Terugkijkend moet gesteld worden dat 'Nieuw Beleid' een vluchtpoging van de werkelijkheid was. Hoewel het rapport stelt dat het doel is: economische groei en het beteugelen van financieringstekort, is het laatste summier uitgewerkt. In het rapport wordt niet gesproken over privatisering en verzelfstandiging.

De verdienste van het traject is dat het een participatieve methode van beleidsontwikkeling introduceerde. Een methode die later bij 'Vishon Korsòu' weer gehanteerd zou worden, maar mede door de matige resultaten van 'Nieuw Beleid' nooit meer is aangeslagen.

Reinventing Government (1996)

In 1996 verscheen van de zogenaamde tripartiete commissie van Lennep het rapport: 'Schuld of Toekomst', die de schulden van de Nederlandse Antillen en Aruba en in kaart bracht en een aantal richtlijnen voor beleid uitzette. Nadat de financiële en economische problemen helder zijn beschreven, wordt een drie sporenbeleid voorgesteld: het herstructureren van de economie; het verkleinen van de overheid en het investeren in de sociale kant, met name het onderwijs. Met name in het kader van het verkleinen van de overheid wordt melding gedaan van de uitvoering van een kerntakenanalyse en van privatisering en verzelfstandiging. Concrete projecten worden verder niet genoemd.

In 1996 verscheen ook het 'Masterplan Reinventing Government' in opdracht van de Staatssecretaris Algemene Zaken. Wat het BON traject deed voor het eilandgebied Curaçao deed 'Reinventing Government' (RIG) voor het Land Nederlandse Antillen: het opleveren van de architectuur voor het nieuwe openbaar bestuur van het Land.

Vishon Kòrsou (1998)

In 1998 wordt de particuliere stichting 'Vishon Kòrsou' opgericht. Het doel van de stichting is om op participatieve wijze (begeleid door een Amerikaanse consultant: Henry Luke) een lange termijn visie voor Curaçao te ontwikkelen. Het streven is om in 2020 een succesvolle samenleving te zijn. In dit kader worden de volgende beleidsvelden geïdentificeerd: onderwijs; economie; kwaliteit van het leven, overheid, private sector, infrastructuur en technologie. Onderdeel van deze visie is een overheid die zich tot de kerntaken beperkt, de zogenaamde kernoverheid. In dit kader wordt herhaald dat verzelfstandiging en privatisering noodzakelijk zijn. Maar ook dat de overheid versterkt dient te worden. De reden waarom dit traject wordt vermeld is om weer te geven dat ook naast (of buiten de overheid) steeds meer beleid wordt ontwikkeld ten aanzien van privatisering en verzelfstandiging.

Het Nationaal Herstelplan (1999)

Het 'Nationaal Herstelplan', ook wel 'Urgentieprogramma' of 'Rapport van de wijze mannen' genoemd, is opgesteld in opdracht van de Minister-President. Het rapport bevat weinig nieuws maar is een verzameling van eerder uitgebracht adviezen. Zo kan men hier de drie sporen van van Lennep: het herstructureren van de economie; het verkleinen van de overheid en het investeren in de sociale kant, met name het onderwijs, terug herkennen.

Onder de kop verkleinen overheid wordt gepleit voor verzelfstandiging en privatisering en worden een beperkt aantal voorstellen, die vaak terug reiken naar Berenschot, herhaalt.

In de laatste maanden van 1999 bracht ex-minister Ruth Richardson van Nieuw Zeeland een tweede bezoek aan de Nederlandse Antillen en Aruba. Zij stelde vast dat niets was veranderd vergeleken met 1996, dus de situatie was verslechterd. Verder meldde ze op Aruba dat ook Aruba moet gaan werken aan een kleinere (rol van de) overheid.

Feit is dat het rapport met veel enthousiasme is ontvangen en er een groot draagvlak ontstond voor integrale implementatie. Helaas is het beleid niet conform tijdsplan en integraal uitgevoerd met als gevolg dat de verwachte effecten grotendeels uit zijn gebleven.

Regeerprogramma Land 1999 - 2002

Het regeerprogramma van de Nederlandse Antillen gaat uit van het 'Urgentieprogramma'; dat tot doel heeft de sociaal-economische en financiële problemen het hoofd te bieden. Verder wordt genoemd: herstel van de economie, scheppen van werkgelegenheid, onderwijsvernieuwing en herstructurering en verbetering van het ambtelijk apparaat.

