

Vereniging
Bestuurskunde
Nederlandse
Antillen

De veranderende rol van de overheid

Inleidingen van de Vereniging voor
Bestuurskunde Nederlandse Antillen & Aruba

*Publicatie Paneldiscussies 1995-1996
onder redactie van:
M. P. Goede*

De veranderende rol van de overheid

Inleidingen van de Vereniging voor Bestuurskunde van de Nederlandse Antillen en
Aruba nr. 1

De veranderende rol van de overheid

Publicatie Paneldiscussies 1995-1996

onder redactie van:

M.P. Goede

ARTHUR
ANDERSEN

Verandering

De veranderende rol van de overheid: publicatie paneldiscussies 1995-1996/ onder red.
van:

M.P. Goede. - Curaçao: Jonckheer & Hagen - (Inleidingen van de Vereniging voor
Bestuurskunde Nederlandse Antillen en Aruba nr. 1)

ISBN 99904-0-202-7

© 1996 Vereniging voor Bestuurskunde Nederlandse Antillen en Aruba
Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave
worden vervoelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt zonder schriftelijke
toestemming van de uitgever die daartoe door de auteur met uitsluiting van ieder
ander onherroepelijk is gemachtigd.

Voorwoord

Op 21 maart 1996 is de Vereniging voor Bestuurskunde Nederlandse Antillen en Aruba opgericht. De Vereniging heeft als doel:

"Het aankweken en bevorderen van de belangstelling voor en de beoefening van de wetenschap der bestuurskunde op de Nederlandse Antillen en Aruba, daaronder mede begrepen de praktische toepassing van die wetenschap."

Het idee voor het oprichten van een Vereniging voor Bestuurskunde is ontstaan tijdens een samenzijn van een groep bestuurskundigen medio 1995. Tijdens dit samenzijn werd het belang onderkend van het ontwikkelen van de bestuurskundige wetenschap op de Nederlandse Antillen, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten en lezingen. Vooruitlopend op de officiële oprichting van de vereniging zijn wij toen reeds gestart met de organisatie van de eerste bijeenkomsten.

Deze eerste bijeenkomst werd een paneldiscussie met als titel "De veranderende rol van de overheid". In samenwerking met de Sociaal Economische Faculteit van de Universiteit van de Nederlandse Antillen vond deze paneldiscussie plaats op 14 december 1995. De belangstelling was groot en het publiek enthousiast. Na deze paneldiscussie volgden het afgelopen jaar nog drie paneldiscussies. Ook deze paneldiscussies werden goed bezocht. Niet in de laatste plaats door de onderwerpen en de samenstelling van het panel, dat keer op keer bestond uit interessante sprekers. Omdat met deze inleidingen een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de ontwikkeling van de bestuurskunde op de Nederlandse Antillen heeft de VBNA besloten deze inleidingen te publiceren. Voor u ligt het resultaat: "De veranderende rol van de overheid". Dit is onze eerste publicatie en we hopen dat er velen zullen volgen.

Wij willen bij deze enkele personen en instanties bedanken. Als eerste gaat onze dank uit naar de panelleden voor het verzorgen van hun inleiding. Daarnaast willen wij natuurlijk het publiek bedanken voor hun aanwezigheid en inbreng tijdens de paneldiscussies.

Ook gaat onze dank uit naar de Sociaal Economische Faculteit van de UNA voor het beschikbaar stellen van de ruimte. Tot slot danken wij onze sponsor voor deze publicatie, Arthur Andersen.

Als u vragen heeft over de VBNA in het algemeen of over deze bundel in het bijzonder dan kunt u contact opnemen met ons secretariaat (Jupiterstraat 8, Curaçao, tel. 617177/fax 617150). U kunt natuurlijk ook lid worden. Wij hebben aan deze bundel een inschrijfformulier toegevoegd. Als u dit invult en retourneert wordt u lid van onze dynamische vereniging en kunnen uw ideeën in de toekomst een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de bestuurskundige wetenschap op de Nederlandse Antillen.

Willemstad, december 1996

Miguel Goede
voorzitter VBNA

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. De veranderende rol van de overheid, (UNA, 14 december 1995)	3
2.1. De tijd dringt, de heer P.R.J. Comenencia MA	4
2.2. De veranderende rol van de overheid, de heer dr. P.C. Verton	9
2.3. De veranderende rol van de overheid, de heer C.J.G.M. de Boer RA	14
2.4. De veranderende rol van de overheid, de heer dr. R.E. Silberie	16
2.5. De veranderende rol van de overheid, de heer drs. M.P. Goede	21
2.6. De veranderende rol van de overheid, de heer mr. F. G. Wijnstra	27
3. Overheid en Consultancy, (UNA, 26 februari 1996)	37
3.1. Overheid en Consultancy, de heer drs. F.M.C. Simon	38
3.2. Overheid en Consultancy, de heer drs. J.D Kibbelaar	40
3.3. Overheid en Consultancy, de heer mr. A.O. Muller	46
3.4. Overheid en Consultancy, de heer drs. H. Arends	54
3.5. Overheid en Consultancy, de heer drs I.F. Kuster	58
4. Het personeelsbeleid van de overheid, (UNA, 18 mei 1996)	63
4.1. Het personeelsbeleid van de overheid, mevrouw M.Ph. Liberia-Peters	64
4.2. Personeelsbeleid bij de overheid, de heer drs. H.J. Teuben	67
4.3. Het personeelsbeleid van de overheid, de heer R.H.J. Ignacio	75
4.4. Het personeelsbeleid van de overheid, de heer drs. C.J. Weijmer	78
4.5. Het personeelsbeleid van de overheid, mevrouw drs. M. Suisse	81
4.6. Personnel management in the Public Sector, de heer M.F. Willem M.B.A.	87
5. De rol van het Bestuurscollege ten opzichte van de Eilandsraad, (UNA, 16 oktober 1996)	93
5.1. Een beschouwing over de rol van de Eilandsraad ten opzichte van het Bestuurscollege, de heer mr. N.F. Carolus	94
5.2. E tarea di Konseho Insular i e tarea di Konseho Ehekutivo, sra. S.F.C. Römer	99
5.3. De rol van de Eilandsraad ten opzichte van het Bestuurscollege, de heer mr. A.O. Muller	104

1. Inleiding

M.P. Goede

De essentie van bestuurskunde is het multidisciplinaire karakter. Bestuurskunde put uit vele andere wetenschappelijke disciplines zoals de rechtswetenschappen, de economie, de politicologie en de sociologie. Het object van studie is het openbaar bestuur, maar de laatste jaren gaat de belangstelling uit naar sturingsvraagstukken in de non-profit sector en naar sturingsvraagstukken in het algemeen. Dit is het selectiecriteria om de informatie van de andere disciplines te selecteren. Verder duidt het woord "kunde" in de naamgeving op het prescriptieve karakter van de wetenschap. De bestuurskunde wil niet alleen kunnen verklaren, maar wil ook veranderingen kunnen voorschrijven.

De overheden van de Nederlandse Antillen hebben binnen een relatief kort tijdsbestek te maken gehad met een reeks van factoren, die van grote invloed zijn op het functioneren van het apparaat. Deze factoren zijn zowel van interne als externe aard. Hier kan bijvoorbeeld worden genoemd de schuldeninventarisatie van de Commissie Van Lennep, de afspraken met het IMF (en de hieruit volgende visie van de overheden over haar kerntaken), de discussie rond het Kabinet van de Nederlandse Antillen en Aruba (KabNA), het rapport De Ruiter.

De relevantie van bestuurskunde voor de Nederlandse Antillen is dan ook groot. Deze relevantie uit zich in de praktijk. De acceptatie van de bestuurskunde op Curaçao is de afgelopen jaren toegenomen. Dit is onder andere een gevolg van de toename van het aantal bestuurskundigen.

Thans vinden vele discussies plaats en worden vanuit vele invalshoeken issues belicht, zoals bijvoorbeeld:

- Privatisering;
- Kerntakendiscussie;
- Reinventing Government;
- Dialoog;
- Overheidscommunicatie;
- Staatkundige herstructurering;
- Openbaarheid van bestuur;
- Criminaliteit.

Binnen deze discussies dient het bestuurskundige aspect meer dan nu het geval is naar voren te komen. Deze bundel kan dan ook gezien worden als een eerste aanzet hiertoe.

**2. De veranderende rol van de overheid,
(UNA, 14 december 1995)**

2.1. De tijd dringt, de heer P.R.J. Comenencia MA

“..the time has come for us to imagine completely novel alternatives, to discuss, dissent, debate, and design from the ground up the democratic architecture of tomorrow. Not in a spirit of anger or dogmatism, nor in a sudden impulsive spasm, but through the widest consultation and peaceful public participation.”

Alvin en Heidi Toffler
in *Creating a New Civilization*

We hebben het ondertussen allemaal wel gehoord. De globalisatietrend zet zich de laatste jaren met steeds meer kracht en snelheid in en laat niets ongedaan; ook de overheid op Curaçao niet. Overal zijn de effecten te merken van internationale economische ontwikkelingen, die op hun beurt ook het politieke klimaat beïnvloeden.

De vanzelfsprekendheid van fundamentele sociale en politieke gegevens is verdwenen of wordt steeds vaker in twijfel getrokken. Verandering is onvermijdelijk, zoals verschillende lokale en internationale auteurs de afgelopen jaren hebben geconstateerd. Onze opgaaf - als overheid, burgers en belangengroeperingen- is om dit onvermijdelijke transformatieproces zodanig te kanaliseren dat we er maximaal profijt uit halen.

De tijd hiervoor dringt. Zoals Van Rijn het in 1994 heeft uitgedrukt in zijn voor de Kamer van Koophandel en Nijverheid geschreven nota over openbaarheid van bestuur: “De verwachtingen zijn hooggespannen. Van de nieuwe regering worden impulsen voor een alomvattende politieke, maatschappelijke, sociale en bestuurlijke vernieuwing verwacht”. Deze verwachtingen staan niet op zichzelf maar moeten gezien worden in het kader van wereldwijde fundamentele omwentelingen in het denken over de politiek.

Conform de alom aanvaarde klassieke principes van overheid en regeren, is het gezag van overheden, als ordenende factoren in gemeenschappen, tot nu toe een vanzelfsprekende zaak geweest.

Even vanzelfsprekend als de verantwoordelijkheid van overheden om zich te ontfemen over zwakkeren in de gemeenschap, een adequate infrastructuur aan te leggen, orde te handhaven en daartoe belastingen te heffen.

Na jaren de vanzelfsprekendheid van de gang van zaken te hebben geaccepteerd, begint de gemeenschap geleidelijk aan anders te denken. Steeds meer burgers vinden een heleboel vanzelfsprekendheden niet meer zo vanzelfsprekend, met als resultaat een toenemende frictie tussen belangengroeperingen en de overheid, waar de meeste bestuurders nog steeds uitgaan van die niet meer zo vanzelfsprekende vanzelfsprekendheden; wellicht wordt de term "mandatario" te letterlijk opgevat.

Om terug te grijpen naar de fundamentele theorieën van de filosofen, er is behoefte aan herziening van het sociaal contract, die afspraak van eeuwen terug waar overheden hun gezag aan ontlenden en die onze wereld gemaakt heeft tot wat het vandaag de dag is.

Begrijp me goed, ik pleit absoluut niet voor een terugkeer naar anarchie. Integendeel: ik ben en blijf een fervente voorstander van een gezaghebbende, op beginselen van een democratische rechtstaat gebaseerde, overheid als handhaver van orde en promotor van een gezonde ontwikkeling van de gemeenschap. Dezelfde grondleggers van het moderne politieke denken hebben het er echter ook over, dat wetten ook worden beïnvloed door factoren in het fysieke en sociale milieu en dat deze dienen te worden vastgesteld en aangepast aan dat milieu, iets waar vooral parlementsleden gevoelig voor zouden moeten zijn. En daar hebben we het de laatste tijd over. Met name het sociale en economische milieu van tegenwoordig vereist een andere aanpak van het hele overheidsgebeuren.

Behalve dat de overheid haar kostenniveau moet terugbrengen naar de capaciteit van de gemeenschap om de hiervoor benodigde middelen op te brengen, heerst vooral een grote behoefte aan meer klantgericht handelen van de overheid. Bestuurders en het ambtelijk apparaat schijnen vergeten te zijn wiens belang ze moeten dienen.

De vanzelfsprekendheid waar ik het eerder over had heeft veel politieke bestuurders en ambtenaren gemaakt tot in zichzelf gekeerde figuren die hoofdzakelijk vanuit de eigen situatie redeneren en handelen; het vertalen van kansen en bedreigingen van de gemeenschap naar eigen meningen en een beleid dat inspeelt op die kansen en bedreigingen is er bijna niet meer bij. Wanneer maatregelen worden aangekondigd, lijkt men meer tot zichzelf te praten dan tot de burger.

De recente discussies omtrent sanering van de overheidsfinanciën en de openbare behandeling van de Eilandsbegroting voor 1996 hebben daar legio voorbeelden van geproduceerd, waaronder die van de vuilophaal. De voornaamste argumenten voor het invoeren van een verplichte bijdrage van 20 gulden per maand voor ophaal van vuil hadden geen betrekking op de behoefte van het publiek aan een adequaat functionerende vuilophaaldienst.

In haar uitleg van het nieuwe beleid benadrukte de desbetreffende gedeputeerde niet zozeer de voordelen van dit nieuwe systeem voor het publiek maar eerder die voor de overheid, bijvoorbeeld:

- Dat de overheid het geld gegarandeerd binnen krijgt omdat het als belasting geheven zal worden en belasting betalen verplicht is,
- Dat de nieuwe wetgeving betreffende Selikor een goede zaak is omdat de overheid reeds lang een beleid op dit gebied nodig had en,
- Dat burgers die -teneinde raad- particuliere vuilophaaldiensten hebben ingeschakeld die maar moeten opzeggen omdat huisvuil het exclusieve domein van Selikor wordt.

De kernvraag, hoe wij er als burgers op vooruitgaan (*What's in it for me?*), wordt niet of amper besproken. Ook wanneer de overheid belastingen of andere verplichte maatregelen doorvoert wordt deze vraag niet of nauwelijks gesteld. De keuze voor de één of andere modaliteit is meestal uitsluitend gebaseerd op een evaluatie van de eigen situatie en houdt zelden of nooit rekening met de gevolgen ervan voor het publiek, waardoor steeds nodeloze publieke consternatie en discussie ontstaat.

Het is hoog tijd dat hier wat aan verandert. Onze gemeenschap is gebaat bij een ontwikkeling waarbij de burger en de overheid elkaar steeds beter gaan verstaan: de burger door zich meer te interesseren voor "the affairs of state" en de overheid (lees: bestuurders) door zich vaker te plaatsen in de schoenen van de burger, en elke beslissing of wetgeving te toetsen aan de gevolgen voor de burger.

Daarnaast is het belangrijk dat meer tijd wordt geïnvesteerd in de voorbereiding van het contact met het publiek. Hoe een beslissing aan het publiek uit te leggen en te 'verkopen' mag niet langer het laatste zijn waar men aan denkt, maar moet een integraal deel worden van het hele proces om tot bepaalde beslissingen te komen. De resultaten die wij tot nu toe te zien krijgen geven aan dat dit tot nu toe niet of onvoldoende het geval is geweest.

De weg die wij hiervoor moeten bewandelen is lang. Helaas is een groot deel van de bevolking -mede ingegeven door het gedrag van bepaalde politici- weinig geïnteresseerd in politiek en overheidszaken, terwijl de meeste politici nooit geleerd hebben c.q. de behoefte hadden om beleid steeds te vertalen naar duidelijke, overtuigende boodschappen aan het publiek. Behalve dat de politici zelf hun verantwoordelijkheden (meer) dienen te beseffen, zullen de vele belangengroeperingen op het eiland hen dit besef verder moeten helpen bijbrengen en behouden. Slechts dan zullen de politici zich voldoende gestimuleerd voelen om over te gaan tot het entameren van processen die tot de gewenste hervormingen zullen leiden, aldus de historicus J. Schrijs in een uit 1987 daterend boek.

De huidige lichte bestuurders verkeert (nog) in de gelukkige omstandigheid dat zij, als leiders van de gemeenschap, met geloofwaardigheid het initiatief kan nemen tot het doorvoeren van de noodzakelijke veranderingen, zowel in wetgeving als in het gedrag van de collega-bestuurders en van het ambtelijke apparaat. Het is te hopen dat zij die gelegenheid ook zullen aangrijpen. De tijd dringt. Arjen van Rijn heeft het anderhalf jaar geleden al gezegd: "De verwachtingen zijn hooggespannen". Het woord is aan de dames en heren politici.

P.R.J. Comenencia

Secretaris Kamer van Koophandel en Nijverheid

Literatuur:

Toffler, Alvin & Heidi: Creating a New Civilization: the politics of the Third Wave. Turner Publishing, Inc. (Atlanta, 1995), pp. 89-108

Schrils, James M.R.: Een democratie in gevaar: een verslag van de situatie op Curaçao tot 1987. Van Gorcum (Assen/Maastricht, 1990), pp. 220-221

Van Rijn, Arjen B.: Mas Klaridat, Mihó Kalidat: naar een volwaardig stelsel van openbaarheid van bestuur in de Nederlandse Antillen. Kamer van Koophandel en Nijverheid (Curaçao, 1994), p. 2

“Nesesidat pa Gobièrnu konsultá otronan”, radiocommentaar Kamer van Koophandel en Nijverheid dd. 24 oktober 1991.

2.2. De veranderende rol van de overheid, *de heer dr. P. C. Verton*

Naar de veranderende rol van de overheid wil ik met u kijken door de bril van de bestuurder. Wat verwacht men van een bestuurder? Een bestuurder moet de maatregelen nemen die nodig zijn om de maatschappij op een goed spoor te houden. Openbaar bestuur maakt zo onderdeel uit van een normale gang van zaken in een samenleving.

Als er sprake is van een niet normale situatie is er een ander type bestuur vereist. U hoort mij niet zeggen een ander type bestuurder, maar een ander type bestuur. De huidige bestuurders zullen dat ander type bestuur moeten voortbrengen. Wat heeft dit met Curaçao, hier en nu te maken?

Ik denk dat Curaçao in een toestand van crisis verkeert; en dat bij een crisissituatie een crisisbestuur hoort. Crisisbestuur bestaat uit twee componenten: uitleg en aanpak.

Uitleg gaat expliciet in op de vraag hoe je duidelijk maakt aan al degenen die zijn betrokken bij dat bestuur dat er sprake is van een crisis. Eén van mijn collega's zei zojuist, dat het bijzonder belangrijk is de mensen duidelijk te maken wat er eigenlijk aan de hand is. Ik onderschrijf dat ten volle. Als je wilt besturen, met maatregelen die erop zijn gericht een crisis te bedwingen, dan moet je eerst duidelijk maken dat die crisis er is. Soms gaat dat vanzelf. In Sint Maarten bijvoorbeeld is dat geheel vanzelf gegaan. De orkaan heeft daar gezorgd voor het besef bij iedereen dat het eiland in een crisis was beland. Op Curaçao heeft er een financiële storm gewoed, maar die is over veel hoofden heen gegaan. Niet iedereen beseft dat het resultaat van die storm een crisis is. Dat moet je dus uitleggen.

Nu component twee: de aanpak. Een opmerking vooraf, crisisbestuur is niet hetzelfde als paniekvoetbal. Paniekvoetbal is iets anders. Als je eerst een solidariteitsheffing voorstelt en daarna de afslanking van het overheidsapparaat en een week later breng je de verhoging van de benzineprijs op tafel en nog een week daarna is privatisering het wondermiddel voor al het overheidszeer, dan ben je niet bezig met crisisbestuur, maar dan ben je bezig met iets dat veel weg heeft van paniekvoetbal. Hoe moet de aanpak zijn die onderdeel is van crisisbestuur?

Om die vraag te kunnen beantwoorden moet er enig zicht zijn op het ontstaan, op de oorzaken. Hoe hebben we het voor elkaar gekregen dat we met zijn allen in deze crisis zijn beland? Dat is eigenlijk een lang verhaal, ik probeer de kern ervan kort weer te geven.

We hebben hier in de afgelopen decennia een aantal zaken geïmporteerd vanuit Europa. In de jaren '50 is democratie als bestuursstelsel ingevoerd. U hoorde het net al, bureaucratie als principe voor de overheidsorganisatie is ook ingevoerd. Dat kreeg zijn beslag in de jaren '60. De verzorgingsstaat, als visie op de rol van de overheid, arriveerde in de jaren '70. In een relatief korte periode werden hier dus nieuwe uitgangspunten voor bestuur ingevoerd. Die nieuwe uitgangspunten werden binnengebracht in de Curaçaose samenleving. Een samenleving gekenmerkt door grote ongelijkheden. Een samenleving waarvan je - achteraf pratend uiteraard - je mag afvragen of die daarvoor gereed was.

Hoe werkt democratie in de praktijk? Democratie betekent in de praktijk dat leiders die kiezers achter zich kunnen vergaren de politieke macht krijgen. Democratie betekende in Curaçao dat het bestaande patronagesysteem in een nieuw - politiek - jasje werd gestoken. Leiders deden beloften en kiezers probeerden, in ruil voor hun stem, gunsten van hen te krijgen.

De bureaucratie als opzet van de overheidsorganisatie bleek ook als instrument voor de gunstverlening aan kiezers te kunnen fungeren. Politieke benoemingen, politieke patronage, zijn in de loop der tijd kernbegrippen geworden. In de Curaçaose samenleving is het democratische systeem daardoor een eigen leven gaan leiden. Het werd een systeem waarbij het mogelijk was dat er mensen in de overheid kwamen die daar eigenlijk niet thuis hoorden. In de eerste plaats omdat ze niet altijd capabel genoeg waren. In de tweede plaats omdat er niet altijd een taak voor hen was.

Je zou dus kunnen zeggen dat de ingevoerde systemen hier op Curaçao in een overheidsapparaat hebben geresulteerd waar je eigenlijk geen kant mee uit kunt. Een overheidsapparaat waar veel mensen in zitten, een overheidsapparaat dat steeds minder in staat is om de dienstverlening te verrichten die nodig is.

En je zou kunnen zeggen dat de combinatie van democratie en bureaucratie er hier voor gezorgd heeft dat het derde uitgangspunt, de verzorgingsstaat, halverwege is blijven steken.

Invoering van de verzorgingsstaat betekent immers dat de overheid meer taken op zich neemt. Ten gevolge van de uitbreiding van taken werden er door nieuw aangetreden bestuurders steeds nieuwe diensten in het leven geroepen en werden er steeds nieuwe mensen aangesteld. Maar van de werkelijke uitvoering van overheidszorg kwam in meerdere gevallen weinig terecht. De verzorgingsstaat is zo als het ware blijven steken in de aanstelling van ambtenaren. De verzorgingsstaat heeft de mensen die zorg nodig hebben, de onderlaag, nauwelijks bereikt.

Gevolg van dit alles is dat de bestuurders nu grote problemen hebben. Want we hebben nu een overheidsapparaat dat te weinig productief is. Een overheidsapparaat waarvan u allen zegt dat het een dienstverlening geeft die onder de maat is. En het is nog kostbaar ook, het is uitermate kostbaar. Het is zelfs zo dat een steeds kleiner deel van het overheidsbudget overblijft voor die dingen waarvoor de overheid nu juist zit. Bevorderen van de economische bedrijvigheid, het scheppen van een goed sociaal klimaat onder andere door onderwijsvernieuwing, opvangen van *drop-outs*, het bestrijden van criminaliteit en u kunt zo nog wel een paar overheidstaken noemen. Er blijft voor die taken steeds minder geld over. Een steeds kleiner deel van het budget kan daaraan worden besteed. Er zijn daardoor achterstanden in overheidszorg ontstaan. Achterstand is ontstaan onder andere op het terrein van de onderwijsvernieuwing, in het veld van de werkgelegenheidszorg, in de wijkverbetering.

Als de bestaande situatie eruit ziet zoals ik u zojuist heb geschetst, dan rijst nu de vraag: Hoe kunnen de bestuurders anno 1995 weer op de bok van de wagen van het overheidsbestuur komen? Wat gaan ze doen om de crisis te beteugelen? Ik zie een aanpak die twee sporen kent, een langere termijn spoor en een kortere termijn spoor.

Een "overheid nieuwe stijl" is het kernbegrip voor de langere termijn. De nieuwe stijl behelst een overheidsapparaat dat gericht is op minder kosten en meer dienstverlening. Die nieuwe stijl impliceert dat in het omgaan met middelen kosteneffectiviteit en resultaatverantwoordelijkheid voorop staat. Die nieuwe stijl betekent ook een ander omgaan met mensen. Mensen moeten gemotiveerd worden, ze moeten graag willen werken. Management moet management met commitment worden, niet management zonder inspiratie. Management waarin de mensen op de werkvloer kunnen geloven. Maar het streven naar een "overheid nieuwe stijl" geeft niet een wonderbaarlijke wedergeboorte van die overheid na negen maanden. Er is veel meer tijd mee gemoeid, want het gaat hier in essentie om de verandering van de organisatiecultuur van de overheid. Dat betekent dat er pas op langere termijn resultaten zichtbaar kunnen worden. Kan de samenleving daarop wachten? Nee, er moet intussen wat gebeuren. Want op steeds meer terreinen manifesteren zich situaties die men als crisis kan bestempelen. Ieder jaar opnieuw zijn er 1000 *drop-outs* in het onderwijs op dit eiland. Iedere dag opnieuw brokkelt het culturele erfgoed van Punda en Otrabanda verder af. Er zijn dus problemen, zoals die van de jeugd en de monumenten, waaraan hier en nu wat moet worden gedaan. Het tweede spoor, dat van de kortere termijn, is hiermee aan de orde.

"Overheidszorg-hier-en-nu", zo luidt het credo voor de kortere termijn. Wat doe je met gebieden waar enerzijds "overheidszorg-hier-en-nu" hoog nodig is en waar anderzijds het bestaande apparaat niet voldoet? Je kunt dan kiezen voor een organisatie van openbaar bestuur die buiten de ambtelijke dienst is geplaatst. De plaatsing buiten de ambtelijke dienst maakt flexibel en effectief optreden mogelijk omdat over de grenzen van sectoren, bestuurslagen en andere bevoegdheidsindelingen heen gereikt kan worden. Coördinatie die anders in bureaucratisch geneuzel en ambtelijke rompslomp zou blijven steken, krijgt een nieuwe kans en daarmee de mogelijkheid om problemen integraal aan te pakken.

Er functioneren, voor zover ik weet, twee van dergelijke organisaties: de Task Force Antilliaanse Jongeren en het Secretariaat voor de Stadsvernieuwing. Die beide organisaties, klein in omvang, zijn in staat om een stuk beleid te initiëren waarbij coördinatie plaatsvindt tussen meerdere departementen, diensten, overheidsbedrijven en private instellingen. Daarnaast kunnen ze een belangrijke bijdrage leveren aan het herstel van een ambtelijk eergevoel en aan de motivatie van managers en daarmee aan het andere spoor, de opbouw van een "overheid nieuwe stijl".

Kortom, mijn voorstel aan de bestuurders voor wat betreft de aanpak van een crisisbestuur is: Voer een tweesporen beleid. Op langere termijn werken aan de opbouw van een "overheid nieuwe stijl". Op kortere termijn de produktie van "overheidszorg-hier-en-nu" waarbij buiten de ambtelijke dienst geplaatste organisaties het voortouw nemen.

Tenslotte - en daarmee ben ik terug bij mijn begin - u zult de ogen van de hele samenleving moeten openen. Want de storm die hier heeft gewoed, heeft een schade aangericht die slechts voor enkelen zichtbaar is. Uitleg aan een ieder, keer op keer, is noodzaak nummer één. U zult als bestuurders van Banda Ariba naar Banda Abou moeten gaan en van Marie Pompoen naar Seru Fortuna in een ware *cruzada popular*. Neemt u die term terug van degenen die hem u hebben ontnomen en gebruik hem in de juiste zin van het woord!

P.C. Verton

Directeur Verton Advies N.V.

2.3. De veranderende rol van de overheid, de heer C. J. G. M. de Boer RA

In deze inleiding ga ik in op de vraag hoe, met name in het geval van Curaçao, tot een nieuwe definitie van de rol van de overheid kan worden gekomen. Hiervoor zal ik een korte schets geven van mogelijke methoden en maatregelen die kunnen leiden tot veranderingen in die rol. Ik zal met name ingaan op wat ik noem de integrale aanpak, omdat ik denk dat deze aanpak hier de voorkeur zou moeten genieten. Sterker nog, ik denk dat Curaçao een unieke kans heeft om de huidige problematische situatie om te buigen tot een opportunity (een goed en krachtig genoeg woord in het Nederlands heb ik hier niet voor), een opportunity om de rol van de overheid te herdefiniëren en daarmee de toekomst van Curaçao in positieve zin te beïnvloeden.

Huidige situatie

In de huidige situatie staat Curaçao voor een aantal zeer ingrijpende maatregelen om de problematiek op te lossen, zeer ingrijpend. De drijfveer is geldnood: De noodzaak om tot zeer forse bezuinigingen te komen. De overheid kan uit een aantal maatregelen kiezen om deze problemen aan te pakken. Mijn stelling is dat de integrale aanpak de voorkeur geniet. Om de huidige problemen op te lossen is het een absolute noodzaak om tot herdefiniëring van de rol van de overheid te komen, want de problematiek is groot en complex: Op zichzelf staande maatregelen zonder integrale samenhang werken niet voldoende. Maar het is ook een unieke kans om de negatieve situatie en de noodzaak tot pijnlijke maatregelen om te buigen tot iets positiefs.

De integrale aanpak

In feite staat de visie op de overheid, de samenleving en de rollen van de spelers centraal. Deze visie is onmisbaar en dient met een zekere concreetheid aan te geven hoe de toekomst van Curaçao er uit ziet en wat de rol van de overheid daarbij is. Dit is het meest belangrijke en tevens het moeilijkste onderdeel van deze aanpak. Vervolgens wordt met behulp van deze visie (kapstok) de huidige rol en het functioneren van de overheid doorgelicht en komt men tot het formuleren van maatregelen om de huidige situatie aan te passen aan de gewenste situatie.

Deze methode wordt in bepaalde landen toegepast om tot herdefinitie van de rol van de overheid te komen op diverse bestuursniveaus (rijksoverheid en gemeentelijke overheid). Als voorbeeld kan een Nederlandse middelgrote gemeente dienen waar Arthur Andersen in samenwerking met ODRP een gemeente ondersteunen bij dit proces. Grote financiële problemen hebben hier geleid tot de noodzaak voor een integrale aanpak.

Afsluitend

Mijn stelling is dat de huidige situatie in Curaçao vraagt om een integrale aanpak, waarbij de visie van de overheid op de samenleving centraal moet staan. Via deze visie kan de toekomst van Curaçao worden geschetst. Dit is van belang om de negatieve situatie waarin Curaçao zich bevindt om te buigen tot een perspectief, wat niet noodzakelijkerwijs rooskleurig hoeft te zijn, maar in ieder geval een perspectief van waar Curaçao heen moet in de toekomst.

Een unieke gelegenheid!

C.J.G.M. de Boer

Partner Arthur Andersen & Co Den Haag

2.4. De veranderende rol van de overheid, de heer dr. R. E. Silberie

Samenlevingen hebben altijd de behoefte gevoeld om over een mechanisme te beschikken dat van bovenaf bepaalde zaken voor de leden regelt. Dit mechanisme is tegenwoordig de overheid in haar diverse rollen waarin zij invloed op de gemeenschap uitoefent, als stimulator, coördinator, allocator, regulator, etcetera. Dat de overheid in onze hedendaagse samenleving een rol heeft staat buiten kijf. Wat momenteel wel ter discussie staat is, wat deze rol moet zijn en hoe de overheid die rol precies moet invullen.

In deze inleiding zal ik me niet concentreren op een zeer actueel onderwerp zoals privatisering of het publieke/private- verdelingsvraagstuk, maar eerder om de noodzaak van verandering in de rol van de overheid te benadrukken en enkele ideeën aan te reiken, die van belang kunnen zijn bij het denken over en het handelen als gevolg van de veranderende rol van de overheid.

Veranderende rol van de overheid

De overheid regeert om de aan haar toebedeelde rol te vervullen. Regeren is vooruitzien en we weten uit eigen ervaring dat vooruitzien verre van gemakkelijk is. De rol van de overheid is dus een moeilijke taak, die nooit 100% zekerheid biedt over wat er aangepakt moet worden en hoe. Degenen die bij de besluitvorming van de overheid betrokken zijn, dienen dus goed voorbereid te zijn op hun taak, willen zij een redelijke kans hebben om enig succes te boeken.

Organisaties staan in het algemeen onder invloed van hun omgeving en de leiding van zulke instellingen dient goed rekening te houden met die omgeving om tijdig de nodige aanpassingen in de organisatie aan te brengen teneinde een gezonde continuïteit te garanderen. Deze aanpassingsbehoefte eist een constante bezinning op de juiste rol die de leiding zich moet aanmeten. Wanneer nu de omgeving een grote druk uitoefent op de organisatie wordt de noodzaak voor de bezinning sterker gevoeld en heeft dit tot gevolg dat meestal een merkbare wijziging komt in de rol van de leiding. Geldt dit voor organisaties in het algemeen, voor de overheid - als open systeem bij uitstek - is dit des te meer van toepassing. Het is dus normaal dat de rol van de leiding van een zich gezond ontwikkelende organisatie met de tijd verandert. In het geval van de overheid, als regerende instantie over een gemeenschap, is het niet anders.

Noodzaak voor verandering

De noodzaak voor verandering is een direct gevolg van de invloed van de omgeving op de overheid. Het instrument dat de overheid hanteert bij het regeren is beleid. Het overheidsbeleid is altijd een reactie op een probleem, (gedefinieerd als de discrepantie tussen wens en werkelijkheid nu of in de toekomst), dat op de een of andere manier verbonden is met verschijnselen uit de directe of indirecte omgeving van de overheid. Welke zijn momenteel de prikkels uit de omgeving die onze overheid dwingen zijn rol te veranderen?

Het wordt steeds moeilijker om het gedrag van organisaties te begrijpen zonder internationale tendensen in overweging te nemen. Ook hier geldt dit des te meer voor overheden. Op wereldniveau zien we verschillende ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op onze overheden. Het toenemende belang van informatie in ons dagelijks leven maakt dat onze overheden steeds meer in een informatiegemeenschap moeten kunnen opereren. Geavanceerde technologische toepassingen op vele gebieden (o.a. telecommunicatie, medische wereld) bieden ook voor overheden mogelijkheden die tot nu toe niet bestonden. De grenzen tussen individuele landen vallen als het ware steeds meer weg en wij ervaren steeds meer een groeiende tendens naar een wereldeconomie. Concurrentie wordt steeds heviger en de instrumenten die daarbij gebruikt worden, worden steeds gevarieerder. Daarnaast wordt het belang van strategisch denken in plaats van korte termijn beslissen eveneens steeds meer een must. Decentralisatie blijkt steeds meer toegepast te worden om tegemoet te komen aan de verhoogde eisen van flexibiliteit.

Zelfhulp wordt als een beter alternatief gezien dan de traditionele hulpvarianten, net zoals participerende democratie de voorkeur heeft boven het eerder gekoesterde ideaal. Verder zijn ook de verschillende opvattingen over het neo-liberalisme van belang. Enkele voorbeelden hiervan zijn: De nadruk op individuele vrijheid en niet op solidariteit en op de interdependentie tussen rijkdom en vrijheid; de wens naar minder interventie of regelgeving van de staat en tenslotte de negatieve connotatie van overheidsbureaucratie als een soort parasiet van de gemeenschap.

Lokale situatie

Kijken we naar onze nationale en lokale (eilandelijke) situatie dan zien we een gemeenschap in ontwikkeling met veel behoeften en weinig middelen om aan die behoeften te voldoen, onduidelijkheid in configuratie (staatkundige structuur), structurele begrotingsproblemen, problemen op economisch gebied (o.a. werkgelegenheid), sociaal gebied (o.a. criminaliteit, drugs), onderwijsproblemen, etc.

Het behoeft geen betoog dat een overheid die zich geplaatst ziet in een omgeving als boven geschetst zich serieus moet bezinnen op de rol die zij moet vervullen, wil zij op een behoorlijke manier op de omgeving kunnen inspelen. Blijkt het dat die overheid zich in het verleden goed heeft gekweten van haar taak, dan zou zij zich kunnen permitteren om die succesvolle rol ongerept voort te zetten. Dit kan inhouden dat de overheid in haar rol tot nu toe vrij goed rekening heeft gehouden met de invloeden van de omgeving. Maar zelfs in zo'n situatie kan het raadzaam zijn om een verandering in rol te overwegen, wanneer perspectieven voor verbetering aanwezig zijn. Hebben wij echter te maken met een overheid die wordt gekenmerkt door gebrek aan daadkracht en effectiviteit, inefficiëntie en waar interne en externe dissatisfactie de orde van de dag zijn, dan is een verandering in rol een noodzaak.

Uitgangspunten veranderende rol

Indien de volgende punten als basis voor ons overheidsbeleid worden gebruikt, dan denk ik dat wij een hele stap vooruit zijn. Elk beleid zal gericht moeten zijn op het creëren van een gemeenschap waarin de mens centraal staat en waarin rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van onze lokale mensen. Noem het een ontwikkeling op basis van "sokojikar", zoals onze professor Mhango het noemt of "desaroyo propio" (ontwikkeling op eigen kracht) zoals Ieteke en Jonchi Wever het betitelen, als het maar een ontwikkeling is die uitgaat van de al dan niet latente potentie van de lokale mens. Het spreekt vanzelf dat in deze filosofie onderwijs en vorming een centrale plaats innemen. De mentale ontwikkeling van de mens, het regionalisme en de zorg voor de basisgroepen in de gemeenschap moeten eveneens worden benadrukt.

Teneinde een stabiel politiek klimaat te verwezenlijken, moeten de verschillende actoren van de peilers van de gemeenschap een zekere mate van interne harmonie bereiken. Dit kan alleen indien alle betrokken partijen zich realistisch genoeg opstellen om hun pluspunten en beperkingen te onderkennen en bereid zijn tot offers om tot nationbuilding te komen. Het is de taak van de overheid om middels haar beleid en voorbeeldfunctie deze ontwikkelingen te stimuleren.

Complexiteit openbaar bestuur

Een ander belangrijk feit dat moet worden onderkend, is het belang en de complexiteit van het openbaar bestuur. Overheidsmanagement is nu eenmaal moeilijk en alleen door het in handen van de juiste mensen te plaatsen en deze zich degelijk te laten voorbereiden op hun taak kan het overheidsbeleid succesvol zijn. Met juiste mensen bedoel ik mensen die op de hoogte zijn van de basisprincipes van algemeen en overheidsmanagement en die in staat zijn deze toe te passen. Let wel, ik zeg niet dat experts op het gebied van overheidsmanagement de politici moeten vervangen. Wat ik stel is dat de politieke bestuurders een minimum kennis van overheidsmanagement dienen te hebben, willen ze redelijk kunnen functioneren. Hoe het ook zij, wij moeten ons berusten in het feit dat overheidsbeleidsdoelstellingen vaak slechts op lange termijn haalbaar zijn. Wij mogen best korte termijn trucjes uitproberen, zolang ze niet al te schadelijk zijn, maar het lange termijn traject moet beginnen en ook aangehouden worden. Uiteindelijk is het vooral dit traject dat de gewenste resultaten moeten geven.

De rol van politieke partijen

Afsluitend wil ik de rol van onze politieke partijen noemen. Het zal u zijn opgevallen dat veel van de problemen waarop ons overheidsbeleid zich zal moeten richten zich in ons politieke systeem afspelen. De overheid is namelijk geen monolithisch stelsel. Politieke partijen als de belangrijkste actoren in een politiek systeem hebben dan ook veel te maken met deze problemen. Zij moeten zich serieus op hun rol bezinnen en deze ombuigen om onder andere tot meer politieke discussies over belangrijke issues te komen, zodat wij beter functionerende politieke partijen krijgen. Een positieve verandering hierin zal namelijk ook een positieve uitstraling hebben op de oplossing van de eerder genoemde problemen en het kunnen uitvoeren van de aanbevelingen.

Wij dienen ons echter goed te realiseren dat niet alleen de politieke partijen verantwoordelijk zijn voor het slecht functioneren van deze instellingen. Ook de gemeenschap als geheel en elke burger individueel draagt een stukje verantwoordelijkheid hiervoor. Belangrijk is, dat wij ons realiseren waar wij onze pogingen om de overheid te verbeteren concentreren, namelijk bij de politieke partijen zelf, en de rest van de gemeenschap draagt medeverantwoordelijkheid.

Samengevat

Er bestaat geen twijfel over dat de overheid een belangrijke rol heeft ten aanzien van de ontwikkeling van onze gemeenschap. Het is normaal dat de rol van de overheid constant aan verandering onderhevig is. Er zijn zeer veel redenen die de overheid dwingen haar rol constant aan te passen. Enkele cruciale punten voor zo'n aanpassingsfilosofie op dit moment kunnen zijn: De lokale mens centraal plaatsen, politieke stabiliteit en harmonie stimuleren; onderkennen van het feit dat public management een moeilijke taak is en het stimuleren van meer effectieve politieke discussie (en besluitvorming) en beter functionerende politieke partijen. Het zijn geen nieuwe ontdekkingen, maar eerder bestaande inzichten die om de een of andere reden hun weg nog niet of niet genoegzaam hebben gevonden in ons politiek systeem.

Niet de veranderende rol van de overheid is ons probleem, maar eerder de belangrijke actoren in ons politiek systeem die te traag veranderen. Zo traag zelfs dat wij gaandeweg in een dieptepunt van overheidsfunctioneren zijn beland. Hoe meer wij de verandering uitstellen hoe dieper wij afzakken. Hoe eerder wij als gemeenschap erin slagen om de betrokkenen te laten inzien dat een verandering hoognodig is en ze zover krijgen dat de nodige maatregelen genomen worden, des te beter.

Kortom, er is veel werk om te verzetten. Bestuurskundigen kunnen hierin een voorname rol spelen. De oprichting van een Vereniging van Bestuurskundigen kan een belangrijk en waardevol instrument blijken.

R.E. Silberie

Rector Magnificus Universiteit van de Nederlandse Antillen

2.5. De veranderende rol van de overheid, de heer drs. M. P. Goede

De titel van deze discussie is "De veranderende rol van de overheid", maar het had net zo goed "De veranderende samenleving" kunnen zijn. Immers, de overheid bestaat niet om wille van zichzelf, maar om wille van de samenleving. En niet andersom. Dit houdt in dat als de samenleving verandert, de overheid mee moet veranderen. Ik onderscheid in dit kader drie perioden:

1. Het industriële tijdperk
2. Het post-industriële tijdperk
3. Het informatietijdperk

Het industriële tijdperk

De overheid van nu is niet van deze tijd. De overheid van vandaag vindt haar oorsprong in het industriële tijdperk in Europa. De overheid diende in dit tijdperk de voorwaarden te creëren voor het industrialisatieproces. Naast de handhaving van de openbare orde ging de overheid zich in deze tijd bezighouden met het scheppen van de noodzakelijke infrastructuur. Karl Marx en Max Weber hebben uitgebreid geschreven over dit tijdperk.

De grote industriën die op Curaçao kwamen, zoals bijvoorbeeld de Shell en de Drydock kwamen in het industriële tijdperk naar Curaçao. Tot op zekere hoogte hebben we deze ontwikkeling ook op Curaçao meegemaakt.

Door het succes van de industrialisatie en de neveneffecten ervan, nam de vraag naar overheidsop treden alsmaar toe. Twee van deze neveneffecten waren kinderarbeid en urbanisatie, deze effecten maakten sociale wetten en ruimtelijke ordening noodzakelijk. Verder werd het overheidsingrijpen vergroot door de opkomst van de sociale democratie en de stijgende overheidsinkomsten. "Meer overheid en minder markt" luidde het credo. De instrumenten die zij hiervoor hanteerde waren regelgeving, subsidie, belastingen en geweld.

De organisatie van de overheid is in het industriële tijdperk gebaseerd op een aantal principes die worden aangeduid met de term bureaucratie. De principes zijn in hiërarchische volgorde gelijkheid, deskundigheid en bescherming van de ambtenaar. Voor het industriële tijdperk was het bureaucratische systeem zeer efficiënt en effectief.

Het post-industriële tijdperk

Door het succes van het industriële tijdperk zijn we het post-industriële tijdperk ingegaan. Het post-industriële tijdperk dateert van ongeveer 1960 tot en met 1995. Over waar precies de periode eindigt, kan worden gediscussieerd. In dit tijdperk vind ik het belangrijk om de naam van Taylor¹ te noemen. In deze periode komen we tot een soort omgaan met organisaties, door taken op te splitsen en vervolgens weer te coördineren. We bevinden ons nu in het tijdperk van de rationalisatie. Verder wordt deze periode gekenmerkt door de sociale democratie. Door het succes in het industriële tijdperk gaat het heel goed met de wereldeconomie. Dit heeft twee gevolgen: Er is veel geld beschikbaar en door de heffing van belastingen gaat de overheid over meer middelen beschikken. Maar tegelijkertijd ontstaat er door de werking van het kapitalistisch systeem veel sociaal onrecht, zoals kinderarbeid, lange werktijden etcetera. De overheid ondervindt dan vanuit de samenleving steeds meer druk om bepaalde misstanden te corrigeren. En tegelijkertijd ontstaan in de samenleving groepen, die opkomen voor een meer rechtvaardige verdeling van de welvaart in de samenleving. Via het democratisch stelsel gaat de overheid zich toeleggen op de rol van herverdelers van de inkomsten.

De toenemende rationalisatie heeft in de industrie geleid tot het rationaliseren van de produktiewijze. Hierbij werd menselijke arbeid door machines gesubstitueerd.

Ook op Curaçao heeft de industrie in dit post-industriële tijdperk te maken met het streven naar toenemende rationalisatie, met onder andere de grote ontslagen van de Shell als voorbeeld.

In deze periode ontstaat langzamerhand de verzorgingsstaat, met een overheid die de inkomsten herverdeelt. In tegenstelling tot de terughoudende houding en de hiërarchische structuur in het vorig tijdperk, is de overheid in deze periode zeer actief met een progressief belastingsstelsel en subsidies. De primaire inkomstenverdeling zoals die ontstaat na produktie, wordt door de overheid gecorrigeerd, ingegeven door meer sociale motieven. Met name aan het eind van deze periode kwam - ook op Curaçao - meer het besef dat de organisaties een meer platte structuur moesten krijgen.

¹ Taylor's boek dateert uit 1947, maar pas in het post-industriële tijdperk werd de toepassing van zijn ideeën algemeen gangbaar

Van een bureaucratische organisatie probeert men de slag te maken naar een meer klantgerichte organisatie.

Desondanks blijven ook in het post-industriële tijdperk de bureaucratische kenmerken duidelijk zichtbaar bij zowel de overheid als het bedrijfsleven. Dit vindt zijn oorzaak in een wetmatigheid in de organisatiekunde, namelijk dat organisaties kenmerken blijven vertonen van een periode die reeds achter de rug is.

In het bedrijfsleven bleef gedurende het post-industriële tijdperk de hiërarchische stijl van management veelal gehandhaafd. Deze hiërarchische stijl ging echter steeds meer botsen met bepaalde ontwikkelingen in de samenleving, zoals het toegenomen opleidingsniveau. Daarnaast kwam veel meer informatie in de samenleving beschikbaar, met name voor de politieke besluitvorming en voor de implementatie van beleid. Deze ontwikkelingen leiden ons naar het informatietijdperk.

Het informatietijdperk

Door het voortschrijden van de technologie zijn wij via het post-industriële tijdperk belandt in het informatietijdperk. Het informatietijdperk heeft schaalvergroting en globalisatie mogelijk gemaakt. Dit tijdperk is met name beschreven door Alvin Toffler.

We staan momenteel aan het begin van het informatietijdperk. Ontwikkelingen als die van de computer, de cellulair telefoon en Internet zijn een aantal jaren geleden pas in onze samenleving geïntroduceerd, maar het lijkt al lang geleden. Veel van deze produkten zijn nog vrij recent en hun technologie bevindt zich nog in een initieel stadium. De produkten worden steeds geavanceerder en de toepassingen steeds groter. Deze ontwikkelingen zullen een grote impact hebben in de komende jaren. De impact is nog niet te overzien en dat is heel kenmerkend voor de situatie waarin we ons nu begeben. Wij kunnen de toekomst niet meer voorspellen. Los van het feit dat de toekomst altijd onzeker is, kunnen wij nu zelfs niet meer extrapoleren naar de toekomst, omdat de technologie zo is veranderd.

Een ander verschijnsel van het informatietijdperk is dat de ideologiën die tot nu toe dominant zijn geweest in de (politieke) gedachtenvorming zijn achterhaald. Het socialisme is hiervan een voorbeeld.

Ideologische debatten kunnen het veranderingsproces vertragen. Wij realiseren ons nog onvoldoende dat ideologie betrekking heeft op de periode waarin ze ontstaat en vervolgens wordt achterhaald. Er dienen zich al elementen aan van een nieuwe ideologie, zoals mondiale solidariteit, het milieubewustzijn en de vredesbeweging.

Het is nu noodzakelijk dat de overheid zich aanpast aan het informatietijdperk. De overheid vertoont echter nog veel bureaucratistische kenmerken. De overheid dient haar domein te herdefiniëren omdat het door informatie (telematica) aangestuurde globaliseringsproces flexibilisering eist. De overheid tracht dit te bereiken door terug te treden, via onder andere deregulering en privatisering. Op deze manier kan zij anderen in staat stellen om de voorwaarden te creëren die het informatietijdperk mogelijk maken. De overheid zelf kan namelijk niet flexibel of rigoureuus investeren in telecommunicatie, in human resources en in transport. Als de overheid dit niet kan, wordt zij een beperking voor de ontwikkelingen in de samenleving. Daarom moet de overheid flexibiliteit creëren binnen de samenleving om een nieuwe productieorde mogelijk te maken.

De overheid heeft geen ruime keuze in beleidsinstrumenten. De traditionele instrumenten - regelgeving, geweld en herverdeling van inkomen - zijn niet geschikt om in het informatietijdperk te interveniëren. Daarvoor in de plaats komt overheidscommunicatie als beleidsinstrument. De overheid moet op andere manieren proberen de samenleving aan te sturen.

Overheidscommunicatie is het beleidsinstrument van de toekomst. Verder zal de organisatie van de overheid zich moeten transformeren naar wat wij noemen een *moleculaire* organisatie: Een kernoverheid die op afstand - maar met duidelijke lijnen naar de kern toe - units aanstuurt, die met grote zelfstandigheid zorgdragen voor bepaalde aangelegenheden in de samenleving.