In het hoofdstuk 'Financiën' wordt expliciet gesproken over: efficiencybevordering; verzelfstandiging; aandelen overdracht en privatisering. In iedere paragraaf worden heel concreet de organisatie-eenheden waar het om gaat genoemd. In het hoofdstuk 'Economie' wordt verzelfstandiging en privatisering aangehaald maar wordt het verband tussen economie en privatisering niet uitgelegd. In het hoofdstuk 'Verkeer en vervoer' wordt vermeld dat er een strategische partner voor de Post N.V. gezocht zal worden.

Het 'Implementatieprogramma Regeerakkoord 1999-2002' bestaat uit vijf hoofdstukken: Overheidsfinanciën en Overheidsapparaat; Economie; Flankerend Beleid; Samenwerking tussen Land, Eilandgebieden en Nederland; Monitoringsstructuur totaál implementatieplan. In het eerste hoofdstuk komen privatisering en verzelfstandiging aan de orde, evenals het efficiënter maken van de kernoverheid en het verzakelijken van de relatie van de overheid met de Overheids N.V.'s en stichtingen. Verder worden concreet de organisatieonderdelen genoemd die verzelfstandigd of geprivatiseerd zullen worden.

Wat verzelfstandiging en privatisering betreft kan gesteld worden dat het programma ruim voldoende aandacht er aan besteed en dat er een significant deel van de voorgenomen acties op deze terreinen zijn uitgevoerd in de betreffende regeringsperiode. Diverse onderdelen zijn verzelfstandigd (de Capriles Kliniek en het Landslaboratorium) en diverse strategische partners zijn binnengehaald (de Canadian Post en de Staatsloterij).

Nothing will be the same (1999)

'Nothing will be the same' bouwt voort op de gegevens en resultaten van de 'Kerntakendiscussie' van 1997 bij het eilandgebied Curaçao. Het kan ook niet anders want het is in feite de implementatie van de besluiten van de Kerntakendiscussie. Verder worden er efficiencymaatregelen voorgesteld om binnen de kernoverheid tot afslanking te komen en wordt 'e-government' (het toepassen van informatietechnologie binnen de overheid) aangekondigd.

StIP (2000)

In 2000 wordt de Stichting Implementatie Privatisering (StIP) door het eilandgebied Curaçao opgericht, ter uitvoering van het in juni 1998 opgestelde 'Policy Paper Privatization on Curaçao'. Privatisering heeft o.a. als doel het versneld aflossen van de staatsschuld. De opbrengsten van de verkoop van de aandelen van Overheids N.V.'s worden als volgt aangewend: 40% aflossen schulden; 40% ter stimulering van de economie; 20% voor flankerend sociaal beleid. Wederom is het drie sporenbeleid duidelijk herkenbaar.

StIP krijgt de bevoegdheid om de volgende bedrijven te privatiseren:

- Aquallectra
- Autobusbedrijf Curaçao (ABC busbedrijf)

- Curaçao Port Authorities (CPA)
- CURINDE
- Curaçao International Airport (Curinta)
- De distributiemaatschappij van aardolie producten: Curoil
- De bank: Giro Curaçao
- Hato Development Company (HADCO)
- Het rekencentrum: IT&S
- De vuilophaaldienst: Selikor
- United Telecommunication Services (UTS)
- World Trade Center (WTC)

In december 2001 is het WTC reeds geprivatiseerd, door verkoop aan een Venezolaanse groep. Desondanks stelt de stichting in haar 'Voortgangverslag StIP januari - maart 2002':

"De afgelopen verslagperiode geeft een matig positief beeld te zien van de geboekte vooruitgang in de voorbereiding en uitvoering van privatiseringstrajecten. In feite is gedurende de verslagperiode slechts ten aanzien van één privatiseringsproject concrete, aanzienlijke vooruitgang geboekt, namelijk de luchthaven. De overige trajecten stonden grotendeels stil of konden niet opgestart worden in verband met het uitblijven van politieke besluitvorming ter zake...

Inzake de privatiseringen van Girobank N.V. en Curinde N.V. zijn reeds in de vorige verslagperiode adviezen bij het Bestuurscollege ingediend. Tot op heden heeft hierover geen politieke besluitvorming plaatsgevonden zodat (eventuele) voorbereidingen voor privatisering vooralsnog niet opgestart zullen worden." (StIP 2002)

AnswerThink (2001)

In opdracht van de overheden voert het Amerikaanse adviesbureau AnswerThink een onderzoek uit naar de mogelijkheden voor additionele bezuinigingen. Dit is in feite het volumebeleid dat door Berenschot reeds was voorgesteld en ook in Reinventing Government geadviseerde efficiencyonderzoek. De voorstellen zijn niet nieuw. Zo wordt een centrale inkoop voorgesteld, een voorstel dat reeds door Berenschot werd gedaan in 1986.

De belangrijkste verdienste van AnswerThink is dat het aan de orde stelt dat de overheden de verzelfstandigde organisaties niet onder controle heeft.

Centrale Bank (1995 -2002)

De Centrale Bank gaat zich vanaf 1995 steeds meer verschuiven richting het overheidsmachtscentrum waar beleid wordt voorbereid, vastgesteld, uitgevoerd en gemonitord. Uiting hiervan is dat de president van de bank in 1999 deel uitmaakt van 'de drie wijze mannen' die het 'Nationaal herstelplan' opstellen. In april 2001 laat de pre-

sident van de Centrale Bank zich nog zeer optimistisch uit over de implementatie van het driesporen beleid. Zijn toespraak is getiteld: 'De Nederlandse Antillen op weg uit de crisis. Het is gepresenteerd ter gelegenheid van een brainstorm weekend over 'Samenwerking binnen het Koninkrijk'. In deze toespraak laat hij zich nog positief uit over de rol van het IMF vanaf 1995 en de Internationale Ontwikkelingsbank van 1997, en verwacht hij dat de toegezegde Nederlandse hulp nu snel zal komen.

In december 2001 houdt de president van de bank wederom een toespraak: 'The Netherlands Antilles after six years of adjustment efforts with the IMF: A critical evaluation'. Bij deze gelegenheid is de president niet langer optimistisch over de uitkomsten van het beleid onder andere door de rol van het IMF en het uitblijven van de Nederlandse toegezegde hulp.

Dit illustreert dat het beleid van de Nederlandse Antillen, met name op het gebied van privatisering en verzelfstandiging onder druk van het IFM, IDB en de Nederlandse regering tot stand is gekomen en minder vanuit een interne consistentie van het eigen beleid.

Nieuwe overheid (2002)

Per 1 januari 2002 is de nieuwe overheidsorganisatie bij de centrale overheid wettelijk van kracht. Het is een stap in de inrichting van de herstructurering van de kernoverheid. Een dergelijk traject is bij het eilandgebied ook gestart maar is nog niet afgerond. De kerntaak is: beleid, wet- en regelgeving, controle en inspectie. De overheid als voorwaardenscheppende regisseur.

Een tussenbalans stelt vast dat de overheden de verzelfstandigde organisaties nog niet op afstand kunnen besturen. Dit is het gevolg van het feit dat de structuur, de cultuur en de mensen nog niet berekend zijn op deze essentiële nieuwe taak. Maar ook bestaat de indruk dat de overheid zich onvoldoende realiseert dat ze de verzelfstandigde organisaties moet regisseren.

Wetenschappelijk onderzoek

Hoewel de overheid al bijna twintig jaar worstelt met de concepten privatisering en verzelfstandiging, is de productie op wetenschappelijk gebied pover. In deze paragraaf worden de meest belangrijkste wetenschappelijke producten besproken.

Joubert 1986

Joubert publiceert in 1986 in 'Nos futuro' een artikel over overheidsdeelneming. Hij presenteert een overzicht van 26 deelnemingen, inclusief de vijf hotels die anno 2002 reeds enkele jaren zijn geprivatiseerd. Hij vermeldt dat niet naar volledigheid is gestreefd maar wel pretendeert hij de belangrijkste te hebben behandeld. Van de 26 zijn 24 deelneming van het eilandgebied en slechts twee van het Land. Slechts 3 van 24 deelnemingen hebben de vorm van een stichting alle overige zijn een NV.