Er ontstaat nu een heel andere vorm van leiderschap, een meer situationeel leiderschap. In tijden van crisis, zoals bijvoorbeeld op St. Maarten na de orkaan Luis, merk je dat een strakkere vorm van leiderschap goed functioneert, maar in een normale situatie moet een meer participatief leiderschap worden toegepast.

De beschreven situatie vergt visie en een bepaalde vorm van leiderschap van de overheid. De hiërarchische management- en leiderschapsstijl is niet geschikt in de transitiefase: De problemen die zich nu voordoen zijn nieuw en de oplossingen zijn onbekend; zij dienen opgelost te worden met creativiteit en het is onwaarschijnlijk dat alle kennis zich kan verenigen in één persoon. Dit betekent dat leiders zich open moeten stellen voor alle nieuwe ideeën om tot een oplossing te komen.

Samenvattend en concluderend

Onderstaand schema geeft een samenvattend overzicht van de drie tijdperken en de kenmerken van ieder tijdperk.

	Industrieel tijdperk	Post-industrieel tijdperk	Informatie tijdperk
Periode	1900 - 1960	1960 - 1995	1995 -
Auteurs	K. Marx, M. Weber	F. Taylor	A. Toffler
Ideologie	Sociale democratie	Sociale democratie	Opkomst nieuwe ideologie
Technologie	Stoommachine en dieselmotor	Mechanisatie	Telematica
Onderwijs	Gericht op fabrieken	Gericht op fabrieken en professionals	Creativiteit
Rol overheid	Voorwaarden- scheppend	Interveniërend/ verzorgingsstaat	De terugtrekkende overheid
Beleids- instrumenten	Regelgeving en geweld	Regelgeving, herverdeling van inkomsten, geweld	Communicatie
Structuur overheid	Bureaucratie	Platte organisatie	Moleculaire organisatie
Leiderschaps- stijl	Hiërarchisch	Hiërarchisch	Situationeel leiderschap

tabel 1. Overzicht van de tijdperken en haar kenmerken

Samenvattend kan worden gesteld dat de overheid van de toekomst een kleine overheid is die richting geeft, voorwaarden schept en kansen creëert. Kortom, een overheid als regisseur.

Tot slot een voorbeeld. Aan het begin van deze eeuw was ons onderwijsstelsel primair gericht op het produceren van fabrieksarbeiders. De kinderen moesten in de rij gaan staan. Als de bel ging moesten ze komen opdraven. Ze moesten gehoorzaam zijn en de onderwijzers wisten alles en als je iets niet wist, was je dom. Dit waren allemaal belangrijke kenmerken voor mensen die later in een bedrijf of in een fabriek moesten werken. Het probleem is dat we dit model veel te lang hebben vastgehouden, ook op Curaçao. Nu zijn we gelukkig snel aan het veranderen. In de toekomst zal het onderwijs primair gericht zijn op creativiteit en op het kunnen exploreren van de technologie. Dit is het type onderwijs waar we naartoe gaan en waarbij ik denk dat locatie steeds minder belangrijk wordt. In de toekomst kunnen kinderen thuis, bijvoorbeeld via Internet, ook onderwijs volgen.

M.P. Goede

Manager Arthur Andersen & Co. Curaçao

2.6. De veranderende rol van de overheid, de heer mr. F. G. Wijnstra

Een citaat: "De overheid verliest steeds meer greep op de samenleving. De burgers zijn niet meer de brave en gehoorzame gelovigen van de jaren vijftig. De burger van nu is beter geschoold, is mondiger, heeft veel meer keuzemogelijkheden en gaat op basis van zijn eigen normen steeds meer zijn eigen weg, steeds vaker voorbijgaand aan de regels van de overheid (...). De poging van de overheid om de versplintering van de samenleving te beantwoorden met een versplintering van de regelgeving heeft geleid tot een uit z'n voegen gegroeide bureaucratie, een overstelpende hoeveelheid controle en een burgerij die er massaal een sport van maakt om die te ontwijken. De overheid ligt op apegapen", aldus Marcel van Dam op 31 december 1994 in de Volkskrant. Een somber, wellicht te somber beeld? Het gaat over Nederland, maar dat had u al begrepen.

De veranderende rol van de overheid, het thema van deze inleiding. Veelal wordt de discussie hierover mede beïnvloedt door of vermengd met een discussie over de kwaliteit van overheidshandelen. Nu kan het goed of minder goed functioneren niet los worden gezien van de historische context, en derhalve ook niet van de taken en positie van de overheid in een samenleving. Elke periode heeft eigen normen en waarden. Wat in de ene periode zinnig en belangrijk wordt gevonden, kan in een andere periode als minder relevant worden beoordeeld.

In de vorige eeuw was er nog een weinig gereguleerde overheid. Burgers hadden vaak te lijden onder vormen van toeval en willekeur van machthebbers. Ik zou deze periode willen betitelen als de periode van de "willekeurige overheid". Als reactie hierop ontstond een periode van objectivering, wet- en regelgeving, standaardisatie en codificatie, resulterende in een periode van de "Weberiaanse" overheid. Formalisering, objectivering en juridisering van de overheidsbureaucratie waren daarbij sleutelbegrippen. Dit leidde uiteindelijk tot grote verstarring.

In de jaren zestig en zeventig kwam een reactie in de vorm van wat wij noemen de "utopische overheid". Alles kon en mocht. De overheid was er om alle problemen van de burgers op te lossen.

De taken van de overheid namen aanzienlijk toe. Een enkele politieke partij ging zover dat men sprak over de maakbaarheid van de samenleving. Aangezien er ruime financiële middelen aanwezig waren, groeiden de overheidsorganisaties zeer sterk.

In de jaren tachtig ontstond als reactie op deze onbeheerste groei de "bedrijfsmatige overheid", mede ingezet door financiële tekorten en de noodzaak van bezuinigen. In deze fase verkeren wij nog steeds, hoewel er steeds meer kritische geluiden te horen zijn. Het eigene van de overheid wordt in een aantal gevallen ten onrechte ontkend. Door de toegenomen samenwerking met private bedrijven zijn er hier en daar ook gewenste relaties ontstaan. De betrouwbaarheid van de overheid kwam hier en daar onder druk te staan.

Het besef begint te ontstaan dat niet klakkeloos alles uit het bedrijfsleven moet worden overgenomen. De overheid heeft ook een eigen identiteit. Efficiency is op zich een goede zaak, maar er is meer dan dat. De overheid - en niet alleen in Nederland - bevindt zich op dit moment in een nieuwe zoek- en bezinningsfase. Enerzijds is er een discussie over externe verbeteringen (welke taken moeten door de overheid worden uitgevoerd), anderzijds is er sprake van een discussie over interne verbeteringen. Via een bezinning op de kerntaken wil de overheid zich opnieuw positioneren: welke taken moeten worden afgestoten, welke moeten worden geïntensiveerd; welke kwaliteits- en efficiëncy-eisen moeten daarbij worden gesteld? Deze fase valt te betitelen als die van de 'zoekende overheid'.

Dwars hier doorheen loopt in Nederland ook een discussie over de "betrouwbare" overheid. De betrouwbaarheid heeft de afgelopen jaren een aantal deuken gekregen. Toch zal een goed functionerende overheid moeten voldoen aan hoge eisen van betrouwbaarheid, zeker in de ogen van de burgers. De mate van legitimiteit van overheidshandelen wordt voor een groot deel bepaald door de mate van vertrouwen die burgers hebben in hun overheidsorganen.

De laatste tien jaar is het functioneren van de Nederlandse overheid eenzijdig bepaald door bezuinigingen, effectiviteits- en efficiencyverbetering en economisch handelen. De drie "E's" waren alom dominant aanwezig. Noodzakelijk en nuttig, maar er is meer gaande. Natuurlijk moet verspilling bestreden blijven worden, maar de discussie over betrouwbaarheid, kwaliteit en de kerntaken van de gemeentelijke overheid zijn net zo belangrijk, zo niet belangrijker. Anders lopen we het risico dat heel efficiënt de verkeerde dingen worden gedaan, voor burgers die geen enkel vertrouwen meer hebben in de overheid.

Mogelijk leiden de beide discussielijnen - kerntaken en betrouwbaarheid - tot een "vitale overheid", een overheid die zichzelf niet marginaliseert, maar stoelt op een vijftal pijlers te weten: effectiviteit, efficiency, betrouwbaarheid, rechtmatigheid en kwaliteit. En kwaliteit is in wezen niet meer of minder dan doen wat je belooft. Maar wat moet die overheid dan nog, of misschien juist? Bij kerntakendiscussies zoals die door Nederlandse gemeenten worden gevoerd gaat het vrijwel altijd om minder overheid. Niet zo vreemd, nu er nog steeds flink moet worden bezuinigd. Uiteraard is het zo dat daardoor een echte normatieve discussie over de rol en taken van de overheid wordt belemmerd, maar misschien is dat vooral voor echte bestuurskundigen. Politici hebben in het algemeen vooral te maken met de noden van alledag.

Toch wil ik voor u, als Vereniging voor Bestuurskunde, een aantal argumenten voor en tegen een terugtrekkende overheid kort belichten. Om de zaak in balans te houden evenveel argumenten voor als tegen.

Argumenten voor terugtrekken

Een argument voor terugtrekking is in de eerste plaats het bestuursfilosofische argument. De gedachte hierbij is dat de overheid geen dingen moet doen die het particulier initiatief of het bedrijfsleven even goed of zelfs beter kan doen.

Daarnaast het macro-economische argument. Een bescheiden overheid is goed voor de economie en dus ook voor de werkgelegenheid.

Verzelfstandigen geeft nieuwe mogelijkheden, extra ruimte voor nieuwe initiatieven, etc.

Vervolgens het bestuurlijke argument. Een overheid - lees politiek - die alles bestuurlijk zelf in eigen hand wil houden is overmoedig en overspeelt z'n hand. Het is goed wanneer bestuurders en hun ambtenaren zichzelf beperkingen opleggen.

Als vierde argument wordt wel doelmatigheid genoemd. De overheid is duurder dan de private sector. Een private onderneming probeert alle vermijdbare kosten te vermijden. De overheid kent een dergelijke prikkel niet.

Tenslotte het argument van het democratisch decentralisme. Echte democratie is directe en verantwoordelijke democratie. Anders gezegd: soevereiniteit in eigen kring of baas in eigen huis, als credo.

Argumenten tegen terugtreden

Zolang brede lagen in de maatschappij verworvenheden als gezondheidszorg, onderwijs en inkomenszekerheid waarderen, blijft een ordenende overheid noodzakelijk. Het argument van de activistische overheid. Ook noodzakelijk omdat er in iedere samenleving mensen zijn die buiten hun schuld uit de boot dreigen te vallen.

Vervolgens het argument van de nationale economie. Strikt genomen maakt het niet uit wie er produceert. Het is voorts naïef om er vanuit te gaan dat de vrije markt zonder meer superieur is, is hierbij de achterliggende gedachte.

In de derde plaats de democratische controle. Tegenover de opvatting dat de kwaliteit van het bestuur kan worden verbeterd door de portefeuilles van bestuurders van alles te ontdoen wat niet echt wezenlijk is, staat de visie dat een goede bestuurder niet slechter wordt door zijn werkterrein uit te breiden, noch een slechte beter door het omgekeerde te doen. Opvallend is dat het kabinet Kok nadrukkelijk inzet op het herstel van het politiek primaat. De idee bestaat dat de representatieve democratie haar greep op een aantal wezenlijke voorzieningen voor een belangrijk deel is kwijtgeraakt.

Het vierde argument is het argument van het doelmatigheidsneutralisme van de overheid. Of een dienst of produkt wel of niet in overheidsbeheer wordt geleverd, maakt in beginsel voor de efficiency niet veel uit. Een probleem hierbij is dat er nauwelijks cijfermateriaal voorhanden is om dit argument in de èèn of andere richting te onderbouwen.

Tenslotte het vijfde en laatste argument: de democratische subsidiariteit. Uiteraard is het uitstekend wanneer maatschappelijk noodzakelijke functies zonder overheidsbemoeiing worden vervuld. Zolang dit echter niet het geval is en een deel van de burgerij van dergelijke functies verstoken blijft, is er een blijvende rol voor de overheid. Voorwaardenscheppend, ondersteunend en aanvullend en waar nodig uitvoerend.

Tot zover de argumenten voor en tegen terugtreden in kort bestek. Er zijn algemene overwegingen om de overheid kleiner te maken; evengoed zijn er algemene overwegingen om dat niet te doen. Voor de verschillende argumenten zowel voor als tegen, geldt dat het vooral om meer of minder plausibele maar in het algemeen moeilijk te bewijzen stellingen gaat. En misschien is dat maar goed ook.

Bedrijfsmatigheid

In Nederland is op gemeentelijk niveau niet alleen maar verzelfstandigd, maar heeft men zich met name ook gericht op een drietal essentiële punten van bedrijfsmatigheid. In de eerste plaats de structuur. Vrijwel alle gemeenten van minimaal enige omvang hebben het zgn. secretariëdienstenmodel verlaten en zijn overgestapt op het markt-(sectoren)model. De moderne gemeente is strak georganiseerd: Bestuursdienst, sectorenmodel, beleid en uitvoering geïntegreerd. Er is sprake van integraal management. Vervolgens de nieuwe cultuur: klantvriendelijkheid en entrepreneurschap. Bij een organisatie die functioneert volgens de eisen die de omgeving stelt, behoort ook een vraagcultuur in plaats van de aanbodcultuur die daarvoor veelal overheerste. Kortom een cultuur die ondernemingszin en initiatieven stimuleert. Tenslotte de nieuwe bedrijfsmatigheid. Aandacht voor een goed systeem van (financiële) beheers- en beleidsinformatie.

Produkt- en prestatie-omschrijving, kengetallen, outputgerichtheid, etcetera. Gebleken is dat er meer kan dan jaren geleden voor mogelijk werd gehouden.

Verbetering overheid

Dus toch eerst het eigen "overheidshuis" op orde brengen, in plaats van een eenzijdige nadruk op privatiseren, verzelfstandigen etc.? De praktijk werkt niet zo. Dergelijke processen plegen vaak tegelijkertijd en door elkaar heen te verlopen. Daarbij komt dat de politiek in het algemeen weinig tijd wordt gegund en zij gunt zichzelf trouwens weinig tijd. Daarom tot slot nog een vijftal aandachtspunten voor de verbetering van de "bedrijfstak" overheid:

1. Een nadere beschouwing van het takenpakket. Van sommige voorzieningen kunnen de afwegingen ten opzichte van andere voorzieningen of ten opzichte van individuele marktproducten leiden tot schrappen, verschuiving of bezuiniging. Het uitbreiden of creëren van nieuwe voorzieningen moet hierbij ook aan de orde kunnen zijn. Kortom verhoging van de kwaliteit van het aangeboden pakket door 'oud voor nieuw'.
2. Het uitbesteden van zaken die de overheid niet (niet noodzakelijkerwijs) in eigen beheer doet en die door de markt onder andere door grotere ervaring veel efficiënter geleverd kunnen worden.
Nader overwegen indien:
 - De marktsector goedkoper levert omdat de producent een onfatsoenlijke werkgever is met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden;
 - De markt alleen de krenten krijgt en de overheid de onrendabele delen mag blijven doen;
 - Een gevaar bestaat voor een nieuw - privaats - monopolie.
3. Efficiënter en doelmatiger functioneren van de overheidsorganisatie zelf door bedrijfsdiagnoses op beide zaken; dat wil zeggen naast de accountantscontrole op rechtmatigheid ook een controle op doelmatigheid.

Hierbij horen ook maatregelen zoals het terugdringen van het ziekteverzuim, bijvoorbeeld door verbetering van arbeidsomstandigheden en motivatie.

4. Vermindering van bureaucratie en regelgeving. Vermindering van het aantal intermediaire medewerkers. Overigens zijn hier twee kanttekeningen bij te maken:
 - Door voortschrijdende technologie is de verhouding uitvoering en intermediair in het algemeen aan het verschuiven, ook het gemiddeld opleidingsniveau is gestegen;
 - Regelgeving en ordening kunnen ook nuttige producten zijn als het gaat om rechtsbescherming en rechtsgelijkheid.
5. Verschuiving van consumptieve overheidsuitgaven naar investeringen in de infrastructuur. Dit betekent dat we er ook in de toekomst nog wat aan hebben en dit heeft in ieder geval ook nog een multiplier-effect voor de werkgelegenheid.

Afrondend heeft een goede overheid alles met beschaving te maken. Een goede overheid is niet hetzelfde als een kleine overheid. We moeten oppassen voor een overheid/politiek die zichzelf marginaliseert; het is niet goed voor de politiek zelf evenmin als voor de ambtenaren die voor diezelfde overheid (en politiek) werken.

Een revitalisering van de overheid langs de lijnen waarmee ik begon. te weten strategie (kerntaken) en betrouwbaarheid, is niet alleen goed voor degenen die erbij en ervoor werken, maar ook voor de gehele burgerij. Het is noodzakelijk om daarvoor zowel in- als extern voortdurend te communiceren. En het motto waaronder? Misschien een uitspraak van Jefferson - voormalig president van de Verenigde Staten:

"The whole of government consists in the art of being honest."

*F.G. Wijnstra
oud directeur ODRP groep BV*

Literatuur:

- John Martin Gillroy
The ethical poverty of cost benefit methods: Autonomy, efficiency and public policy choice, Policy science 25, 1992.
- Prof. Dr. W.S.P. Fortuyn
De contractmaatschappij, een politiek-economische zedenschets, toespraak 11 maart 1992, tijdens het congres Het Tilburgs Model.
- Prof. Dr. P.H.A. Frissen e.a.
Het managen van verandering door verzelfstandiging, Management centrum, 1993
- Dr. G.J. van Helden
Prestatiemeting bij de overheid en management control, Beleidsanalyse, 91-4. Om de kwaliteit van de macht, 1992.
- Peter L. Hupe
Dr. T.P.W.M. van der Krogt & mw. Drs. A. Spijker
A.H.A. Lensen
Contractmanagement, CBO-rapport nr. 37, maart 1989. Nogmaals: het organisatie-ontwikkelingsproces in 's Hertogenbosch TvO, 1985, jrg 11, nr. 17.
- Th.J. Peters & R.H. Waterman
In search of excellence, lessons from America's best run companies, 1982.
- Drs. W.J.M. van Raay & Dr. M. Wolters
Ambtelijke reorganisatie, een onderzoek naar nieuwe organisatievormen in grote gemeenten, 1987.
- C.J.M. Schuyt
Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat, 1991.
- Bas van Stokkom
Democratie zonder demos
Rorty's frivole bourgeois-filosofie, S&D, 2, 1993.
- Abram de Swaan
Drs. L.H. Terpstra
Zorg en de Staat, 1989.
Naar een nieuw bestuurlijk marktmodel I, II en III, TvO, 1985, jrg 11, nrs. 9, 10 en 11.

Gemeente Tilburg

P.W. Tops, A.F.A.

Kortsen & C.A.T. Schalken (Red.)

Mr. A.T.L.M. van de Ven

WRR (H.R. van Gunsteren)

WRR (H.R. van Gunsteren &

P. Den Hoed (red.))

Drs. G. Van den Brink

A.P.M. Schrijvers

Besturen met kengetallen en zelfbeheer,
1984.

De Wethouder, positie en functioneren in
een veranderend bestuur, 1994.

Privatisering en functionele
decentralisatie, overheidsmanagement,
1993/3.

Eigentijds burgerschap, 1992.

Burgerschap in praktijken I en II, 1992.

Gerede twijfel bij Verzelfstandigingen.

Zin en onzin van bedrijfsmatig werken,
VNG congres 1994.

**3. Overheid en Consultancy,
(UNA, 26 februari 1996)**

3.1. Overheid en Consultancy, de heer drs. F.M.C. Simon

Het onderwerp van deze inleiding is "Overheid & Consultancy". Waaraan moet men hierbij denken? Een vogelvlucht in de literatuur leert al snel dat over het onderwerp "Overheid & Consultancy" al heel lang en veel wordt nagedacht.

U hoeft zich geen zorgen te maken. Ik zal u niet vermoeien met een lang overzicht van de verschillende leerstukken van gerenommeerde denkers over het onderwerp overheid en consultancy; ik denk dat dat ook niet de bedoeling is van dit symposium.

Verder acht ik anderen, waaronder onze sprekers, daartoe beter in staat.

Dat het vraagstuk "Overheid en Consultancy" maatschappelijk relevant en actueel is staat buiten kijf. Een blik in de recente nieuwsmidia staft dit oordeel. Ik hoef u maar twee voorbeelden te noemen.

Zonder te willen generaliseren durf ik te stellen dat consultants vaak worden beschouwd - en zichzelf soms ook zien - als de geneesheer die de zieke patiënt behandelt. De patiënt, de organisatie, functioneert niet goed, de efficiency laat te wensen over, het apparaat werkt traag en wat dies meer zij. De heren consultants nemen poolshoogte en schrijven, al dan niet in overleg met de patiënt, de therapie voor, vaak in de vorm van dikke rapporten. Vele boeken schrijven dit recept voor, maar erger nog, in de praktijk is dit voorbeeld van consultants ook waar te nemen.

Welnu, in de relatie tussen consultants en de overheid, of enige andere organisatie, is deze kennisverhouding doorgaans echter heel anders. Dit maakt de relatie, alhoewel het enige overeenkomsten heeft, fundamenteel anders. De patiënt, in casu de overheid, herbergt voldoende ingrediënten - om ambtenaren en politici maar zo aan te duiden - die méér kennis hebben van de patiënt, waar zij overigens deel van uitmaken, dan enig consultant. Ook heeft de patiënt vaak voldoende kennis van de therapieën, die tot genezing van zijn problematiek kunnen leiden, of moet ik zeggen in ieder geval van die therapieën die niet tot een genezing van zijn kwaal zullen leiden.

Mijne heren, betekent dit dat consultants per definitie overbodig zijn? Neen, indien u dat heeft afgeleid uit mijn verhaal dan is dat een volstrekt onjuiste conclusie. Er zijn voldoende, ik zou zelfs zeggen vele, gronden om consultants in te schakelen. Er moet echter worden gewaakt voor een al te simplistische *quick fix* benadering, teveel geënt op het "expert-leek" model. Toch komt dit nog veel voor met een teleurstelling voor zowel de consultant, immers zijn therapie werkt niet, én voor de overheid, de kwaal wordt niet genezen.

F.M.C. Simon

oud Hoofd Personeel & Organisatie Antilliaanse Luchtvaart Maatschappij

3.2. Overheid en Consultancy, de heer drs. J. D Kibbelaar

De afgelopen tijd is het fenomeen consultancy en zeker in relatie met de overheid nogal in het nieuws. In deze inleiding wil ik ingaan op de betekenis van consultancy, hoe deze branche zich heeft ontwikkeld op Curaçao, wat het belang en toegevoegde waarde is van deze branche voor ons eiland Curaçao en voor de Nederlandse Antillen. En afsluitend verwoord ik kort enkele gedachten ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen in de relatie overheid en consultancy.

Twee jaar geleden is de Federatie Management Consultants (FMC) opgericht met als belangrijke doelstellingen:

- Het bevorderen van kennis, inzicht en begrip bij cliënten en potentiële cliënten ten aanzien van dienstverlening van de leden;
- Het bevorderen dat bedrijfsmatige activiteiten van de leden voldoen aan de daaraan te stellen eisen met name ten aanzien van kwaliteit van de dienstverlening;
- Het behartigen van de belangen en het bevorderen van de goede betrekkingen tussen de leden.

Om dit te kunnen bewerkstelligen beschikt de FMC over notarieel goedgekeurde statuten, een gedragscode, een toelatingsreglement en een reglement van tucht. Momenteel zijn er zes bureaus aangesloten.

Het thema van dit seminar is "Overheid en Consultancy". In het Nederlands vertaald, overheid en adviseurs. Ik denk dat iemand zich niet gauw afvraagt over wat voor soort adviseurs wij hier spreken, over management consultants. In dit geval klopt dit ook, maar toch is dit niet zo vanzelfsprekend. Wij kennen namelijk nog een groot aantal andere adviesberoepen. Als u de doorrekening of studie van een bouwproject onder ogen krijgt treft u verschillende consultants aan; de elektra consultant, de klimaat consultant, de interieur consultant en natuurlijk de ontwerp consultant oftewel de architect. We kennen echter ook de juridische adviseur (notarissen en advocaten) of de medische consultant, de dokter.

Net als deze beroepen heeft onze branche ook een bepaalde kennis of expertise, namelijk management- of organisatiekunde. Alleen bij ons is deze kennis minder tastbaar en omvat een zeer breed gebied. Voor al deze beroepsgroepen bestaat het werk voor een belangrijk deel uit het adviseren van klanten, welke beslissingen zij het beste kunnen nemen om de door hun gewenste resultaten te behalen. De beslissing tot uitvoering moet echter door de klant zelf genomen worden. Ook in de uitvoering worden vaak veel activiteiten zelf gedaan of in ieder geval onder eigen verantwoordelijkheid.