Joubert bespreekt de eerste golf van verzelfstandigingen. Hij noemt vijf motieven van de lokale overheden om in ondernemingen te participeren:

1. De bedrijfsvoering zoveel mogelijk te vrijwaren van directe politieke invloeden;
2. De mogelijkheid te scheppen voor het bedrijf om voortaan zelfstandig haar eigen financiering te verzorgen;
3. Het creëren van de mogelijkheid meer marktconforme salarissen te betalen;
4. Het creëren en behouden van werkgelegenheid;
5. Het creëren of in stand houden van diensten die door de overheid van essentieel belang worden beschouwd en waarvan men veronderstelt dat het niet op geschikte wijze door de private sector geboden kunnen worden.

Aan het eind van zijn artikel vermeldt Joubert dat overheidsdeelneming in principe geen wenselijke zaak is. Hoewel er veel waardering is voor dit artikel, is de invloed op het beleid beperkt, in die zin dat deelnemingen onverminderd doorgingen. Wel zijn inmiddels alle hotels geprivatiseerd (1991).

Boorsma 1986

In 'Nos futuro' verschijnt ook van Boorsma een artikel over privatisering waarin hij zich concentreert op de definities en het beschrijven van de verschillende vormen, reikend van profijtbeginzel tot privatisering (verkoop van aandelen). In tegenstelling tot de beleidsnota 'Privanti' is de invloed van dit artikel beperkt.

Overheidsjuristen 1993

In 1993 introduceerde Goede op het symposium voor overheidsjuristen het concept 'containerbegrip' (verschillende aan elkaar gerelateerde zaken worden gezamenlijk aangeduid met een term) om het concept privatisering te kunnen plaatsen. Privatisering is een continuüm reikend van deregulering tot afstoten. Ergens op dat spectrum bevindt zich ook verzelfstandiging. Sommigen menen dat verzelfstandiging zelden een eindstation is van privatisering maar een transitiefase richting daadwerkelijke privatisering (Goede).

De discussie inzake privatisering en verzelfstandiging is echter van veel eerdere datum:

"In Curaçao is er omstreeks de jaren '70 en begin jaren '80 een sterke trend richting privatisering geweest. Hieruit zijn een groot aantal verzelfstandigde organisaties voortgekomen, o.a. FKP (Fundashon Kas Popular), Setel N.V. (Servisio di Telekomunikashon', KAE (Kompania di Awa i Elektrisidat di Korsòu).

De indruk bestaat dat wij thans anno 1993 aan de vooravond staan van een nieuwe privatiseringsgolf." (Goede, 1993).²

Het citaat stelt dat verzelfstandiging zich in golven aandiende en suggereert voorts dat de snelheid van de golven steeds toeneemt.

In de bundel die is verschenen naar aanleiding van het symposium neemt Silberie in de bijlagen een lijst van alle overheidsdiensten en verzelfstandigde onderdelen op. Na analyse ontstaat het volgende plaatje.

	Diensten	Verzelfstandigd	
Eiland	45	18	63
Land	70	3	73
	115	21	136

Kortom: een grote overheid met een beperkt aantal verzelfstandigde organisaties.

De verdienste van dit symposium is dat het weer de aandacht heeft gevestigd op privatisering. Er gebeurde vervolgens weinig op wetenschappelijk en andere gebieden.

Vereniging Bestuurskunde 1996

In 1996 wordt de Vereniging Bestuurskunde Nederlandse Antillen en Aruba (VBNA) opgericht. De doelstellingen zijn: het bevorderen van bestuurskundig onderzoek en het toepassen van bestuurskundige kennis in het openbaar bestuur. De vereniging begint haar activiteiten met regelmatige paneldiscussies waaraan bestuurders, ambtenaren, sociale partners en consultants deelnemen. In 1996 publiceert de vereniging de verzameling van gehouden inleidingen onder de titel: 'De veranderende rol van de overheid'. De rode draad is een kleine voorwaarden scheppende overheid die als regisseur optreedt en met name de verzelfstandigde organisatie-eenheden aanstuurt. De vereniging heeft echter haar doelen nog niet verwezenlijkt.

Andere noemenswaardigheden

In 'Management van verandering' (1990) beschrijft de eerste directeur, de heer A. Kook, van de in 1979 verzelfstandigde Setel N.V. het proces. Het is één van de weinig beschikbare bronnen van het feitelijk verloop van een dergelijk proces bij de eerste verzelfstandigingsgolf. Zo schrijft hij dat hoewel de N.V. in 1979 opgericht was de directie pas in 1981 werd benoemd en het personeel pas in 1985 - 1986 in dienst treedt. Voorts merkt hij op dat er op korte termijn niets veranderd maar dat de resultaten pas op de langere termijn mogelijk zijn.

De service club Rotaract organiseert in het midden van de jaren negentig een seminar met als onderwerp privatisering. De belangstelling blijkt laag en het effect is

2 FKP is de stichting belast met sociale woningbouw op Curaçao. KAE is het bedrijf belast met de productie van water en elektriciteit op Curaçao. De verwachte privatiseringsgolf werd een verzelfstandigingsgolf. Het zou tot december 2001 duren om de eerste daadwerkelijke privatisering te realiseren. In 1991 werd het laatste hotel geprivatiseerd.

niet lang. In het algemeen bestaat de sfeer van: er is al genoeg gepraat, nu moeten wij het gewoon doen.

In 1999 organiseert een van de grootste advocatenkantoren Halley Blauw & Navarro een seminar over privatisering. Dit om zich te positioneren op de adviesmarkt nu de privatiseringsgolf daadwerkelijk dreigt te komen. Ook toen was de belangstelling beperkt.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat men in de bibliotheek van de Universiteit van de Nederlandse Antillen wel een aantal scripties treft die handelen over dit fenomeen. Meestal betreft het de verzelfstandiging van een specifieke organisatie.

In 2001 wordt een seminar met als onderwerp privatisering afgelast wegens gebrek aan belangstelling.

Feitelijk verloop

In 2002 telt men ongeveer 60 verzelfstandigde organisaties die rond de overheid hangen. Hiervan zijn ruim dertig gedetailleerd in kaart gebracht als het eerste onderzoek dat onderdeel is van een groot onderzoek naar dit onderwerp.

	Curaçao	Land	Totaal
Afgestoten	5		5
Geclusterd	10	2	12
Geprivatiseerd	9	2	9
Opgeheven	5	4	10
Diensten	33	52	85
Verzelfstandigd	51	26	77
Totaal	113	86	199

Tabel 1: Overzicht van de omvang van de kernoverheid en wat eromheen hangt.

Wie het aantal verzelfstandigde organisaties vergelijkt met dat van Silberie van 1993 stelt vast dat het aantal verzelfstandigde organisaties in aantal significant is toe genomen, meer dan de kernoverheid is afgenomen. De som van overheid en semi-overheid is gestegen.

Bij het eilandgebied Curaçao is de kernoverheid met 25% van (45 naar 34) gereduceerd, qua aantal organisatie eenheden. Terwijl het aantal verzelfstandigde eenheden is gestegen met meer dan 50% (van 18 naar 42). Bij het Land neemt het aantal diensten af van 70 naar 52 en neemt het aantal verzelfstandigde organisaties toe, van 3 naar 18.

In de nu volgende tabel wordt van 32 willekeurig geselecteerde verzelfstandigde organisaties uit het totaal van zestig geselecteerd. Deze worden afgezet tegen het jaar

waarop belangrijke beleidsnota's en wetenschappelijke publicaties zijn verschenen. Hierbij zijn projecten als het afstoten van specialisten en huisartsen van het eilandgebied niet meegenomen. Ook zijn de privatiseringsprojecten als onder andere, het 'World Trade Center' niet meegenomen. Wel zijn meegenomen stichtingen die zijn gesticht en nooit onderdeel waren van de kernoverheid.

	Curaçao	Land	Totaal	Beleid	Wetenschap
1975	2		2		
1976	1		1		
1977	1		1		
1978			0		
1979			0		
1980	2	2	4		
1981	1		1		
1982			0		
1983			0		
1984	2		2		
1985	2		2		
1986	2		2	Ekilibrio	Joubert
1987	1		1		
1988			0		
1989			0	Privental & BON	
1990			0		
1991	2		2		
1992			0		
1993			0		
1994			0		
1995	1		1	IMF	
1996	2		2		
1997			0	Nothing will be the same	
1998	2	2	4		
1999	1		1		
2000	4	3	7		
2001			0		
2002	1	1	2		
	27	8	35		

Tabel 2: Overzicht van het aantal verzelfstandigingen per jaar gerelateerd aan het ontwikkelde beleid en ontwikkelingen op wetenschappelijke gebied.