Als u zich ziek voelt en naar de dokter gaat voor consult, zult u over het algemeen zijn advies zonder enige tegenstribbeling opvolgen en uitvoeren. Als een constructeur u adviseert om gewapend beton van een bepaalde sterkte te gebruiken zult u dit hoogstwaarschijnlijk geloven en ook gaan toepassen. U doet dit om twee redenen: Ten eerste zal u erkennen dat de consultant aanzienlijk meer kennis en ervaring op dat specifieke vlak heeft dan u zelf. Maar veel belangrijker nog, u heeft geloof in de adviseur, u heeft vertrouwen. Is dit niet aanwezig, dan neemt u een andere dokter, advocaat of architect.

Nu de management consultant. U vraagt aan hem of haar uw organisatie door te lichten en aanbevelingen voor eventuele veranderingen te doen. Neemt u nu óók het advies of rapport automatisch aan? Ik denk het niet, want u weet als directeur, diensthoofd, bestuurder leidinggevende of intern-adviseur evenveel of waarschijnlijk wel meer van uw organisatie en de produkten of diensten die deze voortbrengt.

Waarom zou u dan eigenlijk een management consultant inschakelen en welke toegevoegde waarde heeft deze? Ik denk dat hiervoor een tweetal belangrijke redenen zijn te noemen:

1. Ervaring met veranderingstrajecten; deze ervaring is vaak binnen de bestaande organisatie niet of niet voldoende aanwezig;
2. Kennis van meerdere en andere organisatiestructuren en tegelijkertijd een brede en internationale oriëntatie.

Het oplossen van capaciteitsproblemen bij veranderingstrajecten

U kunt zich dan afvragen wat zo bijzonder is aan deze redenen en waarom het aantal organisatie adviseurs zo snel groeit. Want dat dit snel groeit is duidelijk. Naar mijn weten is pas tien jaar geleden voor het eerst op grotere schaal begonnen met het inhuren van management consultants. Dit was in de periode 1985/1986 toen Curaçao met drie belangrijke veranderingen in de externe omgeving te maken kreeg:

- De devaluatie van de Bolivar;
- Het opzeggen van het belastingverdrag met de Verenigde Staten;
- En het vertrek van de Shell.

De toen opgerichte Curaçao Action Group stelde met behulp van Arthur D. Little een actieplan op en ging dit uitvoeren. De overheid schakelde het Bureau Berenschot in om te adviseren bij een grootscheepse reorganisatie. Tot voor deze periode waren consultants normaal gesproken altijd technische adviseurs. Lokale management consultantbureaus bestonden er eigenlijk helemaal niet. Na 1986 zijn vele kleine lokale adviesbureaus en eenmanszaken opgericht. En in de eerste helft van de jaren 1990 hebben de lokale, internationaal gelieerde accountantsbureaus, aparte consultancy afdelingen opgericht. Wij zijn dus nog maar een zeer jonge branche op de Nederlandse Antillen. Naar schatting zijn nu zo'n zeventig adviseurs werkzaam bij de FMC-bureaus en zijn er daarnaast nog zo'n twintig tot dertig andere bureaus waar minimaal vijftig adviseurs werkzaam zijn.

Ervaring met veranderingstrajecten

De snelheid waarmee de wereld verandert neemt steeds meer toe. Organisaties moeten daarom zelf ook steeds sneller veranderen, of dit nou een bedrijf is, een non-profit instelling of de overheid. Gevestigde excellente bedrijven kunnen binnen enkele jaren noodlijdend zijn en moeten drastische veranderingen doorvoeren om nog kans te hebben op overleven.

Ook overheden ontkomen niet aan de veranderingen die in feite opgelegd worden door de externe omgeving. Echter de weerstand die er altijd is tegen veranderingen is vaak vele malen groter dan bij organisaties die in concurrentie volgens het marktprincipe opereren.

Als het niet klikt tussen de personen die gezamenlijk moeten zorgdragen voor dit resultaat, dan kan het zijn dat teveel additionele weerstand overwonnen moeten worden;

- De opdrachtgever zou goed moeten nagaan wat voor soort opdracht verstrekt gaat worden; is het een pure adviesklus, gaat het om sanering, draagvlak ontwikkeling, teambuilding, etcetera. Er kan dan naast inhoudelijke deskundigheid ook geselecteerd worden op de benodigde persoonlijke vaardigheden van de consultant;
- Mogelijkheden van aanbieders om invloed te hebben op de "terms of reference". Daardoor kan worden bereikt, dat de "terms of reference" zo helder mogelijk is. Voorts kan een deskundige inhoudelijke inbreng van de adviseurs in dit stadium van invloed zijn op de kwaliteit van de probleemstelling. Een eenduidige wilsovereenstemming bij het begin van de opdracht zal het resultaat zijn;
- Afspraken over de wijze waarop de door de overheid te leveren inbreng wordt gerealiseerd;
- En natuurlijk is het heel verstandig om goede afspraken te maken over de betalingsvoorwaarden;
- En *last but not least* zou er transparantie moeten zijn in de wijze van offerte-aanvragen en opdrachtverlening.

Ik hoop met deze inleiding een bijdrage te leveren aan de discussie die wat mij betreft zou moeten leiden tot meer inzicht in de relatie tussen de consultant en de opdrachtgever en dan met name de overheid. Vanuit een beter begrip voor elkaar en meer duidelijkheid in de verschillende rollen moet het mogelijk zijn om een beter resultaat te boeken. De noodzaak hiertoe zal door steeds snellere verandering alleen maar toenemen.

J.D. Kibbelaar

Directeur IMD Consultancy & Training

3.3 Overheid en Consultancy, de heer mr. A. O. Muller

Als vertegenwoordiger van de overheidssector verzorg ik deze inleiding over het onderwerp "overheid en consultancy". Mijn mening is dat ik inderdaad iets zinvol over dit onderwerp kan vertellen vanuit mijn functie als Eilandssecretaris. Voor de volledigheid moet ik aantekenen dat mijn presentatie tot stand is gekomen mede door samenwerking met de leiding van onze afdeling Financiën. De afdeling Financiën heeft op Bonaire namelijk ook als taak het begeleiden van ontwikkelings-projecten, en als zodanig heeft deze afdeling het meeste van allemaal met consultants te maken.

Voor een goed begrip is het, denk ik, handig als ik even kort uiteenzet wat de functie van Eilandssecretaris (op Bonaire) inhoudt. De Eilandssecretaris wordt gezien als de spil tussen het eilandelijk bestuur (Eilandsraad en Bestuurscollege) en het ambtelijk apparaat, met name de ambtelijke top. Het bestuur neemt de beslissingen, het ambtelijk apparaat bereidt de beslissingen voor en voert ze vervolgens uit. De hoofdtaak van de Eilandssecretaris is toezicht houden op een gedegen voorbereiding en uitvoering van bestuursbeslissingen. In het bijzonder heeft de Eilandssecretaris erop toe te zien dat alles goed gecoördineerd verloopt, zowel vooraf (voorbereiding besluitvorming) als achteraf (uitvoering van besluiten). De Eilandssecretaris ziet dus 'alles', en als laatste adviseur van het Bestuurscollege kan hij dus zeker meepraten over consultancy, zijnde één van de vele onderwerpen die onder zijn aandacht komen. Nu over naar mijn eigenlijke betoog "Overheid en Consultancy". Mijn betoog wil ik samenvatten in een drietal stellingen:

1. Consultants zijn niet per definitie slecht;
2. Consultants moeten er zijn, evenals andere instanties die een uitvoeringstaak op zich kunnen nemen ten behoeve van een overheid;
3. Wanneer de overheid op succesvolle wijze een consultant in de arm wil nemen dan moet zij er altijd voor zorgen dat zij te allen tijde zelf de regie in handen heeft. De organisatie moet zelf kunnen vaststellen wat haar behoeften zijn en moet in feite het werk van de consultant begeleiden, en niet andersom.

1. Consultants zijn niet per definitie slecht

De economische malaise van de laatste jaren heeft ons allen doen bezinnen over 's Lands financiën. In deze bezinning is duidelijk geworden dat één van de posten waar flink op bezuinigd kan worden die der consultants is. Men is zich gaan realiseren dat het met enige frequentie is voorgekomen dat consultants zich verrijkt hebben op kosten van de overheid zonder dat de overheid enig reëel profijt heeft weten te trekken van het door de consultants geleverde werk. Consultants gaan dan al gauw "boeven" en dergelijke heten. Mijn mening ten aanzien hiervan is dat dit niet per definitie waar is, hoewel dit in bepaalde gevallen wel het geval is. Wat ik zeg is dat in sommige gevallen consultants misbruik maken van de onwetendheid c.q. het gebrek aan eigen expertise van de overheid teneinde hun produkten te slijten. Maar, in andere gevallen - en de vraag is hoe de verhouding precies is - heeft de overheid het aan zichzelf te danken dat zij door consultants 'beetgenomen' wordt. Hierover meer bij de toelichting op stellingen 2 en 3.

2. Consultants moeten er zijn

De filosofie achter het hedendaagse besturen is dat de overheid zich voornamelijk moet inlaten met het formuleren van beleid met betrekking tot die publieke aangelegenheden ten aanzien waarvan de overheid meent dat deze tot haar takenpakket behoren. Vervolgens besteedt de overheid zoveel mogelijk de uitvoering uit.

Daarom moeten consultants er zijn, als instanties die uitvoeringstaken op zich nemen en een overheid kunnen helpen bij het ontwikkelen van beleid, daar waar de overheidsorganisatie niet de capaciteit heeft om dergelijke al dan niet extensieve taken zelf te doen. Een bijkomend voordeel van het inhuren van een consultant is dat de consultant mogelijk in staat is om op een meer objectieve wijze tegen de zaak aan te kijken, objectiever in ieder geval dan de ambtenaren die je als bestuurder voor de klus zou inzetten. Dit komt het produkt uiteraard ten goede.

3. De organisatie moet te allen tijde de regie in handen houden

Dit is toch wel de belangrijkste stelling van allemaal. Over deze stelling zal ik dan ook het langst uitweiden. Vooropgesteld zij het volgende: Deze stelling veronderstelt een overheidsorganisatie die voldoet aan drie voorwaarden:

- a) De organisatie heeft de basisexpertise in huis om het werk van de aan te trekken consultant te beoordelen;
- b) De organisatie is in staat de bouwstenen aan te leveren die de consultant nodig heeft om zijn taak uit te voeren en;
- c) De organisatie heeft de capaciteit/deskundigheid om het "nodige", te doen met het produkt van de consultant.

Pas als aan deze voorwaarden is voldaan kan gezegd worden dat er optimaal gebruik kan worden gemaakt van de diensten van een consultant. Zo niet, dan zul je als gevolg hebben dat consultants onnodig duur zijn en mogelijk zelfs geheel onnodig ingehuurd worden. De voorwaarden zal ik nu één voor één analyseren:

a. De organisatie moet in staat zijn het werk van de aan te trekken consultant te beoordelen

Ik zal ter illustratie twee voorbeelden uit mijn eigen praktijk geven. Het ene voorbeeld betreft een geval waar het verkeerd is gegaan, het andere voorbeeld betreft een geval waar het goed is gegaan.

1. Hoe het niet moet: Reorganisatie bestuursapparaat Bonaire

Het eilandgebied Bonaire zit nu in zijn vierde jaar van ambtelijke en bestuurlijke reorganisatie, een project dat in 1992 van start is gegaan. Eén van de hoofddoelen van de reorganisatie was om een kwalitatief sterkere organisatie te creëren teneinde het bestuur bij te kunnen staan bij de taak van het besturen, die met de dag ingewikkelder is geworden door de toegenomen economische activiteit en het steeds schaarser worden van de goederen in de samenleving. In het reorganisatieproces heeft de afdeling Personeel, Organisatie en Informatie (POI, oftewel "PZ") een heel belangrijke rol; samen met de Gezaghebber en de Eilandssecretaris is het hoofd van deze afdeling de trekker van het project.

Het spreekt daarom voor zich dat de afdeling POI - en het bureau van de Eilandssecretaris uiteraard - één van de afdelingen is die als eerste op sterkte moest komen. Aan het begin van het traject is ons door KabNA een consultant toegevoegd die ons moest helpen bij het bouwen van een sterker apparaat. Met mij zijn anderen in de organisatie, waaronder bestuurders, tot de conclusie gekomen dat de consultant in het onderhavige geval niet de juiste voorstellen heeft gedaan. Geconcludeerd is namelijk dat de consultant niet adequaat geadviseerd heeft door er niet vanaf het prille begin werk van te maken om de afdeling POI goed te bemannen, in het bijzonder door het aantrekken van een (sterk) hoofd voor die afdeling. Het is namelijk altijd de bedoeling geweest dat genoemde afdeling na vertrek van de consultant diens werk zou overnemen en voortzetten.

Nadat de consultant ongeveer twee jaar aanwezig was geweest heeft het Bestuurscollege - we hebben het inmiddels over een nieuw college met een andere visie - duidelijk aan de consultant te kennen gegeven dat het tijd werd dat hij vertrok, met verdere overlating van het project aan de organisatie. De organisatie is zich pas in dit stadium goed gaan afvragen "Hoe verder na het vertrek van de consultant". Geconcludeerd is toen dat er allang een hoofd POI had moeten zijn om, met ondersteuning van de medewerkers van die afdeling, de zaak over te nemen. Pas toen is de consultant gaan meebewegen met het college in de werving van een hoofd voor de afdeling POI. Pas twee maanden vóór het vertrek van de consultant - na een verblijf van inmiddels weer bijna twee en een half jaar - hadden wij een hoofd POI. Gevolg hiervan was wel dat het project de eerste paar maanden na het vertrek van de consultant behoorlijk in de slum raakte. Het hier gegeven voorbeeld dient ter illustratie hoe het verkeerd kan gaan als de organisatie zelf niet in staat is om vooraf de zaak goed te beoordelen. Dat het in dit geval niet gegaan is zoals het had behoren te gaan wil ik maar toeschrijven aan een professioneel verkeerde inschatting van zaken door de consultant.

2. Hoe het wèl moet: Automatisering Post en Archief

Als Eilandssecretaris heb ik reeds bij mijn aantreden ruim twee en een half jaar geleden geconcludeerd dat, wil men effectief bestuur bereiken, een gedegen systeem van voortgangscntrole met betrekking tot genomen bestuursbeslissingen onmisbaar is (zowel in de sfeer van voorbereiding als in de sfeer van uitvoering). Samen met het hoofd van de afdeling Archief c.a. heb ik een "programma van eisen" opgesteld voor de aanschaf van een geautomatiseerd systeem van postverwerking.

Dit "programma van eisen" heb ik vervolgens voorgelegd aan een O&I-deskundige die wij binnen de organisatie zelf al hadden op dat moment. Deze deskundige ambtenaar heeft vervolgens een aantal offertes opgevraagd, deze op deskundige wijze beoordeeld, en vervolgens in overleg met de Eilandssecretaris en hoofd Archief c.a. een keuze gemaakt. De zaak is toen voorgelegd aan het Bestuurscollege en het college heeft conform beslist. Het gevolg is dat wij nu al bijna anderhalf jaar over een gedegen geautomatiseerd systeem van postverwerking beschikken dat toch wel voor 95% beantwoord aan onze eisen. De implementatie van het systeem hebben wij als organisatie helemaal zelf begeleid. Het is een totaal succes geworden.

Nu terug naar de stelling "De overheid moet de regie zelf in handen houden". Daar waar een overheid niet in staat is om zelf zijn behoeften vast te stellen, en daaruit volgend de behoefte om al dan niet een consultant in te huren, is het aan te raden om een adviseur te raadplegen. Deze adviseur kan uiteraard zelf weer een consultant zijn (!), maar het gaat erom dat je in eerste instantie iemand hebt die jou kan adviseren inzake je eigen behoefte en eventueel de behoefte om een (dure) consultant in te huren. Wat de eilandgebieden betreft, vind ik dat instanties als Departement voor Ontwikkelingssamenwerking (DepOS), het pas opgerichte Bureau Overheids-innovaties (BOI) en mogelijk ook het Bureau voor Constitutionele Zaken een sleutelrol moeten spelen door die expertise aan de eilanden te leveren. Mijn indruk is dat dit nog niet in voldoende mate gebeurt. Met name wat DepOS betreft, is het eilandgebied Bonaire niet bepaald blij met de manier waarop genoemd departement de belangen van het eilandgebied behartigt. Hier moet de nodige verandering in komen.

Een bijkomende complicatie doet zich voor daar waar een overheid voor financiering van het werk van de consultant is aangewezen op externen (KabNA en EEG). Doorgaans heeft zo'n overheid geen of weinig zeggenschap in de keuze van de aan te trekken consultant, soms ook niet in de samenstelling van de zg. "terms of reference"; ook hier moet nodig verandering in komen, ondanks het bestaan van het gezegde "Wie betaalt bepaalt". Als je het aan mij vraagt dan zou ik zeggen: "Als ik helemaal niet mee mag bepalen, dan hoeft jij helemaal niet te betalen". Het kan nu eenmaal niet zo zijn dat financiers op de stoel van bestuurders gaan zitten.

Een laatste aspect van de stelling waar we nu mee bezig zijn, namelijk dat de overheid te allen tijde de regie zelf in handen moet houden, is de beheersing van de kosten. Bij het goede voorbeeld dat ik hiervoor noemde over automatisering van Post en Archief was er toch een schaduwzijde: de consultant kwam twee keer na met zg. bijkomende kosten. Als ik het wel heb, kwam het uiteindelijk neer op een extra 30% van het oorspronkelijk afgesproken bedrag. Het komt erop neer dat steeds vooraf een kosten-baten analyse dient te worden gemaakt, één en ander gekoppeld aan duidelijke afspraken over de uit te voeren werkzaamheden. Schriftelijk vastleggen, van onder andere een time frame, is een must. Aan deze afspraken heeft de consultant zich vervolgens te houden.

Wat ik in ieder geval elke overheid in overweging wil geven bij haar streven om te bezuinigen op de kosten van consultants, is om per onmiddellijk over te gaan tot besluitvorming over bijdetijdse salariëring van eigen deskundigen. Het verhaal is bekend van de overheidsdienaren die de dienst verlaten om vervolgens weer als dure consultant te worden aangetrokken. Dit, omdat de salarisstructuur van de overheid dusdanig is dat deskundige personen niet voor de gangbare salarissen kunnen worden aangetrokken, als ambtenaar of als arbeidscontractant; terwijl daarentegen het systeem het wel toelaat om een overeenkomst van aanneming van werk aan te gaan met een "bureau". De overheid dient nu eindelijk eens die moedige stap te nemen om de hele salarisstructuur aan te passen aan de eisen van de tijd, want het is inmiddels overduidelijk bewezen dat "goedkoop duurkoop" kan zijn: Wat je aan ambtenarensalarissen denkt uit te sparen betaal je mogelijk dubbel aan consultants.

Een voorstel aan financier KabNA is om te gaan experimenteren met een project waarbij structureel suppletie wordt gegeven op salarissen van topambtenaren, en wat minder consultants gefinancierd worden. Ik denk dat KabNA uiteindelijk goedkoper uit zou kunnen komen.

b. De organisatie moet in staat zijn de bouwstenen aan te leveren die de consultant nodig heeft om zijn taak uit te voeren

Dit houdt verband met de omstandigheid dat de organisatie zelf in staat moet zijn om de zaak te beoordelen en te begeleiden. Het voorbeeld dat ik noemde inzake automatisering van de postverwerking bij het eilandgebied Bonaire kan hier wederom worden aangehaald:

De organisatie weet zelf wat zij nodig heeft, en levert vervolgens zelf de bouwstenen door die informatie aan te reiken die de consultant nodig heeft om te kunnen werken. Voordeel hiervan is dat de consultant sneller klaar is, met als gevolg dat de kosten die gemoeid zijn met het aantrekken van een consultant tot een minimum worden beperkt.

c. De organisatie moet de capaciteit/deskundigheid hebben om het "nodige" te doen met het produkt van de consultant

Hier komt het fenomeen van de vele rapporten die in de bekende la verdwijnen om de hoek kijken. Wanneer een consultant een rapport schrijft waar de organisatie vervolgens niets mee doet, dan is er sprake van geldverspilling. Consultants worden er vaak van beticht "rapport op rapport" te schrijven. Met betrekking tot dit fenomeen wil ik twee aspecten belichten.

Eenzijds is het de vraag of je het de consultant kwalijk kunt nemen dat hij een rapport schrijft, wetende dat de organisatie niet in staat is om er vervolgens uitvoering aan te geven. Ik denk dat in een dergelijk geval de consultant minimaal hiervan een aantekening moet maken bij het afleveren van zijn produkt, waarmee hij de opdrachtgever wijst op het feit dat deze voor de implementatie van het rapport zijn organisatie moet upgraden.

Anderzijds ben ik van oordeel dat een zichzelf respecterende consultant alvorens zijn opdracht te aanvaarden moet nagaan wat er binnen de organisatie allemaal aan onuitgevoerde rapporten op hetzelfde gebied liggen; vervolgens moet de consultant afzien van het herschrijven van reeds bereikte en nog steeds geldige conclusies als waren het de zijnen. Indien nodig dient de consultant te bedanken voor de opdracht met verwijzing naar het feit dat hij verder niets kan toevoegen aan de oplossing van het probleem aangezien de oplossing reeds bedacht is en slechts uitgevoerd dient te worden. Een slotopmerking voordat ik overga tot mijn samenvatting. Ik kan mij voorstellen dat een overheid of bestuurder besluit een consultant in de arm te nemen uit onvrede met zijn ambtelijke organisatie. Hetzij omdat de bestuurder in het bijzondere geval twijfels heeft over de deskundigheid van de eigen organisatie, hetzij omdat het betreffende organisatieonderdeel geen vertrouwen heeft in de manier waarop de consultant zijn zaken zal behartigen. In beide gevallen kan ik de bestuurder geen ongelijk geven. Hoewel ik meteen het volgende moet aantekenen. Gegeven de bedoeling dat je een overheidsapparaat in stand wilt houden, dan brengt behoorlijk bestuur met zich mee dat het streven op langere termijn toch wel moet zijn om, in het ene geval, de organisatie te upgraden, en in het andere geval om een goede vertrouwensbasis tussen bestuurder en ambtelijke organisatie te creëren.

Hiermee ben ik gekomen aan het einde van mijn presentatie, die ik wil afsluiten met de volgende twee conclusies:

1. Consultants zijn niet per definitie slecht en zij moeten er zijn;
2. Wil een overheid op effectieve wijze gebruik maken van consultants dan moet zij ervoor zorgen dat zij kan steunen op voldoende eigen expertise (dan wel geleende c.q. ingehuurde expertise) om het werk van de aan te trekken consultant vooraf te kunnen beoordelen en te begeleiden. Hiertoe moet de overheid bereid (en in staat zijn) om een reële prijs te betalen voor het in huis hebben van eigen expertise.

A.O. Muller
oud Eilandssecretaris Bonaire

3.4. Overheid en Consultancy, de heer drs. H. Arends

Overheid en Consultancy zijn twee -uitermate verschillende- werelden die elkaar hard ("brood") nodig hebben. Organisaties die aan verbetering toe zijn schakelen consultants in en de overheden zijn in deze jaren schoolvoorbeelden van organisaties die hun beste tijd gehad hebben en externe hulp nodig hebben. Hoe beter overheid en consultancy met elkaar samenwerken, hoe vruchtbaarder de eindresultaten zullen zijn van de projecten die zij samen tot stand brengen.

1. De belangrijkste handicap van het overheidsapparaat is de traagheid. Het apparaat levert resultaten in een voor de jaren negentig onaanvaardbaar laag tempo. Hierdoor gebeurt het herhaaldelijk dat resultaten van de werkzaamheden te laat af komen, soms zo laat dat de resultaten geen nut meer hebben en uiteraard blijven de resultaten soms ook helemaal uit. Alle groeperingen en burgers in de Antilliaanse gemeenschap, inclusief de ambtenaren, klagen bij voortdurend en sinds jaren over dit gebrek aan tempo van het overheidsapparaat.

Voorbeelden hiervan zijn het afgeven van vergunningen, belastingaanslagen, postbezorging, douane inklaringen, besluiten over de rechtspositie van ambtenaren, enzovoort.

Consultants die in staat zijn om de overheid te helpen om snellere resultaten - op welk gebied dan ook - tot stand te brengen, zijn succesvolle consultants. Consultants die de kwaliteit van het werk van de overheid verhogen, maar niet het tempo, behoren tot degenen die falen. De kwaliteit van het werk van de overheid is niet het grootste probleem.

2. Op de tweede plaats worden de werkzaamheden binnen de overheid volkomen verstoord door absurd lange procedures en processen. Stukken moeten soms lang meer dan vijftig bureaus alvorens de zaak afgerond kan worden. Als gevolg hiervan is niemand verantwoordelijk voor het eindresultaat, blijven stukken uiteraard hier en daar liggen en raken documenten zelfs kwijt. De ellende voor burgers, ambtenaren en bestuurders komt dagelijks in de krant en op de radio.

Voorbeeld: De afgelopen week was het vragen van vrijstelling voor het betalen van de afvalbelasting het belangrijkste punt van discussie; wederom was een absurde lijdensweg voor de aanvrager geprojecteerd in het labyrint van het overheidsapparaat.

Consultants die korte procedures en processen kunnen invoeren zijn effectief aan de gang. Consultants die nieuwe en even lange procedures introduceren missen de essentie van de hulp die de overheid nodig heeft en waarvoor zij juist ingehuurd worden.

3. De overheden vertonen een cultuur van vergaderen, overleg, commissies en plannen:

Binnen de departementen en interdepartementaal, tussen Landsdiensten en Eilandsdiensten en omgekeerd. En dan niet te vergeten het overleg met sociale partners en andere instituten.