Duidelijk is dat pas in 1995 (het jaar dat het IMF in beeld komt) het verzelfstandigen op gang komt. Dit is 12 jaar nadat het concept in 1986 door Berenschot is geïntroduceerd en 7 jaar nadat de projecten in 'Privanti' zijn geïdentificeerd.

Dit toont aan dat de politiek deze aangelegenheid lang voor zich heeft uitgeschoven, maar uiteindelijk er wel aan moest beginnen.

Duur v.h. traject in jaren	Frequentie
1	1
2	5
3	1
4	3
5	1
6	0
7	1
8	1
9	0
10	2
11	1
12	6
13	0
14	1
15	0
16	0
17	0
18	1
	22

Tabel 3: Frequentie van de duur van verzelfstandigingsprocessen in jaren uitgedrukt.

De helft van de onderzochte verzelfstandigingen heeft langer dan tien jaar geduurd. Opvallend is dat de meeste verzelfstandigingen die kort duren van de laatste jaren zijn.

Er blijkt een voorkeur te zijn voor de stichtingsvorm bij verzelfstandiging.

	NV	Stichting	
Curaçao	16	34	50
Land	8	10	18
	24	44	

Tabel 4: Aantal NV's en stichtingen bij het Land en het eilandgebied Curaçao.

Deze voorkeur voor de stichtingsvorm heeft een relatie met de hoge mate waarin verzelfstandigd is in de zachte sector (onderwijs, gezondheidszorg en welzijn). Dit is te verklaren door het feit dat op deze terreinen de overheidsbemoeienis toenam. De zachte sector leent zich minder voor uitvoering in de vorm van een NV omdat er geen sprake is van winst oogmerk. De NV's treft men met name aan in de economische sector.

Conclusies

De geaccelereerde toename van privatisering kan worden verklaard door een combinatie van twee factoren. Op de eerste plaats ontstaat de druk door de realiteit van de overheid. Het begrotingstekort is niet langer financierbaar als gevolg van de hoge schulden. Op de tweede plaats werd de druk vanuit de omgeving op het openbaar bestuur zo groot dat deze niet anders kon dan overgaan tot het implementeren van de al jaren liggende adviezen. Deze druk werd niet alleen gegenereerd door de Nederlandse regering, het IMF en de 'International Development Bank', maar ook door lokale groepering als het Vereniging Bedrijfsleven Curaçao, de Kamer van Koophandel en anderen. De tweede factor in het geding is het leereffect. De overheid, de adviseurs, het personeel en de vakbonden hebben van de eerste verzelfstandigingen geleerd. Men kan zich nu beter een voorstelling maken van zaken waardoor men sneller over ging tot verzelfstandiging en projecten steeds korter duurden.

Aannemelijk is dat de Nederlandse Antillen de internationale trend volgen. Dit komt tot uitdrukking als men let op het tijdstip waarop de golf zich aandient. In Nederland gaat privatisering spelen in de eindfase van het laatste kabinet van Agt en in het kabinet Lubbers I, in 1982 (de Ru 1987, Waagenaar & Voskamp 1987). Berenschot landt vier jaar later, in 1986 op Curaçao, gefinancierd door Nederland.

De daadwerkelijke verzelfstandigingsgolf vangt aan in 1998, 12 jaar na Berenschot. Dit is echter niet vrijwillig maar onder druk van interne en externe factoren. Dat dit aannemelijk is, is het feit dat op Aruba waar de omstandigheden tot nu toe anders waren (een betere economie en openbare financiën) privatisering niet zo'n vlucht heeft genomen. Hier moet ook aan worden toegevoegd het leereffect. Toen eenmaal de techniek van verzelfstandiging door adviseurs en bestuurders werd beheersd werd het steeds vaker toegepast. Dit leereffect heeft zich ook voorgedaan in Nederland (Waagenaar & Voskamp 1987).

Dat verzelfstandiging langzaam op gang kwam in de Nederlandse Antillen en Aruba is niet uniek. Ook in Nederland en Engeland was dit het geval. Tijdens Lubbers I waren de concrete resultaten beperkt (de Ru 1987, p. 14). Dit kan niet verdoezelen dat de 'take off' elders vier jaar duurde en in de Nederlandse Antillen en Curaçao tussen de acht en twaalf jaar.

In tegenstelling tot verzelfstandiging heeft het herinrichten van de kernoverheid, en met name het creëren van de condities om de verzelfstandigde organisaties te kun-

nen aansturen, minder aandacht gehad. Zowel qua denken als het daadwerkelijk scheppen van instrumenten, met als gevolg dat er vele organisaties hun gang gaan en het beoogd (financieel) effect uitblijft. Ondanks dat het RIG project veel aandacht hieraan besteed en de introductie van de 'Nieuw Overheid' bij het Land per 1 januari 2002 een feit is.

Het is nog maar de vraag of de verzelfstandigde organisaties efficiënter functioneren dan daarvoor. Het blijkt dat bij een aantal onderzochte verzelfstandigde organisaties het aantal personeelsleden is gestegen.

Personeelstoename	9
Personeelsafname	17

Tabel 5: Aantal verzelfstandigde organisaties waarbij het personeel is toegenomen of afgenomen.

Daar waar het personeel afneemt is het vaak een gevolg van het feit dat de medewerkers gebruikmakend van het Sociaal Statuut kiezen voor vervroegd uittreden of kiezen voor ander functies binnen de overheid. Ook is het zo dat na de CAO onderhandelingen de gemiddelde lonen stegen. Dit heeft tot gevolg dat de lonen nagenoeg hetzelfde zijn gebleven of zelfs gestegen zijn.

Bij de organisaties waar het aantal personeelsleden is toegenomen, was dat een direct gevolg van de sterk verbeterde arbeidsvoorwaarden. Dit was overigens een van de motieven om te verzelfstandigen. Voorbeelden zijn de Stichting Overheidsaccountantsbureau en Belasting Accountantsbureau.

Hoewel dit onderzoek zich beperkt tot verzelfstandiging als vorm van privatisering is ook gekeken naar privatisering.

Jaar	Aantal	Jaar	Aantal
1987	1	1995	0
1988	0	1996	0
1989	1	1997	0
1990	0	1998	0
1991	4	1999	0
1992	0	2000	0
1993	0	2001	1
1994	0	2002	4

Tabel 6: Overzicht van het aantal verzelfstandigingen per jaar.

Hier is duidelijk dat er een tweede golf gaande is. In de periode 1997 tot en met 1991 is er een aantal van vijf hotels geprivatiseerd. Vanaf 2001 zijn er vier organisaties

geprivatiseerd c.q. zijn er strategische partners binnen gehaald. Ook hier echter ziet men dezelfde tendens als bij verzelfstandiging: een hele lange periode tussen de eerste studie en het moment van privatiseren.

Drs Minguel P. Goede is docent aan de Faculteit der Sociaal Economische Wetenschappen

e-mail adres: mgoede@attglobal.net

Geraadpleegde literatuur

Regering van de Nederlandse Antillen & Bestuurscollege Eilandgebied Curaçao - Achtergrondnota bij actieplan Herstructurering/Begrotingsevenwicht, Berenschot, 1986.

Regering van de Nederlandse Antillen & Bestuurscollege Eilandgebied Curaçao - Actieplan Herstructurering/Begrotingsevenwicht, Berenschot, 1986.

Bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao - BON & Ekilibrio, Juli 1990.

Bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao - BON I, Kadernota nieuwe organisatie-opzet eilandgebied Curaçao, oktober 1989.

Bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao - BON II, Reorganisatiebeleid en Hoofdstructuur, 1990.

Gevel A.A.J.S. van de & Goor H.P.J. van - Bestuur & systeem; Een inleiding in de bestuurskunde, Leiden, Stenfert Kroese, 1997.

Goede M.P. - De veranderende rol van de overheid; inleidingen van de Vereniging Voor Bestuurskunde Nederlandse Antillen & Aruba, 1995-1996.