Voorbeeld: Zelfs wanneer minder aangename maatregelen genomen moeten worden leidt het lange en steeds voortdurend overleggen tot een smeken vanuit onze gemeenschap: wanneer komen die maatregelen dan toch?!

Consultants die eindbeslissingen binnen de overheid kunnen losmaken en de uitvoering van de intenties en plannen bewerkstelligen zijn professioneel bezig. Consultants die meer vrijblijvende vergaderingen introduceren en plannen herschrijven of -nog erger- nieuwe plannen aanleveren, zijn alleen uit op het vullen van eigen zak en zijn niet geïnteresseerd in de overheid als klant.

4. In deze tijd is het meer dan ooit nodig dat de overheden tot het besef worden gebracht waar de *waste* van het apparaat zit. Geld is in de dagelijkse praktijk geen maatstaf voor het bepalen of werkzaamheden in de overheden al of niet succesvol verlopen. Net zo min als tijd overigens. Daarom is *waste* bijna een *way-of-life* bij de overheid.

Voorbeeld: Werkzaamheden die uitgevoerd worden en die geen nut meer hebben omdat zij te laat gereed zijn gekomen, vertegenwoordigen meestal aan salarissen alleen al een fiks financieel bedrag. Het effect van het resultaat van dit werk op het moreel van de ambtenaren is echter niet in geld uit te drukken. Ambtenaren die betaald worden en die thuis verblijven omdat jarenlange processen vanwege disciplinaire maatregelen niet echt afgerond worden.

Consultants die in staat zijn om *waste* aan de oppervlakte te brengen en dit bovendien in financiële termen duidelijk kunnen maken, hebben kennis van zaken. Zij weten dat de overheid geholpen wordt wanneer deze *waste* uitgebannen wordt. Consultants die dit verlies niet aan de kaak stellen, maar dit accepteren als een noodzakelijk cultuur-verschijnsel bij overheidsinstellingen zijn totaal niet in staat om de noodzakelijke innovaties tot stand te brengen.

5. Ultimo: De Antilliaanse overheden zijn zeer grote organisaties waarin bijna 10.000 mensen werkzaam zijn. Bij het inhuren van consultants zijn velen binnen deze overheden betrokken. Buiten de overheden speelt KabNA een belangrijke rol. Het inhuren van consultants is bovendien niet aan richtlijnen gebonden.

Het is daarom niet denkbeeldig dat bepaalde consultants vanwege presentaties, relaties en eigengereidheid ingehuurd worden en niet op basis van;

- Hun technische deskundigheid op een bepaald gebied;
- De prioriteit van het project binnen het totaal van noden van de overheidsorganisatie;
- Een duidelijke financiële afweging van de omvang van het project.

Verkeerde prioriteiten kunnen voorrang krijgen en het geld dat gestoken wordt in bepaalde projecten had soms beter aan andere projecten besteed kunnen worden.

De Landsoverheid heeft een Bureau Overheidsinnovaties (BOI) opgericht dat op den duur een beter beheer van het inhuren van consultants kan realiseren.

Om meerdere redenen:

- Om prioriteiten te stellen moet een overzicht bestaan van de verschillende behoeften aan innovaties bij de overheidsorganisaties;
- De overheid moet een goed overzicht bewaren over de verschillende projecten waarbij consultants worden ingezet;
- De overheid moet zelf over een aantal interne consultants beschikken om kleinere projecten uit te voeren of te begeleiden.

De samenwerking tussen overheden en consultancy is een fundamentele vertrouwensrelatie waarin kwaliteit van het werk de maatstaf is. Waar thans vaak de "centenkwestie" in deze relatie veel bediscussieerd wordt is het duidelijk dat deze boventoon de oppervlakkigheid van de discussie aangeeft. Essentieel is dat beide partijen weten wat zij willen en kunnen en bereid zijn om samen te werken aan de verbetering van die ene organisatie waar wij allemaal aandeelhouders van zijn namelijk de overheid.

H. Arends

Staatssecretaris Algemene Zaken Nederlandse Antillen

3.5 Overheid en Consultancy, de heer drs I. F. Kuster

Ervaringen met consultants die werkzaam zijn voor het Eilandgebied Curaçao. Vaak stellen wij ons als ambtenaar de vraag of de inzet van consultants wel nodig is. Om hier een antwoord op te geven zal ik in mijn inleiding ingaan op 3 onderdelen, namelijk:

1. Historische context op basis van eigen ervaring gedurende deze perioden;
2. Aan welke randvoorwaarden moet voldaan zijn en hoe heeft men die randvoorwaarden in de drie perioden ingevuld;
3. Hoe verder in de nabije toekomst? Hebben wij consultants nodig en zo ja, welke aanpassingen zijn nodig?

1. Historische context op basis van eigen ervaring gedurende deze perioden:

1986-1988

Er waren grote financiële problemen (vertrek Shell; introductie van de crisisheffing; afschaffing van de crisisheffing en de inschakeling van Berenschot die een bezuiniging beoogde; er is toen door de Wereldbank een rapport opgesteld over de financieel-economische situatie).

Het beleid van de overheid toentertijd was gericht op enerzijds bezuinigen (Ekilibrio) en anderzijds het stimuleren van de economie (Adelanto). Dit heeft geleid tot de opheffing van de Semako; de Haven- en Loodsdienst en de integratie van DWD in Kodela. Maar het ontbreken van voldoende perspectieven en het uitzicht op gedwongen ontslagen heeft geleid tot een vrij traumatisch effect, namelijk een grondige politiek-maatschappelijk aversie tegen grote consultantbureaus en grootschalige aanpak. Er bestond een grote wens naar een meer humanitaire benadering (meer maatschappelijk meer aanvaarde wijze) van het voeren van een bezuinigingsbeleid c.q. het realiseren van bestuurlijke veranderingsprocessen.

1992/1993 - 1995

Ook in deze periode bestonden er grote financiële problemen. De periode van Nieuw Beleid, waarin zowel aan structurele bezuinigingen als aan economische en sociale perspectieven gewerkt zou worden.

Om invulling te geven aan de structurele bezuinigingen is gestart met de zogenaamde Grote Efficiency Operatie (GEO). Hierbij is getracht om binnen 5 jaar (1994 - 1998) door jaarlijks Naf 20 miljoen te bezuinigen structureel financiële ruimte te creëren voor de financiering van prioriteiten of nieuwe perspectieven. Daarnaast zou gestreefd worden naar een evenwichtige begrotingspositie. De benadering van de GEO toentertijd was gebaseerd op een kerntakenanalyse die in 1993 is afgerond en waarvan men in 1994 begonnen is met de uitvoering. Bij de GEO gaat het om het antwoord op de volgende vragen:

- Is het een overheidstaak?
- In welke vorm kan deze het beste worden uitgevoerd? Rechtsvorm en relatie?
- Kan een efficiënte uitvoering worden gerealiseerd?
- Kan er om een vergoeding worden gevraagd?

Dit project dat mede door KabNA gefinancierd is, heeft net een externe evaluatie ondergaan. Hierover later meer.

1996 -1998

Met het aantreden van een nieuwe coalitie op eilandsniveau en de afronding van rapporten van accountants/ IMF/ Van Lennep is duidelijk geworden dat de problemen ernstiger zijn dan ooit, met name het schuldenvraagstuk en het achterstallig onderhoud in diverse zorggebieden van de overheid.

In deze periode is min of meer begonnen met het Structureel Aanpassingsprogramma (SAP). Uit diverse maatschappelijke hoeken hoort men kritische geluiden over consultants. Zij zouden te duur zijn, zij leveren geen waar voor hun geld, waarom worden geen ambtenaren ingeschakeld en ook de beroepsethiek van deze beroepsgroep is ter discussie geweest.

2. Aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan?

Om te kunnen presteren zeker bij de inkoop van niet-materiële diensten, stelt men zich de vraag of men de beschikking heeft over de tools om het werk te doen. Technisch heet dit, of men de randvoorwaarden waaraan een project moet voldoen, wel voldoende heeft ingevuld.

Indien dit in zijn algemeenheid wordt afgezet tegen de perioden die eerder zijn genoemd dan volgt grosso modo het volgende beeld.

- politiek sponsorship;
- ambtelijk sponsorship en kunde;
- adequate communicatie naar "stakeholders";
- sociaal plan c.q. aanwezigheid van aanvaardbare perspectieven.

Periode 1986 - 1988

Er is sprake geweest van een groot politiek sponsorship dat later afbrokkelde, omdat Berenschot zich sterk gericht heeft op de politiek zonder voldoende te werken aan een continu sponsorship van de ambtelijke top. Bovendien had het ambtelijk apparaat relatief weinig ervaring met consultants. Het ontbreken van voldoende perspectieven heeft uiteindelijk geleid tot een dusdanige aversie dat het jaren heeft geduurd voordat de politiek de inzet van externe consultants wederom op een grootschalige schaal ging toepassen.

Periode 1992/1993 - 1995

Er is sprake geweest van een groot initieel sponsorship van de politiek, dat vrij snel weer is afgebrokkeld, omdat er zowel in 1994 als in 1995 verkiezingen waren.

Periode 1996 - 1998

Er is wederom veel politiek sponsorship. Anderzijds heeft het ambtelijk apparaat veel ervaring opgedaan met zowel het zelf uitvoeren en trekken van projecten als in de omgang met consultants. Er wordt veel bewuster gebruik gemaakt van moderne communicatiemiddelen en men is zich ervan bewust dat men veel verantwoordelijker en maatschappelijker acceptabel om zal moeten gaan met overtollig personeel. Er bestaat nu een goed momentum.

3. Hoe verder in de nabije toekomst met consultants?

Tegen de achtergrond van wat ik net geschetst heb, stelt men zich de vraag of wij als overheid consultants nodig hebben en zo ja, welke aanpassingen dan nodig zijn?

Momenteel is het Eilandgebied Curaçao bezig met een evaluatie en aanpassing van haar consultancy-beleid, vanwege de populaire negatieve percepties die er bestaan met betrekking tot het vak van management-consultant, waaronder:

- Zij zijn te duur? Zie hun tarieven;
- Zij leveren geen waar voor hun geld;
- Wij hebben ze niet nodig, omdat wij het als ambtenaar zelf kunnen.

Wij zullen in onze evaluatie van het consultancy-beleid aansturen op mantelcontracten met de belangrijkste leveranciers van diensten om kwantumkortingen af te dwingen. Dit zullen wij in eerste instantie met de FMC bespreken. Dit betekent dat bij het inkopen van een bepaald volume aan omzet vaste vooraf bepaalde kortingen worden afgesproken.

Met betrekking tot de kritiek op de door hun geleverde "value for money" wordt opgemerkt dat door middel van dienstverleningsovereenkomsten de project-aansturing, de op te leveren resultaten en de invulling van de randvoorwaarden duidelijker zullen worden geformuleerd. Bij het bouwen van een huis is de oplevering van slechte kwaliteit zichtbaarder dan bij het inkopen van diensten. Desalniettemin zal hieraan verder gewerkt moeten worden.

Met de afronding van de evaluatie van het GEO-project zal ook nadrukkelijker gestreefd worden naar het beschikbaar stellen van interne capaciteit. Daarnaast zal verder gewerkt worden aan counterparts om de inzet van consultants c.q. externen tot een minimum te beperken.

Ik ben me er goed van bewust dat de discussie over consultants maatschappelijk voorlopig niet uit de belangstelling zal verdwijnen. Als overheid zullen wij blijven werken aan een verdere professionalisering van de inzet en omgang met consultants. Dit is onmisbaar, omdat er grote veranderingen nodig zijn om als ambtelijk apparaat aan de steeds hoger wordende eisen van de burger te kunnen voldoen.

Het is aan de individuele consultants en consultantbureaus om zich hieraan aan te passen bij de oplevering van hun output. Werken voor de overheid is allesbehalve gemakkelijk. In tegenstelling tot een bedrijf waar men in principe uitsluitend te maken heeft met de Raad van Commissarissen en de directie, moet men bij de overheid rekening houden met de politici, de hoofdamttenaren en hun onder-geschikten, het parlement, de publieke opinie, de vakbonden etcetera. Het is veel moeilijker werken. Maar de stelregel blijft, zorg dat je advies geaccepteerd en geïmplementeerd krijgt.

Het daadwerkelijk opleveren van resultaten en het zorgdragen voor goede communicatie van de successen zullen uiteindelijk kunnen leiden tot een bredere acceptatie van deze beroepsgroep.

Tenslotte kan opgemerkt worden dat in mijn optiek de inzet van consultants onmisbaar is!

I.F. Kuster

Hoofd Afdeling Financiën Curaçao

**4. Het personeelsbeleid van de overheid,
(UNA, 18 mei 1996)**

4.1. Het personeelsbeleid van de overheid, *mevrouw M. Ph. Liberia-Peters*

Het onderwerp van vandaag luidt "Het personeelsbeleid van de overheid". In plaats van een theoretische beschouwing te houden over dit onderwerp heb ik gekozen om het onderwerp van vandaag te belichten vanuit mijn praktische ervaring als bestuurder, die gedurende een bepaalde periode ook in het bijzonder belast was met het personeelsbeleid van de overheid.

Tot medio 1992 waren alle Minister-Presidenten als Ministers van Algemene Zaken tevens belast met het personeelsbeleid van de centrale overheid. In tegenstelling tot Nederland, is de Minister van Algemene Zaken ook belast met buitenlandse aangelegenheden en defensie voor zover deze Koninkrijksaangelegenheden de Antillen raken. Tevens is de Minister van Algemene Zaken belast met de binnenlandse aangelegenheden van de Nederlandse Antillen en alle andere aangelegenheden die niet specifiek tot het zorggebied van de overige Ministers behoren.

De aard van het personeelswerk vereist dat de overheid moet kunnen steunen op een goede organisatie teneinde haar werknemers, ruim 3600, en de gezinnen van deze werknemers de garantie te geven dat hun belangen goed behartigd worden.

Tegelijkertijd moet diezelfde overheid in staat zijn om regelmatig overleg te voeren met de vertegenwoordigers van de werknemers teneinde de communicatielijnen open te houden om zo gezond mogelijk overleg te kunnen voeren.

De noodzaak werd gevoeld om dieper aandacht te besteden aan de belangen van de overheidswerknemers. Teneinde dit te bereiken was het een *conditio sine qua non* dat een nieuw modern personeelsbeleid ontwikkeld moest worden.

Enorme achterstanden waren opgebouwd, mede doordat er een te grote concentratie van werkzaamheden bestond bij een te kleine groep mensen, die door de omvang van de workload en de druk om zo snel mogelijk te produceren niet altijd in de gelegenheid werden gesteld om een bepaald schema van prioriteiten af te werken.

Adequate huisvesting en hulpmiddelen (computers, automatisering) ontbraken terwijl de langdurige afhandelingsprocedures een doelmatige verwerking van verzoeken in de weg stonden.

De afdeling, bestaande uit een menskracht van ongeveer 55 personen, werd geconfronteerd met de toevoer van ruim 11.000 verzoekschriften per jaar, die bijna allen behalve van een advies ook voorzien dienden te worden van een ministeriële dan wel een gouvernementele beschikking.

Het instituut van de Staatssecretaris voor Personeelsaangelegenheden werd daarom ook medio 1992 ingevoerd. Dit vereiste een ware culturombuiging. Hier op de Antillen praten wij liever meteen met de allerhoogste autoriteit en wensen geen tijd te "verliezen" met besprekingen en gesprekken met kleine "apostelen". Vakbondsleden hebben dan ook in het begin geweigerd om met de Staatssecretaris aan tafel te zitten, als de Minister-President er niet zou zijn.

Het instituut Staatssecretaris van Personeelsaangelegenheden biedt de mogelijkheid dat een bestuurder "fulltime" bezig kan zijn met het belangrijkste goed in welke organisatie dan ook nl. je menskracht. Je "human resources".

In dit licht bekeken is het noodzakelijk om een nieuw geïnstitutionaliseerde structuur van overleg met de vertegenwoordigers van de werknemers in te voeren. Het functioneren van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (G.O.A.) past niet meer in deze tijd van overleg. Het is vanwege het gevoel van onvoldoening over het functioneren van het G.O.A., dat meer en meer druk wordt uitgeoefend om vooraf met de bestuurders te overleggen, c.q. te "onderhandelen".

Beleidsnota 1992

In de nota "Evaluatie, Implementatie Beleidsnota Staatssecretaris Mr. L.S. Arrendell" van maart 1994, zijn dan ook heel concreet waarneembare stappen van vooruitgang en verbetering vastgelegd.

Het is van groot belang, dat het Centraal Bureau voor Personeelszaken daadwerkelijk gaat functioneren als een beleidsondersteunend orgaan en dat veel meer aspecten van de uitvoering van het beleid gedelegeerd worden naar de verschillende Directeuren en Afdelingshoofden. Een goed en doorzichtig personeelsbeleid is immers een belangrijk instrument om degene, die verantwoordelijk is voor het "managen" van het bedrijf, de dienst of het departement ook in staat te stellen om dat te kunnen doen.

Belonen wanneer en waar nodig maar ook sancties kunnen nemen wanneer en waar nodig! Een verdergaande delegatie en deconcentratie is daarom geboden. Het invoeren van een modern en efficiënt functiewaarderingssysteem en een meer objectief beoordelingssysteem is een dringende noodzaak. Het automatiseren van de personeelsregistratie en -informatie is een *must*. Teneinde een gebalanceerd beleid te kunnen voeren, dient een adequaat monitoringsysteem te worden opgezet, dat de ontwikkelingen van het personeel bij de diverse diensten goed volgt. Het mag niet meer gebeuren dat werknemers komen klagen dat het elders anders toegaat dan binnen hun de dienst.

De overheid kent vrijwel geen structureel loopbaanbeleid, dat zowel horizontale als verticale mobiliteit op een gezonde manier stimuleert. Goede werknemers krijgen geen medewerking om naar elders te worden overgeplaatst, indien zij daar betere mogelijkheden zien, en de zwakkere werknemers, die niet tot ontplooiing komen en binnen het systeem niet worden begeleid, kunnen elders geen second chance krijgen.

Voor het welzijn van de overheidswerknemers en het volk dat wij dienen is het beslist noodzakelijk, dat de overheid ernaar blijft streven een pro-actief, dynamisch en efficiënt personeelsbeleid uit te stippelen en vooral ook uit te voeren!

M.Ph. Liberia-Peters

Eilandsraadslid Curaçao en Statenlid Nederlandse Antillen

4.2. **Personneelsbeleid bij de overheid, de heer drs. H.J. Teuben**

Met deze inleiding ga ik niet in op de vraag welke taken de overheid wel of niet moet doen. Daar zijn bovendien andere discussies voor. Ik zal ook niet ingaan op de moeilijke financiële situatie, hoewel ik mij realiseer dat er geld nodig is om personeelsbeleid te kunnen ontwikkelen en uitvoeren. Het financieringsaspect is echter te gecompliceerd om in een kort tijdsbestek te kunnen bespreken. Waar ga ik dan wel op in?

Welnu, ik wil het met u hebben over het basisuitgangspunt van personeelsbeleid. Personneelsbeleid bij de overheid verschilt qua uitgangspunt overigens niet van personeelsbeleid bij het bedrijfsleven. De overheid heeft alleen wat minder geld tot haar beschikking en zal dus zeer creatief met de beschikbare middelen om moeten gaan om tot een behoorlijk beleid te komen. Dat doet echter geen afbreuk aan het uitgangspunt.

Het genoemde uitgangspunt voor personeelsbeleid is simpel:

"Beloon wat je wilt bereiken!"

De Voorzitter van de Kamer van Koophandel heeft in een eerdere paneldiscussie de kreet "*What's in it for me*" gelanceerd. Dat kun je makkelijk vertalen in "*What's in it for the civil servant*". Immers, als je iets belooft zullen mensen sneller in de gewenste richting gaan werken. Het lijkt er op dat ik nu alleen over het belonings-beleid praat, maar dat is niet zo. Ik wil het zeer nadrukkelijk verbreden naar alle aspecten van het functioneren van de ambtenaar en alle ter beschikking staande en/of te ontwikkelen personeelsinstrumenten. Overigens lijken de personeels-instrumenten hele "harde" zaken te zijn. Dat is maar schijn. Feitelijk zijn die instrumenten zacht, want zolang ze zonder duidelijke richting of doel zijn ontwikkeld zijn ze niet effectief.

Dat betekent dat het startpunt niet bij de instrumenten ligt, maar bij een aantal veel wezenlijke basisvragen voor de bestuurder: Wat wil ik eigenlijk met mijn ambtenaren bereiken? Welke normen en waarden hanteer ik? Welke doelen streef ik na? Wat is mijn visie?

Dit lijkt allemaal heel zacht, maar is eigenlijk keihard. Want duidelijkheid over de te hanteren normen en waarden, de doelen en de visie geeft betekenis en richting aan al het handelen van de overheid en haar ambtenaren. Het geeft ook richting aan de wijze waarop de instrumenten moeten worden ontwikkeld. Als het de bestuurder duidelijk is welke richting hij/zij uit wil, dan kan de beleidsambtenaar van Personeelszaken daar invulling aan geven.

Laten wij nu eerst kijken naar de huidige situatie. Wat wordt momenteel beloofd? Ik praat daarbij alleen voor het Eilandgebied Curaçao waar ik als adviseur werk. Bij het Land liggen de accenten anders.

Het huidige personeelsbeleid bij het Eilandgebied Curaçao is in essentie terug te voeren op de LMA en de aanstellings- en bevorderingseisen. Er is een mooie rechtspositie en daarnaast belonen de aanstellings- en bevorderingseisen twee aspecten:

1. Het hebben en het behalen van diploma's;
2. Het hebben van dienstjaren (ervaring).

Met andere woorden, de ambtenaren zijn bij voortduring op cursus en zijn niet bij de baas weg te branden. Of de opleiding of cursus relevant is voor de huidige of een toekomstige functie doet niet echt ter zake. Of in al die dienstjaren keihard is gepresteerd of dat de kantjes er af gelopen zijn, maakt ook weinig uit. Of je als HBO'er een functie vervult op MBO-niveau of universitair niveau maakt allemaal niets uit. Je krijgt in alle gevallen betaald als HBO'er.

Voor de werkgever is het toch vrij ernstig als een HBO'er een lagere functie vervuld, want dat kost gewoon geld. Bovendien benut je iemands capaciteiten niet, waardoor deze gefrustreerd kan raken. Ander gedrag wordt feitelijk niet beloofd. Functiezwaarte, geschiktheid, prestaties, klantgerichtheid, potentieel, het nemen van initiatief doen er allemaal niet toe.

Bovendien is de huidige rechtspositie gericht op *Life Time Employment*. Men blijft vanaf het moment van indiensttreding tot het pensioen in dienst van de overheid, vaak ook nog in dezelfde functie. De cultuur is sterk rolgericht: Een ambtenaar komt alleen in actie als dat volgens de procedure zo hoort, of als hij op de juiste wijze wordt gevraagd. Initiatief wordt niet beloofd.

Er ontstaat daardoor een sterke interne gerichtheid op het volgen van de correcte procedures en het indienen van aanvragen tot bevordering. Er is nauwelijks behoefte aan verandering of verbetering.

Overigens komt het huidige beleid voort uit de jaren zeventig. Het beleid kan in die periode zeer adequaat zijn geweest. Inmiddels zijn we in de jaren negentig aangeland en zeker met het oog op het jaar 2000 is iedereen het er over eens dat de huidige situatie volstrekt achterhaald is. Er is achterstallig onderhoud.

Hoe kom je als bestuurder nou uit bij dat uitgangspunt dat je moet belonen wat je wilt bereiken? Daarvoor dient de bestuurder voor zichzelf te verduidelijken wat hij/zij en de partij eigenlijk willen bereiken. Met name echter zal de bestuurder ook tegemoet moeten komen aan de wensen en de behoeften van de klanten van de overheid. Dat zijn immers de mensen die hem/haar hebben gekozen en die over een aantal jaren over een eventuele herverkiezing zullen beslissen. Voor het gemak onderscheid ik twee klanten: de burger en het bedrijfsleven.

Voor beide klanten ga ik er gemakshalve vanuit dat de overheid het algemeen belang dient te verkiezen boven het individuele belang van een burger of een bedrijf. De eisen en behoeften die bedrijven en burgers stellen aan de overheid dienen de leidraad te zijn voor het handelen van de overheid, zijnde de bestuurders en ambtenaren.

Maar wat willen nu die burgers en bedrijven? Het is uit alle mediaberichten op te maken:

1. De heer Arends heeft het al in een eerder betoog voor de Vereniging voor Bestuurskunde aangegeven: minder procedures, dus minder rolgericht gedrag van de ambtenaar.
2. Kortere wachttijden. Dus niet om 6.00 uur een nummertje halen in de hoop dat je later op de dag daadwerkelijk geholpen wordt. Kortom, een klantgerichte houding van de ambtenaar. Die dus oog moet hebben voor verbetering van de procedures.

3. Diplomabezit of opleiding zou minder nadruk moeten krijgen. Het gaat naast kennis vooral om werkhouding, attitude en vaardigheden, zoals initiatief, de wil om te presteren en om burgers en bedrijven echt te helpen.
4. Het belonen van ambtenaren die echt goed presteren.
5. Behoorlijk bestuur, geen gerommel. Dit vertaalt zich op ambtelijk niveau naar de "onkreukbare" ambtenaar. Een ambtenaar die bijvoorbeeld een poging tot omkoping of iets dergelijk meldt bij zijn superieuren dient daarvoor beloond te worden.
6. De functie ambtenaar moet weer aanzien krijgen. Het lijkt nu een groot taboe om te moeten zeggen "mijn vader is ambtenaar". Het is voor de waardering en erkenning van het boeiende en interessante werk van ambtenaren van belang dat ook het publieke aanzien van de functie weer in aanzien stijgt.