Government of the Netherlands Antilles & Island Territory of Curaçao - AnswerThink, Curaçao, October 2001.

Heroverweging deelneming en belang van EGC - 1998.

Bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao - Het Adelanto Beleid: aanzet tot een macro-economisch beleidsplan voor Curaçao, Curaçao, 1986.

Regering van de Nederlandse Antillen - Implementatieplan urgentieprogramma, 1999-2002

Joubert E. - Participatie van de overheid in Curaçaose ondernemingen, 1986, Nos Futuro, Curaçao N.A.: Universiteit van de Nederlandse Antillen, 1986.

Het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao - Kerntakendiscussie eilandgebied Curaçao.

Het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao - Kiezen voor perspectief door Nieuw Beleid op Curaçao, Curaçao, februari 1993.

Kook A.R. - De omzetting van een overheidsdienst in een Overheids N.V., 1993, Management van veranderingen (ed.) M.F. Hasham, Willemstad, Curaçao, Universiteit van de Nederlandse Antillen.

Koopmans L., Wellink A.H.E.M. - Overheidsfinanciën, Leiden/Antwerp, H.E. Stenfert Kroese B.V., 1983.

Leerdam J. van - Verzelfstandiging en politieke economie, Delft, Eburon, 1999.

Hasham M.F. - Management van veranderingen, Willemstad, Curaçao, Universiteit van de Nederlandse Antillen, 1993.

Het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao - Masterplan Kerntaken als wezenlijk component van Bestuurlijke Vernieuwing, 11 juli 1997

De regering van de Nederlandse Antillen, Masterplan reinventing government Regering van de Nederlandse Antillen. Willemstad, Curaçao, Bureau Overheidsinnovaties, 1996.

Halley Blaauw & Navarro - Nederlandse Antillen: privatisering of niet (congres), Curaçao, 1999.

Romero Nerissa R.- onder beg. van Herbert Lucio Peloz, CPA en verzelfstandiging, Willemstad, Curaçao, Universiteit van de Nederlandse Antillen, november 2001.

Nil volentibus arduum - Regeerakkoord Regering van de Nederlandse Antillen, 1999-2002.

Organisatieboek Landsoverheid Nederlandse Antillen - samenst. Bureau Overheidsinnovaties, Willemstad, Curaçao, 1997.

Block Peter - Flawless Consulting: a guide to getting your expertise used, 2000.

Pieter Gelmer A. - onder beg. van mr. H.L. Peloz, De privatisering van de politie-functie op Curaçao: een veilige zaak?, Curaçao, Universiteit van de Nederlandse Antillen, januari 1996.

P.B. Boorsma, H.A. Hilberink en B. Steunenberg - (uitgebracht advies)Privatil: Privatisering op de Nederlandse Antillen, Berlicum, Stichting ABC Advies, 1988.

Privatisering in Curaçao, terugblik en toekomst, Symposium - Vereniging Overheidsjuristen N.A., Faculteit der Sociale en Economische Wetenschappen UNA, 1993.

Tromp E.D., Wawoe G., I de Windt - Rapport van de commissie nationaal herstelplan, juni 1999.

Regering van de Nederlandse Antillen - Reinventing Government: concept kader verzelfstandiging, Willemstad, Curaçao, Bureau Overheidsinnovaties, 1997.

Roland F.A. Rooij; onder beg. van dr. R.E. Silberie MA. - Van overheidsbedrijf naar overheids-n.v. : een analyse van de wijzigingen die deze overgang met zich mee heeft gebracht, Willemstad, Curaçao, Universiteit van de Nederlandse Antillen, mei 1989.

Schuld of Toekomst, Rapport van de tripartite Commissie Schuldproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba, 1996.

Rupert E. -Increasing Developments By Public Management Improvement, Design and application of the Democratic Government Cycle model on the political system of Curaçao, Groningen, November 1989.

Veld, R.J.in 't, Twist, M.J.W. van - Een kerndepartement is iets anders dan 'wat er na verzelfstandiging overblijft', 1994, Openbaar bestuur, vol.4 nr.8 p.14-18.

Voortgangsverslag StIP januari - maart 2002

Wissema J.G. - Unit management, Assen/Maastricht: van Gorcum, 1991.

www.privatizationcur.com

www.vishonkorsou.org