Nu zult u denken: Wat heeft dit allemaal met personeelsbeleid te maken? Het antwoord is simpel: Alles. De overheidsdienaren zijn de mensen die aan al die eisen moeten voldoen en al die wensen moeten bevredigen. Deze ambtenaren moeten dus gemotiveerd worden om zich daadwerkelijk in te spannen dat werk te verrichten dat de belastingbetaler en de bestuurder van ze verlangen. Ze moeten bovendien dat werk zo effectief en efficiënt mogelijk doen om verspilling van belastinggeld te voorkomen. Dit betekent een cultuuromslag, waarbij het personeelsbeleid faciliterend moet werken.

Hoe vertalen we een aantal van bovenstaande aspecten in nieuw beleid? Veranderen van beleid lukt niet van de ene dag op de andere, maar laten we eens uitgaan van een goed gefundeerd personeelsbeleid in het jaar 2000 dat daadwerkelijk beloont wat we moeten bereiken. Hoe zou dat er uit kunnen zien?

Functiezwaarte

Allereerst moet het uitgangspunt van bezoldiging de functiezwaarte zijn. Dit is van groot belang. Als functiezwaarte tot uitgangspunt wordt gekozen verandert feitelijk ook de basis van het aanstellings- en bevorderingsbeleid. Immers, niet de opleiding is nog langer het uitgangspunt, maar de zwaarte van de functie.

Of iemand nu een HBO-diploma heeft wordt minder relevant, want als de functie die wordt vervuld een MBO of universitaire functie is zal die als zodanig worden beloond. Het kan dus voorkomen dat een MBO'er een HBO-functie vervult en dan ook gewoon een HBO-salaris ontvangt. Andersom is uiteraard ook mogelijk.

Prestatie

Presteren moet beloond worden. Het moet verschil uitmaken of je wel of niet presteert. Uiteraard moet de ambtenaar wel duidelijk worden gemaakt welke prestatie wordt verwacht en wat precies wordt beloond. Op welke wijze die beloning plaatsvindt, hangt af van de doelen van het bestuur.

Self Employability

We moeten af van het idee van *Life Time Employment*. De overheid is niet verantwoordelijk voor de loopbaan van elke individuele ambtenaar. Ik stel daarom Self Employability voor:

Elke individuele ambtenaar is primair zelf verantwoordelijk voor zijn/haar carrière en zijn of haar kansen op de arbeidsmarkt. De overheid dient uiteraard wel te faciliteren met opleidingen, promotiekansen etcetera, maar of iemand er iets van maakt of niet is primair afhankelijk van de ambtenaar zelf. Bovendien stimuleert deze werkwijze het nemen van initiatief.

Taakgerichte cultuur

De cultuur dient meer taakgericht te worden, waarbij een houding gericht op het vinden van verbeteringen in het eigen werk moet worden gestimuleerd.

Externe oriëntatie

De oriëntatie moet extern gericht zijn: Wat willen de bedrijven, wat willen de burgers? Hoe vertaalt zich dat in beleid? Hoe kan dat bestuurlijk vorm worden gegeven?

Het bestuur dient het beleid -conform het idee van belonen wat je wilt bereiken- uit te werken in alle ter beschikking staande of nog te ontwikkelen personeelsinstrumenten. Ik noem een aantal van deze instrumenten:

1. Bezoldigings- en beloningsbeleid

Als basis dient te worden uitgegaan van een organieke outputgerichte functiebeschrijving en -waardering van de te vervullen functies bij de overheid met behulp van een modern functiewaarderingssysteem. Op basis van deze functiebeschrijving en -waardering dienen door het management functioneringsgesprekken te worden gevoerd over wat wel goed gaat en wat niet. In deze gesprekken worden verbeteringstrajecten vastgesteld. Daarnaast moet periodiek worden beoordeeld of iemand een behoorlijk prestatie heeft geleverd of dat de kantjes er vanaf zijn gelopen. Daarvoor is een instrument als methodische personeelsbeoordeling zeer geschikt. Dit instrument is bovendien geschikt om te beoordelen welke medewerkers in de toekomst veel perspectief bieden voor de organisatie, die dan in aanmerking kunnen komen voor speciale programma's.

Vervolgens dienen de ambtenaren flexibel te worden beloond. De "high-performers" krijgen extra's. De mensen die slecht presteren komen niet in aanmerking voor bevordering en kunnen na enkele slechte beoordelingen in aanmerking komen voor ontslag.

Voorts zou ik willen pleiten voor het flexibiliseren van de arbeidsvoorwaarden (ook wel het cafetaria-model genoemd). Dit houdt in dat er per medewerker een collectief deel in de arbeidsvoorwaarden zit (voor iedereen van toepassing). Daarnaast kan elke medewerker een deel van de arbeidsvoorwaarden voor zichzelf op maat snijden, bijvoorbeeld het aantal verlofdagen, de pensioenregeling en dergelijke (per medewerker variabel). Dit alles uiteraard binnen het beschikbare budget per medewerker. Dus wie meer verlof wil, zal daar een stukje salaris voor inleveren.

2. Toegesneden opleidingsplannen

Opleidingsplannen moeten worden toegesneden op wat de organisatie wil bereiken met haar *Human Capital*. Dit kan vertaald worden in sectorplannen en plannen per afdeling of per medewerker.

3. Een mobiliteitsplan

Het invoeren van een mobiliteitsplan, waarin wordt vastgelegd hoe in-, door- en uitstroom van personeel moet geschieden. Bij de instroom moet de werving en selectie verscherpt worden en meer worden afgestemd op beschikbare vacatures en de eisen aan de te vervullen functies. Meer nadruk daarbij op werkhouding, attitude en vaardigheden, naast het juiste diploma. Doorstroom betekent dat talenten versneld kunnen doorstromen naar betere functies in plaats van te moeten wachten tot alle mensen met meer dienstjaren aan de beurt zijn geweest. Ook kan gedacht worden aan leeftijdsgericht personeelsbeleid, onder meer gericht op oudere medewerkers. Voorts kan gedacht worden aan doorstroom van specifieke doelgroepen zoals vrouwen of mensen van een andere etnische achtergrond.

Bij uitstromen kan gedacht worden aan het plannen van vervanging van mensen die met pensioen gaan, maar ook aan outplacement van medewerkers. Ik wil daarbij ook aan de orde stellen dat de overheid zich zou kunnen heroriënteren op de lengte van het gemiddelde dienstverband. De overheid kan qua salaris niet goed concurreren met het bedrijfsleven en moet dat ook helemaal niet willen. De belastingbetaler kan en wil dat namelijk niet betalen. Dat betekent dat talenten weglopen. Je zou je er echter op kunnen concentreren jonge talentvolle mensen aan te trekken en die slechts een beperkt aantal jaren in dienst te houden (5 tot 10 jaar). Bij de overheid krijgen ze kansen zich te ontwikkelen en als ze onbetaalbaar worden kunnen ze doorstromen naar het bedrijfsleven. Ze worden dan weer vervangen door nieuwe talenten. Een bijkomend voordeel is bovendien dat je steeds verse "nieuwe" kennis in huis haalt. Uiteraard is dit ook onderdeel van je wervings- en selectiebeleid en de andere instrumenten. Het lijkt een nadeel dat je geld uitgeeft terwijl ze daarna doorstromen naar het bedrijfsleven. Aan de andere kant is een goed draaiend bedrijfsleven weer een bron van inkomsten van de overheid en bovendien een economische doelstelling.

Er zijn een aantal kritische succesfactoren:

1. Het bestuur dient op iets meer afstand te staan van het ambtelijk apparaat voor wat betreft de benoemingen en de bevorderingen. Die kunnen aan het ambtelijk apparaat worden overgelaten, omdat daar de mensen zitten die weten wat er nodig is en of het past binnen de beschikbare middelen.

2. Het bestuur bepaalt wat wordt beloond, maar uiteraard na het maatschappelijke veld te hebben gehoord en in overleg met de vakbonden.
3. Een herijking van de relatie manager - personeelsfunctionaris. We moeten naar integraal management, waarbij de manager verantwoordelijk is voor de uitvoering van het personeelsbeleid, maar ook voor de uitvoering van de andere middelen/funcities zoals financiën, organisatie en informatisering en automatisering. Daarbij denk ik aan contractmanagement en *management by objectives*. De personeelsfunctie dient verder te worden geprofessionaliseerd. De personeelsfunctionaris ondersteunt de manager bij het vervullen van zijn taak, door hem bewust te maken van zijn functie en door het beleid te vertalen naar de dagelijkse praktijk.
4. Decentraliseren van bevoegdheid. De uitvoering van het personeelsbeleid wordt decentraal gedaan. Centraal wordt het personeelsbeleid ontwikkeld. Verder worden de sectoren of diensten centraal gecontroleerd op hoofdlijnen, of het personeelsbeleid naar behoren wordt uitgevoerd.
5. Bij dit alles moeten uiteraard de kosten binnen de perken worden gehouden. Dit kan door de invoering van formatiebeheer en formatieplanning. Voorts moeten managers budgetverantwoordelijkheid (weer: contractmanagement) krijgen. Daarvoor moet het personeelsinformatiesysteem zodanig worden ingericht dat de manager en de bestuurder duidelijke stuurinformatie krijgen in plaats van een onoverzichtelijke brei van gegevens. Immers, bestuurders en managers moeten gerichte beslissingen kunnen nemen. Hetzelfde geldt overigens voor de informatie over de financiële aspecten van de formatie.

Tenslotte en nogmaals: Alle activiteiten op het gebied van personeelsbeleid dienen in het kader te staan van wat de bestuurder wil bereiken met zijn organisatie. Als wordt beloond wat de bestuurder wil bereiken, zal de organisatie effectiever en efficiënter kunnen werken.

H.J. Teuben

P&O adviseur bij ODRP BV

4.3. Het personeelsbeleid van de overheid, de heer R. H. J. Ignacio

Het beleid dat tot heden door de verschillende bestuurscolleges op het gebied van personeel werd gehanteerd kan ik rustig als onsamenhangend, onoverzichtelijk en onproductief betitelen, voorzover men kan spreken van enig beleid. Er is namelijk nimmer een integrale aanpak geweest om te geraken tot een beleid met als doel het ontwikkelen van een flexibel, gemotiveerd en goed functionerend ambtenarenapparaat.

Eén van de redenen hiervoor is dat de portefeuille van personeelszaken veelal gebruikt werd als een politiek instrument. Vooral tegen verkiezingstijd werd het apparaat flink geweld aangedaan door de verschillende mutaties, benoemingen en bevorderingen. Adviezen van de Afdeling Personeelszaken van het Centraal Bestuurskantoor werden in veel gevallen terzijde gelegd. Zowel de formatie van de diensten als de onderlinge verhouding binnen de diensten hebben hieronder geleden, wat ongetwijfeld het functioneren van deze diensten negatief heeft beïnvloed. Het ongecontroleerde wervingsbeleid heeft de huidige omvang, en in zekere zin ook de kwaliteit van het apparaat, bepaald.

Van de andere kant is datzelfde apparaat steeds het doelwit geweest van veel kritiek uit de gemeenschap maar erger nog van dezelfde bestuurders die weinig hebben gedaan om hun personeel zo optimaal mogelijk te ontwikkelen en te voorzien in hun behoeften.

In crisissituaties zijn het de overheidswerknemers die als eerste onder de loep worden genomen. De meeste maatregelen worden aangestuurd op het inkorten van hun arbeidsvoorwaarden. In het kader van bezuiniging werd in de jaren '80 door gebrek aan een overzichtelijk personeelsbeleid, beslissingen genomen welke door hun ad hoc karakter en inconsistentie hun doel voorbijshoten, maar wel veel leed onder de betrokken individuele ambtenaren veroorzaakten en voor veel ongerustheid in het gehele apparaat zorgden. Hierbij werden zelfs afdelingen en complete diensten opgeheven, zoals gebeurd is bij Dienst Onderwijs en Semako.

Een andere poging om de omvang van het apparaat terug te dringen door middel van afvloeiing is de wachtgeld- en lumpsumregeling geweest. Aan de verschillende keren aangekondigde personeelstop heeft de overheid zich nooit gehouden. Voor wat betreft de kwaliteit van het apparaat is er heel weinig gedaan aan opleiding, *upgrading* en motivatie van het personeel. Afgezien van de cursus bestuursambtenaar, specifieke dienstopleidingen en de laatste jaren enige computeropleidingen, bestaat er geen algemeen opleidings- en vormingsplan voor de overheidswerknemer die in dienst wordt genomen. De personele zorg en begeleiding ontbreken eveneens.

De overheid zal moeten bepalen hoe het haar verantwoordelijkheden en plichten zo effectief mogelijk gaat dragen en uitoefenen en haar apparaat hiernaartoe ontwikkelen. De onlangs gestarte kerntakenanalyse en de later te volgen organisatie-analyse zal dit mogelijkwijs aan het licht brengen. Maar reeds nu kan gezegd worden dat de overheid verantwoordelijk is voor alle werknemers die door de jaren heen in dienst zijn genomen zonder dat er een degelijke planning heeft plaatsgevonden.

Er zullen zeker waarborgen gecreëerd moeten worden in gevallen waar de bovengenoemde analyses tot beslissingen leiden die het personeel raken. Een gebied waar veel aandacht aan besteed zal moeten worden, is de leiding van verschillende diensten. Door het eerder genoemde ongecontroleerde beleid, ook bij de benoeming van leidinggevenden, werd niet altijd "*the right man on the right place*" geplaatst. Niet alleen de dienstuitvoering is hiervan afhankelijk, maar vaak komt het personeel zelf niet tot zijn recht, wat in veel gevallen frustraties oplevert en de werksfeer aantast. De wijze waarop de overheid steeds is omgegaan met de rechtsposities van de individuele werknemer heeft menigmaal moeten leiden tot acties op zowel vakbonds- of zelfs juridisch gebied, hetwelk blijk geeft van een onstabiele situatie voor wat betreft de rechtspositie van de overheidswerknemer.

Een fenomeen dat met name de laatste jaren zeer merkwaardig is in het beleid van de overheid, is het inzetten van de verschillende externe consultants bij het overheidsgebeuren. De overheid maakt steeds minder gebruik van de beschikbare expertise binnen het apparaat.

Ironisch genoeg zijn het vaak dezelfde ambtenaren die de overheid verlaten, die later via een extern bedrijf hun bijdrage moeten leveren aan het beleid. Door gebrek aan de juiste structuur, werkomstandigheden en beloning, gepaard met de afwezigheid van erkenning van de kant van de overheid voor hun kwaliteiten, heeft menig hoog gekwalificeerde ambtenaar moeten besluiten om de overheidsdienst te verlaten.

Aan het eind van deze inleiding geef ik nog enkele aanbevelingen om te komen tot een goed functionerend personeelsbeleid bij de overheid.

- Ten eerste zal de overheid een goed beleidsplan moeten ontwikkelen, met de betrokkenheid en inbreng van alle belanghebbenden;
- Daarnaast moet de Afdeling Personeelszaken dusdanig worden georganiseerd, bezet en van alles worden voorzien, wat de uitvoering van dat beleid mogelijk moet maken. Veel aandacht moet worden besteed aan de leiding van de diensten en hun personeelsbeleid op decentraal niveau. De bestaande procedures op het gebied van werving, selectie, benoeming en bevordering moet worden aangescherpt en effectief worden uitgevoerd;
- Tot slot zal in overleg met de vertegenwoordigers van het personeel moeten worden gewerkt aan de introductie van moderne meet-instrumenten zoals een beoordelingssysteem en functionerings-gesprekken, die een soepel carrièreverloop moeten inhouden met als basis een degelijke functiewaardering en een rechtvaardige belonings-structuur.

R.H.J. Ignacio

Algemeen Secretaris ABVO

4.4. Het personeelsbeleid van de overheid, de heer drs. C.J. Weijmer

We weten allemaal dat het overheidsapparaat niet optimaal functioneert. Bij het management van de diensten bestaat vaak een negatief beeld van de Afdeling Personeelszaken van het Centraal Bestuurskantoor en de Afdeling Personeelszaken heeft zelf vaak een negatief beeld van het management van de diensten/departementen. Het management houdt zich vooral bezig met de inhoudelijke taken van de dienst, de Afdeling Personeelszaken houdt zich vooral bezig met procedures, besluiten en dergelijke.

Nu wordt ook veel energie gestoken in functiewaarderingsprojecten en automatisering. Dat is een goede zaak. Maar ik moet de eerste medewerker nog tegenkomen die beter gaat functioneren omdat hij een functiebeschrijving heeft gekregen. Volgens mij gaat het bij het ontwikkelen van het personeelsbeleid ook om andere dingen, of misschien wel vooral om andere dingen. Ik denk dan aan de verhouding/samenwerking tussen de diensten/management en de Afdeling Personeelszaken. Ik ben bang dat, wanneer alle instrumenten zijn ingevoerd, maar de verhouding tussen diensten/management en personeelszaken niet is veranderd, het beleid van de Afdeling Personeelszaken nauwelijks zal verbeteren. Volgens mij functioneren het management en de Afdeling Personeelszaken nu beide niet optimaal, en het functioneren van de één heeft in grote mate te maken met het functioneren van de ander.

De managementsituatie

Overheidsmanagers zijn gekozen op grond van hun kennis van het vakgebied, een goede jurist wordt hoofd van een juridische afdeling, een goede technicus van een technische afdeling en dergelijke. Of die mensen ook goede managers zijn, daarop wordt veel minder gelet. Verder zijn managers in naam verantwoordelijk voor het functioneren van de dienst. In de praktijk lijkt het er soms op dat ze om alles toestemming moeten vragen aan anderen. Ze hebben dus niet de bevoegdheden om echt te managen. Omdat ze toch niet de gelegenheid krijgen om te managen houden velen zich bezig met hun vak. Personeelszaken zijn zaken voor de Afdeling Personeelszaken en die doen dat niet goed. Zo kan een manager de verantwoordelijkheid afschuiven op de Afdeling Personeelszaken. Zo kunnen minder goede managers zich verschuilen, ze zijn immers niet verantwoordelijk voor personeelszaken. Dus kunnen ze nergens op worden aangesproken.

Dat is echter geen gelukkige situatie. Eigenlijk moet iemand op het moment hij manager wordt, zijn oude vak helemaal of gedeeltelijk vergeten. Hij heeft namelijk een nieuw vak, dat van manager. Het nieuwe vak heeft vooral te maken met het aansturen van de mensen in de organisatie, aandacht voor je mensen dus.

De Afdeling Personeelszaken is vooral bezig met het uitvoeren van procedures, het beoordelen en controleren van verzoeken van de diensten. Personeelszaken ziet dat de diensten vaak hun werk op het gebied van personeelszaken niet goed doen en kan dus vaak terecht klagen over de diensten die hun werk niet goed doen. Maar het werk van Personeelszaken heeft als doel: Het bevorderen van een goede samenwerking in de organisatie. Dat lijkt Personeelszaken soms te vergeten. Constateren dat er dingen bij de diensten niet goed gaan kan iedereen, daar heb je geen professional voor nodig. Ervoor zorgen dat anderen beter gaan samenwerken, daar heb je een professional voor nodig.

Laat ik een voorbeeld noemen uit de praktijk. Een medewerker moet een jaar wachten voor zijn bevordering rond is (trouwens erg jammer, want zo lukt het om van een positief iets, een bevordering, een bron van demotivatie te maken). De dienst is ontevreden over de Afdeling Personeelszaken omdat het allemaal zo lang duurt. Personeelszaken is ontevreden over de dienst omdat de dienst één en ander te laat heeft ingeleverd. De situatie bij zowel het management als bij Personeels-zaken passen heel goed bij elkaar en versterken elkaar. Hoe kom je uit deze zichzelf versterkende kringloop?

Betere situatie

Volgens mij is de enige manier om uit deze situatie te komen dat het management haar verantwoordelijkheid neemt en gaat managen, en dus ook verantwoordelijkheid accepteert voor het personeelsbeleid. Zo van: De chef is personeelschef. De manager schuift dus geen verantwoordelijkheden meer af op de Afdeling Personeelszaken (Personeelszaken heeft het weer gedaan) maar probeert zelf personeelsbeleid uit te voeren en accepteert verantwoordelijkheid als iets niet goed gaat.

De Afdeling Personeelszaken gaat zich richten op samenwerking en adviseert de manager. Personeelszaken probeert in te spelen op problemen van de manager. Niet meer klagen over elkaar, maar proberen de samenwerking te verbeteren.

Als laatste een advies over dienstkleding. Het zou goed zijn om voor ambtenaren dienstshoenen aan te schaffen. Van die veiligheidsschoenen met stalen neuzen. Zo wordt er minder gauw op lange tenen getrapt. Lange tenen zitten samenwerking in de weg en worden vaak gebruikt om negatieve boodschappen - die waar kunnen zijn - niet te hoeven horen. Als niemand kan accepteren dat iets niet goed gaat of dat iemand niet goed functioneert, komt er ook geen verbetering.

C.J. Weijmer

Samenwerkingsadviseur

4.5. Het personeelsbeleid van de overheid, mevrouw drs. M. Suisse

Het personeelsbeleid bij de overheden op de Nederlandse Antillen bevindt zich reeds een aantal jaren in een fase van verandering. Ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen, hogere eisen van burgers, het toenemende belang om efficiënt en effectief werk af te leveren en vooral tegenvallende financiën hebben de overheid ertoe gebracht om zich te bezinnen. De overheid is weliswaar nog steeds bezig met een strategische heroriëntatie waarbij men zich bezint op de vraag, hoe men met name de burgers op een bevredigende wijze van dienst kan zijn tegen zo laag mogelijke kosten.

Deze heroriëntatie leidt vaak tot een veranderde inzet van personeel, tot reorganisaties en soms ook tot sluiting en privatisering van diensten en afdelingen. Het functioneren van de medewerkers wordt daarbij veelal kritisch bekeken in het licht van de nieuwe doelstellingen, waarbij dan blijkt, dat een aantal medewerkers niet geschikt is voor het functioneren in de nieuwe situatie. En wat dan?

Gebleken is, dat het vaak moeilijk is om overtollig geworden personeel in een andere functie te plaatsen. Een overheid, die pretendeert een fatsoenlijk en goed sociaal beleid te willen voeren (en welke overheid doet dat nu niet?), zoekt naar alternatieve oplossingen. Kijken wij nu naar het personeelsbeleid, dan gaat het er bij het zoeken naar alternatieven om de wijze waarop het veranderingsproces wordt gestuurd, de hulpmiddelen en instrumenten die gehanteerd worden, het budget, de inzet van geautomatiseerde informatiesystemen, de doelstellingen met betrekking tot een bepaalde periode kortom het personeelsbeleid. Dit beleid is meer dan ooit nodig.

De kans van slagen voor een medewerker in het kader van de veranderende omgeving is afhankelijk van enerzijds de inzetbaarheid van de geboden hulpmiddelen zoals om-her- en bijscholing, anderzijds de bereidheid van de medewerker hieraan mee te werken.

Als wij het hebben over personeelsbeleid, dan klinkt het materialistisch en eigenlijk niet direct menselijk. De persfunctionarissen presenteren hun beleid dan ook veelal verpakt in mooie bewoordingen zoals eigentijds personeelsbeleid, Human Resource, Personeelsmanagement, Strategisch Personeelsbeleid, Organisatie en advies etc.

Deze bewoordingen c.q. termen hebben allemaal betrekking op één aspect namelijk het effectief omgaan met menselijke middelen: het personeel. De reeds ingezette heroriëntatie leidt onder andere tot nieuwe concepten en doelstellingen zoals bezinning op de kernactiviteiten en vervanging van centraal aangestuurde structuren door decentrale eenheden. De hiermee voor het personeel gepaard gaande veranderingen blijken in de praktijk ingrijpend te zijn. Het anders functioneren van mensen in een gewijzigde organisatievorm, sterk rendement-georiënteerd in een steeds veranderende maatschappelijke omgeving, behoeft tijd.

Het *omturnen* van mensen vergt tijd. Van de overheid wordt echter verwacht dat de overheid niet sec van richting verandert maar dat men van het huidige "aanpassingsbeleid" wenst over te stappen naar een meer "anticiperend" personeelsbeleid. Tegelijkertijd is ook van belang om de keuze te maken voor een structurele beleidsmatige aanpak. Een structurele beleidsmatige aanpak betekent dat de overheid zich niet alleen positief uitlaat ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen maar tevens een planmatige verandering bewerkstelligt. Een eerste stap kan geschieden door de informatievoorziening in te zetten. De tweede stap dient op basis van aangevulde kennis en kunde veranderingen in de houding van de betrokkene teweeg te brengen. Deze stap zal problemen opleveren omdat men oude gewoonten moet afleren.

Men dient zich tevens te realiseren dat voor nieuwe ontwikkelingen niet zelden financiële middelen nodig zijn om te voorkomen dat het voornemen om te veranderen blijft steken in ad hoc beleidsmaatregelen. Dit is één van de belangrijke succesfactoren bij het voeren van een effectief personeelsbeleid.

Gebruikmakend van wetenschappelijke analyse, zijn uit onderzoek vier typen personeelsbeleid te onderscheiden: personeelswerk, personeelsbeheer, personeelsmanagement en human resource management. Bij de bespreking van deze genoemde typen is het begrip complexiteit van belang. Met complexiteit wordt bedoeld de mate waarin het personeelsbeleid meer omvat dan alleen werving, bezoldiging, verzorging en bestraffing. Deze vier terreinen zijn geïnclassificeerd als beheersmatig. Daarnaast kunnen ontwikkelingsgerichte terreinen worden onderscheiden, zoals opleiding en loopbaanontwikkeling.

Het personeelsbeleid staat derhalve niet op zich maar dient een geïntegreerd onderdeel te zijn van de organisatiestrategie. Het personeelsbeleid heeft als doel een zo goed mogelijke afstemming voor elkaar te krijgen tussen de overheid als organisatie en haar medewerkers. De kundigheden en talenten van de medewerkers dienen afgestemd te worden op de taken van de overheid.

De belangen binnen dit proces zijn tweedelig; de overheid dient zijn doelstellingen te verwezenlijken, maar ook de belangen van de medewerkers moeten gerealiseerd kunnen worden. Vanzelfsprekend kunnen niet alle afstemmingsproblemen via het personeelsbeleid opgelost worden. Het personeelsbeleid richt zich op concrete uitgangspunten zoals het beloningsbeleid en andere instrumenten zoals opleiding, loopbaanplanning en ontwikkeling. Het personeelsbeleid bij de overheid kenmerkt zich door statische, moeilijk te wijzigen regelgeving. Zo worden er rechtspositie-regelingen gemaakt om mensen aan hun huidige functie te binden, deze regelingen gaan ervan uit dat de posities die nu bestaan ook in de toekomst zullen bestaan.

Om hierin wijziging te brengen is het vereist dat het probleem van het niet beschikken over adequate beleidsplanning blijvend goed aangepakt wordt. Dit betekent dat de overheid de afdelingen die het personeelsbeleid moeten uitvoeren primair equipeert met goed opgeleide krachten die breed inzetbaar zijn, fundamenteel kunnen doordenken over de opzet, inhoud en effectiviteit van de te ontwerpen personeelsinstrumenten. De aanwezige personeelsinstrumenten zijn voor het merendeel sterk bureaucratiserend. Dit is vooral merkbaar aan het bezoldigingsbesluit.

Zoals het er nu uitziet mag de restauratie van de bestaande bezoldigingsregelingen en de overgang naar een meer flexibel beloningsbeleid niet lang meer op zich laten wachten. Het is geen geheim dat het bezoldigingsbeleid geen enkele prikkel biedt aan de medewerker om zich verder te ontplooiën of om zich meer dan gemiddeld in te spannen. Een beloningssysteem dient zo ontworpen te worden dat het de prestatie stimuleert en de richting waarin de overheid zich ontwikkelt, ondersteunt.

Als het beloningsbeleid en zo ook het personeelsbeleid niet aansluit op de nieuwe doelstellingen zoals verbetering van de dienstverlening en verhoging van de kwaliteit van de geleverde prestatie, wordt de vooruitgang ernstig gehinderd.

De *employment life cycle* veronderstelt dat medewerkers een levenscyclus doorlopen op dezelfde manier als produkten, bijvoorbeeld rijzende ster, solide medewerker en achteruitgaande medewerker. In het huidige bezoldigingsbeleid bij de overheid is er geen ruimte om medewerkers van de laatste categorie onder te brengen. Naast de beperking om interne performance verschillen verschillend te behandelen, heeft het systeem ook geen mogelijkheden om externe verschillen als gevolg van vraag en aanbod ontwikkeling van met name de overheid te ondersteunen. Net als andere systemen vergt ieder beloningssysteem onderhoud en revisie. Een beloningssysteem dient minstens om de vijf jaar geëvalueerd te worden en indien nodig veranderd te worden. Het systeem kan verouderen. De indruk moet hierbij niet gewekt worden dat met het hebben van een beloningssysteem alle problemen aan de horizon verdwenen zijn. Integendeel, naast een systeem dient ook aandacht besteed te worden aan de relatie tussen belonen en motiveren. Dit betekent dat naast belonen ook meer aandacht geschonken dient te worden aan de overige personeelsinstrumenten zoals functioneringsgesprekken, beoordelings-gesprekken, kortom "*What makes the guy run*". Binnen het huidige beloningsbeleid is voor genoemde instrumenten weinig ruimte. De overheid dient af te stappen van massa/uniforme systemen; een voorbeeld hiervan is de tendens om op basis van anciënniteit medewerkers te bevorderen. In de praktijk kennen wij allen de voorbeelden hiervan, de medewerkers die uiteindelijk op een niveau terecht komen waarvoor zij incompetent zijn. Een ander bezwaar van massa/uniforme systemen is dat zij de mobiliteit binnen het overheidsapparaat negatief beïnvloeden.

Niet alleen het beloningsbeleid is aan revisie toe, ook het instrument opleiden voldoet niet aan de hedendaagse normen. Een voorbeeld hiervan is dat medewerkers in staat worden gesteld om een beroepscurcus te volgen terwijl zij in de praktijk een functie uitoefenen die niet correspondeert met het niveau van de beroepscurcus.

Na afloop kunnen medewerkers sec op basis van het behalen van deze cursus in aanmerking komen voor een bevordering. Het probleem is echter dat ook een opleidingsbeleid aan verandering onderhevig is. In een lezing van de heer Kessels op 15 april jongstleden werd door deze wetenschapper en kenner onderstreept dat het opleiden de voornaamste voorwaarde is om in een kennis-economie te overleven. In het bedrijfsleven zien wij dan ook dat het instrument opleiding veel meer aandacht krijgt. Een belangrijk knelpunt dat zich voordoet op het gebied van opleidingen bij de overheid is een verminderd aanbod van relevante cursussen. Dit komt door het uitblijven van financiële middelen, gebrek aan planning, gebrek aan adequate opleidingsstructuren en gebrek aan carrièremogelijkheden na afloop van de cursus.

De overheid was tot voor kort onvoldoende toegerust om kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen aan het opleidingsbeleid aan te brengen, hier komt stapvoets verandering in.

Niet alleen de beroepscursussen die door overheid worden georganiseerd zijn noodzakelijk, extern georganiseerde vormen van opleidingen en scholing zijn onmisbaar. Dit is het gevolg van verschuivingen in het beroepsonderwijs dat steeds meer het karakter krijgt van een elementaire dan van een vak-/beroepsopleiding (van Hoof, 1987). De praktische opleiding wordt grotendeels aan de werkgever overgelaten. Dit geldt zowel voor hoger opgeleiden als voor lager opgeleiden. Uit onderzoeken blijkt dat bepaalde groepen hoger opgeleiden, zelfs al bezetten zij een strategisch belangrijke positie, bedreigd zullen worden door nieuwkomers, als hun beschikbare kwalificaties sterk verouderd zijn. Het instrument opleiding is zowel voor hoger opgeleiden als voor lager opgeleiden noodzakelijk om te kunnen overleven op de arbeidsmarkt.

Afsluiting en conclusies

De uitvoering van het personeelsbeleid gaat gepaard met het vastleggen en verwerken van de personeelsgegevens. Het op peil houden van deze gegevens vraagt veel tijd en discipline. Veel personeelsfunctionarissen voelen zich - begrijpelijk - sterker aangetrokken tot beleidsadviesing.

Aan de andere kant staat en valt welk beleid dan ook met het hebben van juiste vastleggingen van - in dit geval - de personeelsinformatie. De praktijk wijst dan ook uit dat er behoefte is aan een tijdige signalering met betrekking tot opleidingen, loopbaanfasen, proeftijd, aflopen tijdelijk dienstverband, verzoeken om bevorderingen, jubilea en dergelijke.

De invoer van personeelsinformatiesystemen kan ertoe bijdragen dat de spanning tussen het management deze twee taken vermindert.

Personeelsfunctionarissen moeten niet tevreden zijn met de beschikking over personeelsinformatiesystemen, met andere woorden de personeelsfunctionaris dient zorg te dragen voor planmatige veranderingen. Het uitgangspunt van planmatige verandering is een duidelijk gedefinieerd te bereiken doel. Een voorbeeld hiervan is dat bij het opstellen van opleidingsplannen als uitgangspunt wordt genomen dat opleiden wordt gezien als investeren in deskundigheid. De opsteller van dit plan dient vooraf de relatie kosten en effectiviteit van de opleiding bloot te leggen. Bij veranderingen gericht op het beloningsbeleid is essentieel dat bij de keuze en samenstelling van het beleid rekening wordt gehouden met de positie, de aard van de werkzaamheden en de organisatiedoelen.

Daarnaast is het van belang dat men bij de bezetting van de Afdeling Personeels-zaken medewerkers selecteert die deskundig zijn en over vaardigheden beschikken die specifiek gericht zijn op het gebied van personeel en arbeid. Deze medewerkers dienen eveneens te beschikken over vaardigheden om een goed doordacht personeelsbeleid te formuleren en dienen affiniteit te hebben met de taken van het lijnmanagement. Daarnaast moeten zij zich kunnen inleven in de problemen die het lijnmanagement tijdens een veranderingsproces tegenkomt. Tenslotte is de betrokkenheid van het personeel van belang voor het slagen van de veranderingen in het personeelsbeleid bij de overheid. Een voortdurende communicatie en voorlichting kan hierbij een uitkomst zijn!

M. Suisse

Hoofd Afdeling Personeel Organisatie en Informatie Voorziening Bonaire

4.6. Personnel management in the Public Sector, *de heer M.F. Willem M.B.A.*

Personnel management in the public sector is a topic which, in principle, I cannot say very much about, considering the fact that I only have 10 months of limited experience with the public sector, and then also mainly as an island council member. But on the other hand, I have had considerable experience in personnel management in the private sector, because of the fact that I worked in a personnel department. Also and more important, as head of various departments in other organizations, proper implementation of personnel policies was part of my daily responsibilities. Consequently I believe I have a very good feeling as to what successful human resource management entails, and I do not think that the principles involved, differ in the public sector as compared with the private sector.

In this article I present my ideas as to what successful human resource management is all about, obviously based on my personal experience. Secondly I will give you a brief overview of some of problems the public sector faces in this area.

I think that there is no doubt that personnel management should be an integral part of the management of any organisation. For successfulness of strategies that are being formulated for the accomplishment of a vision, objective, or goals very much depends on the strategies that have to be put in place from human resource management perspective. Having determined that personnel management should be an integral part of overall management, we can make the next step. That next step entails the answer to the question how we can guarantee the effective implementation in practise of personnel management.

In personnel management a distinction is made between 2 aspects that constantly are intertwined and should be aligned with each other: The organisational aspect and the individual aspect.

The organisational aspect

The organisational aspect addresses those elements that should be taken care of in the organisation to make sure that:

- Communication and information vertically and horizontally is taken care of in an optimal manner;
- The efforts of the staff are timely and properly recognised, valued and compensated;
- Decisions that are necessary to guarantee the quality of either product or service is accepted and carried by all in the organisation.

The individual aspect

The individual aspect deals with the individual that is responsible for personnel management. It addresses questions such as:

- What can you offer your staff?
- How do you value the efforts and the quality of work of your staff?
- What are the expectations that your staff has from you and from the company in general?
- How do you deal with the various sorts of differences among your staff?

Based on what is stated above, it can be noted that accomplishment of the first aspect, being the organisational, very much depends on the way content is given to the individual aspect.

The way in which personnel management is given content and is executed, is very much influenced by the fact that the way the work is done, is subordinate to the results. For it is based in the result that one is held accountable and evaluated. And this is the key to successful personnel management in the 90's. Those that realise that what counts is the quality of the result, is doing away with the presumptions that to carry responsibility for the work of others automatically means that others have to do things according to what their superior thinks should be the way to work.

Personnel management means that the manager, the department head or the supervisor should in the first place know where the subordinate should direct his energy to. The way the work is to be done is not important. The important issue is the content and the quality of the results. Consequently, one has to make it clear to the staff what is expected from them as far as quality of work and contribution is concerned. Not because it is your personal goal or wish, but because the clients have some expectations from your organisation and thus establish their demands.

Of the utmost importance is the acknowledgement that personnel management should be an integral part of an organisation's overall strategy. Personnel or human resource management goes much further than just providing good pay or remuneration or having a good social policy. Contacts with clients these days, are many times direct, and the image and the word of mouth promotion is strongly influenced by the quality of work that your staff delivers. What is it that you expect from your staff? Do they know what your expectations are? Do you give them - assuming they have the knowledge, know how and experience sufficient room to carry out their task independently?

In short, are you prepared to accept that people may be employed with your organisation for various reasons, and that you are consequently prepared to address the differences among your employees in a serious responsible manner? These are all questions that you have to ask yourself regularly, with the intention to make sure the organisational and individual aspects of personnel management mentioned before are fully integrated. This will ensure that the decision you have to take concerning for example staffing, compensation and employment conditions, really contributes to the success of the organisation.

Working together in the 90's is a difficult matter. That is not only due to the fact that there are differences among people, but also because of the fact that each worker has its own expectations from the organisation and his career. It's your task to handle this as a manager. For that, you not only need certain knowledge and skills.

It is especially important to have insight into your own qualities, that is both your strong and weak points in dealing with people, and also your courage to improve such qualities.

Now, what are some of the problems that inhibit effective personnel management in the public sector?

1. A clear vision as to where do we want to go with the public sector organisation is lacking. Lacking in a sense that, every couple of years you tend to get different approaches to accomplish things;
2. The organisational structures that are needed to manage the ongoing and upcoming changes in the public sector hardly exist. We are stuck to old structures in a changing environment;
3. There is no long term planning for the workforce (management development, human resources planning);
4. There is hardly quality data available on personnel, i.e. both control and policy data;
5. There is no understanding of the real importance of human resource management. Therefore the role of the central personnel's department is not properly valued.

What are some of the developments that are causing the organisation to change?

1. The discussions as to what should be the role and core responsibilities of government;
2. Financial limitations;
3. A client which is much more critical of the quality of service he or she is receiving;
4. Developments in the labour market (salary is not everything);
5. The poor image of the government as an employer.

Because of the above, it is important that the following is given attention:

1. Government needs to be managed more as a business, with organisational structures that are more flexible and that offer a high quality of service;

2. Introduce instruments of modern human resource management that emphasise performance (salary and benefits according to the market, performance incentives, performance evaluation and management, and human resources development, human resources information systems);
3. Decentralisation of personnel management and making department heads accountable for personnel management matters. Also the way the central and decentralised personnel organisation is organised should be looked into;
4. The decisionmaking processes concerning personnel matters should be looked into. Actually all processes should be reevaluated;
5. The image of the public servant in the community should be worked on;
6. There are currently a core task analysis and a job evaluation exercise ongoing. That does not make sense at all. The job evaluation exercise should be put on hold till the core task analysis is finished and decided upon;
7. The recruitment and selection process should be optimized. We need to recognise that we are actually investing in human potential. And that the future is the quality of your workforce;
8. We need to work on a personnel policy and procedures manuals. This is the only way to guarantee uniform implementation across all departments of policies and procedures, which is terribly lacking;
9. We need to start with management development;
10. Career planning is a must. The personnel and individuals nowadays want to know what the opportunities are once they are part of the workforce.
11. Communication should be improved across the board. This means with the union, with the workforce itself, with the island council. Actually with all stakeholders.

M.F. Willem

Eilandsraadslid Curaçao

**5. De rol van het Bestuurscollege ten opzichte van de Eilandsraad,
(UNA, 16 oktober 1996)**

Digitized by Google

5.1. Een beschouwing over de rol van de Eilandsraad ten opzichte van het Bestuurscollege, *de heer mr. N.F. Carolus*

Wij leven in een democratie. Democratie betekent letterlijk: volksheerschappij. Maar omdat een heerschappij van het hele volk hetzelfde zou zijn als een anarchie, kennen alle democratische landen een door het volk gekozen vertegenwoordiging, die de feitelijke heerschappij in handen heeft. Zo hebben ook wij op Landsniveau onze Staten en op eilandsniveau onze Eilandsraad.

De Eilandsraad heeft in onze bestuursstructuur een hoofdrol, zowel op het terrein van regelgeving als op het terrein van bestuur. Ook het Bestuurscollege heeft een prominente rol als bestuursorgaan. De eigen zelfstandige bestuursbevoegdheden van het Bestuurscollege zijn echter wettelijk beperkt. Daarnaast is het Bestuurscollege ook belast met de uitoefening van de in principe onbeperkte autonome bestuursbevoegdheden die de Eilandsraad heeft, maar die het niet zelf uitoefent. Het Bestuurscollege is staatsrechtelijk voor het gehele bestuur wel politieke verantwoording verschuldigd aan de Eilandsraad.

De vraag rijst nu, hoe de rol van de Eilandsraad als vertegenwoordiger van het gehele volk van het eilandgebied en hoogste bestuursorgaan in het eilandgebied ten opzichte van het Bestuurscollege getypeerd moet worden. Het is een traditie dat staatsrechtelijke discussies over bestuurlijke verhoudingen gevoerd worden met als invalshoek de theoretische tegenstelling tussen monisme en dualisme. Ik wijk hier van deze traditie af. Onze eilandelijke bestuursstructuur heeft inderdaad een zekere monistische inslag, maar gelet op de toch ook prominent aanwezige dualistische trekken vind ik het oplakken van een etiket "monistisch" of "dualistisch" minder zinvol. Ik zal het onderwerp van de discussie daarom trachten te belichten, tegen de achtergrond van de bestuurlijke werkelijkheid.

De rol van de Eilandsraad als volksvertegenwoordiger, exclusieve regelgever en hoogste bestuursorgaan heeft in de praktijk nooit betekend dat de Eilandsraad ook daadwerkelijk het centrum van de bestuursmacht vormde op eilandsniveau. De bestuurlijke ontwikkelingen na de invoering van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) in 1951 hebben na een betrekkelijke korte periode reeds geleid tot een situatie,

waarin het eilandsbestuur praktisch geheel in handen is van het Bestuurscollege. De Eilandsraad bestuurt nauwelijks zelf. Zelfs de uitoefening van het merendeel van de bestuursbevoegdheden, die niet bij de ERNA of andere bijzondere Landsverordening nadrukkelijk aan het Bestuurscollege zijn geattribueerd, laat de Eilandsraad over aan het Bestuurscollege. De Eilandsraad heeft als volksvertegenwoordiging ook de taak er op toe te zien dat de positie van de burgers in het politieke besluitvormingsproces voldoende aandacht krijgt en dat eventuele grieven en wensen vanuit de gemeenschap publiekelijk en op kritische wijze tot uiting worden gebracht. Op het moment dat de Raad in het besluitvormingsproces wordt betrokken, blijkt in de praktijk echter vaak dat de politieke keuzen in feite al zijn gemaakt door het Bestuurscollege met de professionele ondersteuning van het ambtelijk apparaat. De politieke beïnvloeding door de Raad als collectief is dan moeilijker, dan wanneer de beleidsvoornemens de Raad reeds in een ontwerp-fase zouden bereiken. De feedback van de Raad kan in deze fase op praktische wijze worden verkregen door inschakeling van de vaste commissies van advies en bijstand aan het Bestuurscollege. In deze Raadscommissies zit tenminste één lid van elke raadsfractie.

Aangezien het centrum van de bestuursmacht de facto bij het Bestuurscollege ligt en niet bij de Eilandsraad, dient grote betekenis te worden gehecht aan het stelsel van politieke verantwoording. Het proces van politieke verantwoording, in combinatie met de mogelijkheid van ontslag van leden van het Bestuurscollege die niet meer het politieke vertrouwen hebben van de Raad, moet beschouwd worden als een belangrijke waarborg voor het democratische gehalte van het eilandsbestuur.

In de verhouding tussen de Eilandsraad en het Bestuurscollege is het politieke vertrouwen dus het toverwoord. Ook op dit punt staat de bestuurlijke werkelijkheid echter haaks op de letter van de ERNA. Het Bestuurscollege bestuurt immers op basis van coalitie-afspraken, die formeel door een vaste meerderheid in de Eilandsraad worden gesteund. Een Bestuurscollege kan dus nimmer gedragen worden door politiek vertrouwen van de Raad als geheel, maar alleen door de coalitiefracties.

Tot nu toe heb ik geprobeerd in een notendop en op een klinische wijze een beeld te geven van de formele bestuursstructuur zoals die verankerd is in de ERNA en de wijze waarop het de facto werkt. Ik verklap geen geheimen als ik zeg dat er al jarenlang vanuit verschillende hoeken, ook bij de man in de straat, vooral kritiek wordt uitgeoefend op de wijze waarop de Eilandsraad functioneert.

De kritiek is vaak dat de Raad in de praktijk meer een arena is van een politiek strijdtoneel tussen de coalitie en de oppositie, terwijl van dit orgaan juist wordt verwacht dat het beleidsbepalend optreedt en richting geeft aan het eilandsbestuur. Een ander punt van kritiek is ook dat de Eilandsraad de rol van politiek controleur niet effectief kan uitoefenen, omdat deze rol volledig overschaduwd wordt door de feitelijke politieke binding tussen de coalitiefracties en het Bestuurscollege.

Deze kritiek is uiteraard niet specifiek bedoeld voor deze of gene. Het is kritiek op een patroon dat al jaren bestaat en blijkbaar moeilijk te doorbreken is. Het laat zien dat bij het publiek een chronisch gebrek aan politiek vertrouwen bestaat. Ik zou met betrekking tot deze kritiek het volgende willen opmerken:

1. De aversie tegen de politieke binding tussen de coalitiefracties en het BC

De feitelijke politieke binding tussen de coalitiefracties en het Bestuurscollege is een onvermijdelijk gevolg van ons kiessysteem en de heersende partijpolitieke tegenstellingen. Het is wezenlijk voor een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging in een pluriforme samenleving dat maatschappelijke tegenstellingen ook tot uiting komen in partijpolitieke verschillen en dat deze zich op hun beurt ook openbaren in de bestuurlijke verhoudingen. Dit is nu eenmaal inherent aan een politiek systeem met een parlementair meerderheidsstelsel.

2. Opzettelijke politieke polarisatie

Heel legitiem is volgens mij de kritiek die zich richt op wat ik bij gebrek aan een beter woord als "opzettelijke polarisatie" tussen coalitie- en oppositiefracties zou willen betitelen.

Het is normaal dat politieke partijen, omwille van de herkenbaarheid tegenover de kiezers, zoveel mogelijk willen laten zien waarin zij verschillen van andere politieke partijen. In de Eilandsraad gaat het echter niet om machtsvorming, maar om machtsuitoefening door de Eilandsraad als collectief.

De democratie is er dan het beste mee gediend, als de leden van de Eilandsraad iets minder energie stoppen in streven naar het blootleggen van partijpolitieke breukvlakken, maar zich net iets meer inspannen om gemeenschappelijke raakvlakken te vinden, die tot mogelijke compromissen kunnen leiden. De kunst hierbij is volgens mij om zoveel mogelijk te vermijden dat tegenstellingen onnodig worden opgeblazen, dat zelfs onechte tegenstellingen worden gecreëerd, dat men kleine problemen groter doet voorkomen of grote problemen juist bagatelliseert, dat halve waarheden opgespeeld worden tot hele waarheden, al naar gelang de eigen partij-identiteit of de status van coalitie of oppositie daarom vraagt.

Schumpeter stelt in zijn boek *Capitalism, Socialism and Democracy*, dat de democratische machinerie knarsend tot stilstand zal komen, als partijen niet in staat zijn om tot compromissen te komen. Ik onderschrijf deze stelling van harte. Compromissen hoeven uiteraard niet ten koste te gaan van de politieke strijd op wezenlijke punten. Als het resultaat van het compromis ongewenste emoties kan opwekken bij de achterban, dan biedt de depoliticering een uitweg om de situatie te neutraliseren zonder gezichtsverlies te lijden.

3. Raad als hoogste bestuursorgaan

Bij het grote publiek bestaat de indruk dat de Raad als hoogste bestuursorgaan ook feitelijk als medebestuurder optreedt. Gezien de omvang en de complexiteit van de bestuurlijke vraagstukken waarmee het eilandsbestuur vandaag de dag geconfronteerd wordt, alsmede de omvang en de verdeeldheid van de Eilandsraad, kan de Raad onmogelijk op slagvaardige wijze als centrum van bestuursmacht opereren. De Eilandsraad dient zich wel nadrukkelijker te manifesteren als beleidsbepaler op strategisch niveau.

4. Politieke verantwoording

Ook de kritiek op de wijze waarop het stelsel van politieke verantwoording werkt, snijdt hout, vooral met betrekking tot het aspect van de politieke sanctie. Het stelsel van politieke verantwoording wordt naar mijn inzien in de praktijk overigens te veel gezien als een instrument om het Bestuurscollege achteraf te controleren.

Aan de betekenis van het stelsel kan meer inhoud worden gegeven door een meer pro-actief informatiebeleid van het Bestuurscollege naar de Raad toe. Politiek verantwoord betekent niet alleen de Raad gevraagd of ongevraagd informeren. Politiek verantwoord omvat vooral ook de verplichting van het Bestuurscollege om met de Raad te debatteren over beleidsoverwegingen, die tot bepaalde politieke keuzen hebben geleid. Het spreekt vanzelf, dat een coalitiefractie moeilijk de politieke binding kan verloochenen door zich in de discussie onafhankelijk op te stellen tegenover het Bestuurscollege.

Tot besluit het volgende. Het eilandgebied ziet zich vandaag de dag geplaatst voor een opeenhoping van maatschappelijke problemen die om oplossingen vragen en op korte termijn grote maatschappelijke offers vereisen, terwijl de vruchten slechts in een ver vooruitzicht te zien zijn. Om het volk deze offers te laten opbrengen is politiek vertrouwen en stuurkracht van zowel de Eilandsraad als het Bestuurscollege een *conditio sine qua non*. Ik verwijs hierbij graag naar de spreuk "Wie sturen kan, zeilt bij elke wind".

Zeilers onder u weten dat daarmee niet bedoeld wordt, dat men zich met alle winden mee laat waaien, maar juist dat een goede stuurman zich door geen enkele wind van koers laat brengen, al moet men tegen de wind in opkruisen. De Eilandsraad en het Bestuurscollege kunnen sturen en moeten sturen, ook bij de tegenwind van de jaren die wij tegemoet gaan, als zij maar koers houden en zodoende het politiek vertrouwen in onze samenleving herstellen.

N. F. Carolus

Hoofd Bureau Staatkundige Vernieuwing Curaçao

5.2. E tarea di Konseho Insular i e tarea di Konseho Ehekutivo, *sra. S.F.C. Römer*

Kiko ta tarea di Konseho Insular segun nos leinan? Manera mayoria di nos sa, teritorionan insular ta autónomo den nan autoridat pa regla nan propio asuntunan (art.1 ERNA). Tur lokual no ta deskribí eksplísitamente i limitativamente komo tarea di "Land" ta tarea di e teritorio insular (art.2 ERNA).

Lógikamente ta hende ta representá e pueblo den ehekushon di poder i autoridat pa regla su propio asuntunan, i lei ta enkargá Konseho Insular ku e tarea aki (art. 4 ERNA).

Konseho Insular ta konsistí di miembronan di nos komunidad, ku ta keda elehí den elekshonnan liber i sekreto (art.6 ERNA). Esaki ta garantisá pueblo ku den nos demokrasia e ta keda representá pa e personanan ku e elegi, pa un temporada definí di 4 aña (art. 15 ERNA).

Pa loke ta trata autoridat di Konseho Insular, lei ta enkargá klaramente Konseho Insular ku tur autoridat pa loké ta asuntunan propio pa traha lei i goberná, a menos ku den lei mes a otorgá eksplísitamente sierto autoridat na Gezaghebber o Konseho Ehekutivo (Bestuurscollege). (art.24 ERNA)

Kiermen no por tin niun klase di duda ku pa lei ta Konseho Insular ta e órgano mas haltu di gobernashon di teritorio insular.

E tareanan di Konseho Ehekutivo ta reglá eksplísitamente den lei (art. 57 ERNA).

E tareanan ta preparashon i ehekushon di desishonnan di Konseho Insular, manega entrada i gastunan di teritorio insular, hür i pacht propiedatnan di teritorio insular pa no mas ku 5 aña, (Aki mester remarká ku Konseho Insular a delegá e autoridat di duna erfpacht na Konseho Ehekutivo) mantenshon di parke, kaya, brùg, planifikashon di trabou i entrega di produkto i material na teritorio insular, kuido di brandweer, tuma medida konservatorio den kasonan legal, kontrol riba banko di krédito i institutonan karikativo, kaminda lei a enkargá Konseho Ehekutivo ku esaki, i tira bista riba tur lokual ta regardá teritorio insular.

Pero e tarea mas importante ta kaminda lei ta bisa:

Konseho Ehekutivo ta ehersé ademas tur autoridat di gobernashon di Konseho Insular, a menos ku Konseho Insular den sierto asuntu o den sierto kaso a disidí otro, o lei a disidí otro. Kiermen ta riba base di e artikulo aki, Konseho Ehekutivo tin e autoridat di atende praktikamente tur asuntu di gobernashon.

Den otro palabra pa lei Konseho Insular ta e órgano di gobernashon di mas haltu, pero ei nan mes lei ta sali for di e punto di salida práktiko, ku mester tin un órgano ehekutivo, no demasiado grandi, pa atendé gobernashon di tur dia. Ta pesei e órgano di gobernashon diario, esta Konseho Ehekutivo, pa lei ta atendé gobernashon, a menos ku lei o Konseho Insular disidí ku e mes ta atendé sierto tópiko o sierto kaso. Pa mi mes mi ta kompará e repartishon di tarea entre Konseho Insular i Konseho Ehekutivo ku esun di un direktiva general di un asosashon, i e Konseho Ehekutivo den e komparashon aki, ta e direktiva diario. Pa Konseho Insular tin grep riba e Konseho Ehekutivo, lei ta stipulá ku Konseho Ehekutivo ta responsabel pa su maneho ante Konseho Insular, i e ta obligá komo kolegio o komo diputado individual pa duna Konseho Insular tur informashon pidí (art. 62 ERNA).

Pa loké ta trata e relashon entre Konseho Insular i Kolegio Ehekutivo i/o e diputadonan, mi mester remarká, ku ta Konseho Ehekutivo lei konosé komo órgano, esta komo kolegio, i no diputadonan individual. Diputadonan no tin responsabilidad individual manera na nivel sentral nos konosé responsabilidad individual di ministernan.

Kon e leinan ta keda ehékuta den práktika?

Den práktika di tur dia Konseho Insular ta funshoná mas tantu komo un parlamentu esta un òrgano di kontrol i trahadó di lei, ku ademas ta tuma desishon den kasonan ku lei ta bisa eksplísitamente ku e desishon mester kai den un reunion públiko (art. 36 ERNA). Por ehempel, presupuesto, introdukshon di impuesto, fianza benta o enkargo di propiedatnan di teritorio insular, hür di propiedat di teritorio o desishon pa kumpra sin destaho públiko, tur ta desishon ku pa lei mester keda tratá den un reunion públiko. Ademas tur desishon ku no enkargá na Konseho Ehekutivo o Gezaghebber pa lei, ta keda autoridat di Konseho Insular.

Kiermen práktika ta: Konseho Ehekutivo ta goberná i Konseho Insular ta kontrolá, i tuma sierto tipo di desishon. E diferensia grandi ku parlamento na nivel sentral i ministernan ta, ku gobernashon na nivel sentral ta kompletamente separá for di tarea di parlamentu. Parlamentu ta kontrolá i ta kotrahado di lei. Ta e minister individual ta disidí, parlamento no por pone su desishon na lugá di esun di e Minister, i un minister no por ta miembro di e parlamento ku tin e tarea di kontrolé (art. 37 Staatsregeling). Konseho Insular si por pone su desishon na lugá di esun di Konseho Ehekutivo.

E struktura aki di gobernashon insular kaminda ta Konseho Insular ta e órgano mas haltu di gobernashon i ku Konseho Ehekutivo ta manera un direktiva diario, ta haña eksprshon dor di e eksigensia di lei ku minimalmente mitar di e miembronan di Konseho Ehekutivo mester ta miembro di Konseho Insular (art. 47 ERNA). (Lokual parlamento por hasi ta baha un minister ku un moshon di deskonfiansa i mandé kas. Na nivel insular Art. 50a ERNA konosé un prosedura pa manda un diputado kas, ku ta muchu mas komplika ku e moshon di deskonfiansa den parlamento.)

E diferensia den funshonamentu di Konseho Insular i parlamentu sentral den práktika di tur dia, ta trese hopi biaha frikshon entre Konseho Insular i Konseho Ehekutivo o diputadonan. Diputadonan ta komportá nan mes hopi biaha manera un minister pa loke ta regardá na área di responsabilidad. Si bo no konosé lei, komo siudadano bo no ta ni konsiente ku ta un responsabilidad kolektivo Konseho Ehekutivo tin, i ku esaki pa kolmo ta derivá for di e autoridat di Konseho Insular. ku ta organo di gobernashon i no simplemente di kóntról i kotrahadó di lei. Ademas den práktika tin frikshon entre Konseho Insular i Konseho Ehekutivo pasobra tin diferente diputado ku tin doló pa duna Konseho Insular informashon.

Pa lokual ta toka e relashon di e diputado individual den Konseho Ehekutivo, di un banda mi ta di opinion ku e kantidat di trabou di un diputado ta hopi. Si e kier ehersé su trabou bon, no ta realista pa sigui kere ku tur diputado por ta humanamente na altura di tur detaye di tur desishon, pa kua e komo ko-firmante, komo parti di e kolegialidat di Konseho Ehekutivo, ta responsabel.

Di otro banda e autoridat di teritorio insular ta limitá solamente pa e tareanan mensioná limitativamente pa lei komo tarea di "land" o reino (art. 3 statuut, art 88 staatsregeling).

Kiermen base di tur autoridat i poder ta na teritorio insular, ta esaki nos ke men ora nos bisa ku islanan ta outónomo.

Nos mester realisá ademas ku e desishonnan na teritorio insular ta desishonnan ku ta mishi direktamente ku pueblo, ta desishonnan ku ta mishi ku nesesidatnan básiko manera awa, lus, preis di pan, haltura di onderstant ets, o ta desishonnan ku ta regardá personanan individual ku mester di un permit, un kas o pida tereno. Tambe por ta desishonnan ku ta regardá propiedatnan di teritorio insular, por ehempel terenonan grandi ku un invershonista ku eksplotá, o desishonnan ku ta regardá pilarnan di nos ekonomia o bida sosial.

Na mi opinion lei ta pone e poder di un pueblo na base di e pueblo, esta e poder ta na teritorio insular. I komo kristian demókrata mi ta bisa asina mester ta! Den ideologia kristian demókrata nos konosé e prinsipio di subsidiaridat, ku pa loko ta toka struktura estatal, ta pone poder i autoridat mas serka posibel di un pueblo.

Pero e kantidat grandi di poder konsentrá, i e echu ku ta mishi direktamente ku e pueblo, ta trese e responsabilidat pa soru trese sufisiente garantia den e sistema di tuma desishon i kontrol, ku ta hasi e posibilidat di mal uso di poder mas limit-posibel. Pasobra hende ta keda hende!

Den e kuadro aki mi ke reflehá riba e pregunta ku hopi biaha nos ta tende, esta e pregunta si mester mantené lei manera e ta o kambia lei di tal forma ku gobernashon insular ta bira meskos ku gobernashon na nivel sentral, esta un separashon total di tarca di Konseho Insular i Konseho Ehekutivo i kreashon di responsabilidat individual pa diputadonan.

Kon e rol di Konseho Insular mester bira?

Na mi opinion desishonnan di importansia mester keda autoridat di Konseho Insular, por ehempel desishonnan riba propiedat i responsabilidat finansiero di teritorio insular (art 36 ERNA) mester keda autoridat di Konseho Insular i pueblo mester ta na altura di nan.

Den palabra kla, Konseho Insular no mester bira un parlamentu ma mester keda órgano di Governashon. Si mi ta kere ku tin espasio pa lós e diputadonan for di e responsabilidat kolektivo di tal forma ku ta pa sierto desishon di importansia, nombrá den lei, so ta keda e eksigensia pa Konseho Ehekutivo karga responsabilidat konhuntu. Nos no por kompará esaki ku "raadsbeslissingen" na nivel sentral. E responsabilidat kolektivo, ta un bon seftu pa sierto tipo di desishonnan por haña un prome kontrol dor di kolega diputadonan mes, ku tambe ta responabel pa e desishon.

Ademas nos ta kere ku no ta nesario pa mitar di e diputadonan ta miembro di Konseho Insular. Esaki lo reforsá Konseho Insular den su tarea pa kontrolá Konseho Ehekutivo, ya ku lo e funshona ku menos influencia di Konseho Ehekutivo, pasobra e mandatarionan lo no por vota mas riba desishonnan ku ta autoridat di Konseho Insular.

Mirando e desaroyo di Korsou i mundu den e 45 aña di eksistencia di Konseho Insular mi ta kere, ku pa Konseho Insular por ehersé su tarea di gobernashon den e asuntunan di importansia i di kòntrol mas mihó, si miembronan tin oportunidad pa dediká nan tempu na e trabou aki. Ta hopi miembro di Konseho Insular na e momentu aki ta traha pa nan pan di kada dia banda di e tarea di miembro di Konseho Insular. Na mi opinion nos mester akseptá ku si nos ke pa Konseho Insular ehersé su tarea di un forma optimal, e mester ta fulltime.

Pa lokual ta e aspekto di haña informashon komo Konseho Insular for di Konseho Ehekutivo mi ke ta kortiku, lei ta bon kla, Konseho Insular tin derechi riba tur informashon, i hasta tin un lei pa transparensia di gobernashon ku ta duna pueblo en general e derechi aki! (art. 62 ERNA, Landsverordening Openbaarheid van Bestuur). Ku rason, pasobra mandatarionan ta goberná na nómbre di pueblo i pa pueblo.

S.F.C. Römer

Eilandsraadslid Curaçao & Statenlid Nederlandse Antillen

5.3. De rol van de Eilandsraad ten opzichte van het Bestuurscollege, de heer mr. A. O. Muller

De verhouding tussen de Eilandsraad en het Bestuurscollege wordt voorsnog beheerst door de discussie over informatieverschaffing door het Bestuurscollege aan de Raad. Ik denk dat ik gerust mag stellen dat dit voor alle eilandgebieden van de Nederlandse Antillen geldt. Uit ervaring kan ik in ieder geval bevestigen dat dit het geval is voor de eilandgebieden St.Maarten en Bonaire, waar ik de eer heb gehad (en voor wat St. Maarten betreft heb ik die eer nog steeds) om als Eilandssecretaris te dienen.

De Eilandssecretaris is, vanwege zijn centrale positie binnen het eilandelijke bestuur, bij uitstek een figuur die hierover kan spreken: Uit hoofde van zijn functie is hij geroepen om zowel de Eilandsraad als het Bestuurscollege in het uitoefenen van hun respectievelijke taken te dienen.

Een praktijkvoorbeeld

Mijn betoog zal ik opbouwen aan de hand van een praktijkvoorbeeld uit de tijd dat ik secretaris was van het eilandgebied Bonaire (periode augustus 1993 tot augustus 1996):

Er wordt op een gegeven moment door de gezamenlijke fractieleiders uit de Eilandsraad een schriftelijk verzoek aan het Bestuurscollege gedaan, ertoe strekkende dat men in het vervolg wekelijks een kopie wil ontvangen van de besluitenlijsten van het Bestuurscollege. Het interessante van het verzoek lag hem mijns inziens niet zozeer in het feit dat nooit tevoren -althans bij mijn weten- een dergelijk verzoek vanuit de Raad was gekomen. Het interessante van het verzoek lag hem in het feit dat het verzoek ondertekend was door alle drie de fractieleiders in de raad, dat wil zeggen zowel de twee leiders van de fracties die deel uitmaakten van de oppositie als door de leider van de fractie die deel uitmaakte van het bestuur. Voor zover ik heb kunnen nagaan betreft dit een staatsrechtelijk novum.

Hoe dan ook, het Bestuurscollege vond het passend om de Eilandssecretaris in dezen om advies te vragen. Met verwijzing naar artikel 62 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) heb ik geadviseerd dat het verzoek onverkort moest worden ingewilligd.

Artikel 62 bepaalt namelijk dat het Bestuurscollege de Raad verantwoording verschuldigd is met betrekking tot het gevoerde beleid en dat de raadsleden - gezamenlijk of individueel - recht hebben op alle verlangde inlichtingen. In casu deed het er dus niet toe of het verzoek afkomstig was van een meerderheid van de raad; artikel 62 ERNA spreekt toch van het recht van ieder individueel raadslid.

Echter, mijn advies was geconditioneerd: Alle gevraagde informatie diende te worden verstrekt, waaronder de besluitenlijsten van het Bestuurscollege waar het in casu om ging, maar dan wel onder de voorwaarde, dat vooraf duidelijke afspraken met de Raad moesten worden gemaakt over de manier waarop de raad en/of zijn individuele leden vervolgens diende(n) om te gaan met de verkregen informatie. Deze overweging was ingegeven door de omstandigheid dat het recht van privacy van burgers, alsook het recht van bedrijfsgeheim en het staatsgeheim te allen tijde dienen te worden gerespecteerd, mede op grond van daartoe strekkende wetten en/of verdragen.

De te maken afspraak zou, op grond van mijn advies, erop moeten neerkomen dat de raadsleden een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de manier waarop zij omgaan met gegevens zoals vermeld, in het bijzonder dat discretie c.q. geheimhouding verplicht zou zijn. In ieder geval moest de informatie, indien verzocht, worden gegeven op grond van artikel 62 van de ERNA. Ik ging zelfs verder: Ik stelde dat in dit specifieke geval, in geval van weigering het Bestuurscollege een directe opdracht van de Raad kon krijgen. met als strekking het gedane verzoek. Immers, er was sprake van een verzoek van de gezamenlijke fractieleiders, waarbij je ervan uit mocht gaan dat elke fractieleider zijn overige fractiegenoten vertegenwoordigde. Met andere woorden, we mochten aannemen dat het een verzoek van de volledige Raad betrof, en beslist niet van een minderheid in de Raad. En de Raad kan beslissingen nemen bij meerderheid.

Het advies van de Eilandssecretaris heeft geleid tot een discussie in de Eilandsraad; een besloten vergadering uiteraard, waar de Gezaghebber per definitie niet aan deelneemt.

De gevoerde discussie was fel en lang, en had de volgende conclusie: De politieke vleugel van het Bestuurscollege is er recht voor uitgekomen en heeft op het einde keihard gesteld dat de politieke realiteit is dat je niet alle informatie aan de oppositie hoeft te geven, aangezien je per definitie niet op hun steun kunt rekenen. (Opmerkelijk was dat de fractieleider van de bestuurspartij, die dus het verzoek in kwestie mede had ondertekend, zich niet in de discussie mengde).

De oppositie had natuurlijk geen vrede met de argumentatie van het Bestuurscollege. De oppositie beriep zich erop dat de verschaffing van informatie juist er toe zou moeten leiden dat men voortaan niet ervan beticht mocht worden door het Bestuurscollege dat men het bestuur in de weg stond (stroba governashon). Want, de oppositie gaat pas over tot het stellen van lastige vragen en het opvragen van al dan niet gedetailleerde informatie - al dan niet in openbare vergadering - als het Bestuurscollege zich niet transparant opstelt en niet spontaan informatie verschaft. Einde van de discussie was dat het Bestuurscollege schriftelijk zijn standpunt kenbaar moest maken aan de Raad. Bij mijn vertrek uit Bonaire was de stand van zaken dat het verzoek in ieder geval niet was ingewilligd. Ik heb het idee dat per heden de discussie niet verder is gekomen maar, wat de oppositie betreft, nog lang niet is afgelopen.

Analyse van het probleem

Wat leert ons deze discussie die gevoerd is naar aanleiding van het verzoek in kwestie?

1. Mogelijk dat er sprake was van een dissident in wording binnen de fractie van het bestuur, die met zijn actie wat druk op zijn partij wilde uitoefenen;
2. Mogelijk dat er sprake was van verwoording van de ontevredenheid hoe de informatieverschaffing plaatsvond binnen de fractie dan wel binnen de partij die het Bestuurscollege vormde,

of dat er sprake was van verwoording van de ontevredenheid over het feit dat de overige partijgenoten van de bestuurspartij zich niet voldoende betrokken voelden bij de bepaling van het beleid door hun collega's in het Bestuurscollege.

Ten aanzien van beide genoemde conclusies geldt mijns inziens dat dit een kwestie is van de interne organisatie van onze politieke partijen.

3. Een andere conclusie die kan worden getrokken aan de hand van het door mij aangehaalde praktijkvoorbeeld is dat de potentiële dissident, anders dan zijn partijgenoten in het Bestuurscollege, en mogelijk namens een deel van het electoraat, de wens tot uitdrukking wilde brengen dat een hogere mate van openbaarheid van het bestuur gewenst was; In ieder geval concludeer ik uit het door mij aangehaalde praktijkvoorbeeld het volgende, wat dan ook de meest belangrijke conclusie is:
-
4. Tot uitdrukking is gekomen dat de Raad zijn juiste plaats in het politieke bestel aan het opeisen was. Namelijk, op grond van de wet (ERNA, artikel 62) moet de raad het Bestuurscollege controleren door het voorgestane beleid te toetsen en vooraf goed te keuren. Het Bestuurscollege is, op grond van de wet, het uitvoerende orgaan van de Raad. De Raad bepaalt het beleid, en niet andersom. Met deze visie was ik en ben ik het nog steeds eens. Op de eerste plaats vanuit mijn overtuiging als jurist die een richtige toepassing van de wet voorstaat. Op de tweede plaats, als medebewaker van behoorlijk bestuur - destijds op Bonaire, tegenwoordig op St.Maarten - wat één van de voortvloeisels is van het toen (op Bonaire) en nu (op St.Maarten) lopende proces van verbetering van het bestuur. Voor het eilandgebied Bonaire is dit uitgangspunt verankerd in het voor velen van U bekende rapport van de commissie Pourier dat enkele jaren geleden door de raad is aanvaard; voor het eilandgebied St.Maarten ligt dit verankerd in het rapport Verton, waarvoor hetzelfde geldt. Beide rapporten vormen de basis voor de respectievelijke bestuurlijke herijking.

Ervan uitgaande dat de Raad het beleid moet vaststellen (op voorstel van het Bestuurscollege) en dat het Bestuurscollege als taak heeft het door de Raad vastgestelde c.q. goedgekeurde beleid uit te voeren, concludeer ik dat de Raad desgewenst alle verzochte informatie van het Bestuurscollege moet krijgen. En dit ook voor verzoeken gedaan door individuele raadsleden, dan wel een minderheid in de Raad, dan wel de oppositie. Voor de goede orde, mijn kanttekening inzake respecteren van privacy van personen, bedrijfsgeheimen en het staatsgeheim onderschrijf ik nog steeds.

De vraag van efficiëntie komt hierbij om de hoek kijken. Als referentie haal ik de mening van één van de raadsleden, tevens gedeputeerde op St.Maarten aan, zoals nog geen twee maanden geleden door hem aan mij kenbaar gemaakt. De directe aanleiding was mijn gerichte poging als nieuw aangetreden secretaris om te komen tot een gezonde verstandhouding met de Raad als geheel; in dit kader heb ik bij mijn indiensttreding een gespreksronde gehouden met alle individuele raadsleden. De gedeputeerde in kwestie heeft de stelling geventileerd dat de Raad zich alleen met het beleid op hoofdlijnen zou moeten bemoeien, en dit om redenen van efficiëntie. Met deze stelling ben ik het eens.

Een praktisch probleem dat zich namelijk voordoet is dat een voortdurende avalanche van verzoeken van de Raad c.q. raadsleden om specifieke stukken informatie, ertoe kan leiden dat het bestuurlijk apparaat op onderdelen lam komt te liggen vanwege de tijdsintensieve activiteit die met dergelijke verzoeken gemoeid is.

Aan de andere kant is het zo dat je als Raad alleen een goed beeld kunt vormen van de uitvoering van het beleid als je voortdurend op de hoogte wordt gehouden door het Bestuurscollege. Het cruciale probleem hierbij is dat vaak het beleid niet vooraf vaststaat dan wel niet kenbaar wordt gemaakt. Het zou dus moeten beginnen met een inlichting van de Raad door het Bestuurscollege over het algehele beleid. In concreto zou dit moeten gebeuren door een concept-bestuursprogramma aan de Raad te presenteren aan het begin van de bestuursperiode; dit programma c.q. algehele beleid zou vervolgens door de Raad moeten worden goedgekeurd.

Het bestuursprogramma houdende het algehele beleid moet vervolgens worden vertaald in een jaarbegroting (vooraf); controle door de Raad vindt vervolgens plaats aan de hand van de jaarrekening en het eventueel vaststellen van een suppletoire begroting (achteraf). Ideaal is als het Bestuurscollege naast het jaarlijks presenteren van een jaarbegroting, op een gegeven moment een meerjarenbegroting presenteert, waarvan de uitvoering vervolgens periodiek in de Raad ter sprake wordt gebracht.

De oplossing

Een manier om de Raad voortdurend op de hoogte te houden is om periodiek, bijvoorbeeld maandelijks in een besloten vergadering, aan de hand van de voorgaande periode, de Raad in te lichten over de lopende zaken. Als referentie geldt de praktijk die ik er als Eilandssecretaris op na houdt om periodiek (wekelijks of om de twee weken) de ambtelijke top in te lichten over met name de door het Bestuurscollege genomen besluiten van algemene strekking, aan de hand van de besluitenlijsten van het college. Deze praktijk is overigens op St. Maarten anno 1996 goedgekeurd; op Bonaire is, anno 1996, deze praktijk helaas stopgezet door het Bestuurscollege heb ik mij laten vertellen, nadat zij zo'n twee jaar de zegen van het college had gehad. Naar mijn mening een zorgelijke ontwikkeling.

Een lichtpunt in dit verhaal is de onlangs in werking getreden Landsverordening op de Openbaarheid van Bestuur (LOB). Op grond van deze wet bestaat voor elke burger tegenwoordig de mogelijkheid om kennis te nemen van bestuursbesluiten, zij het met bepaalde beperkingen. Openbaarheid naar buiten toe veronderstelt mijns inziens openbaarheid naar binnen toe. Dus op grond van de LOB zou de raad ook over alle informatie mogen beschikken.

Indien het Bestuurscollege spontaan en periodiek informatie aan de Raad zou verschaffen volgens het door mij voorgestelde model, zouden veel verzoeken om informatie overbodig worden, lijkt mij.

Dit neemt natuurlijk niet weg dat toetsing van het beleid bij tijd en wijle ook kan plaatsvinden aan de hand van concrete individuele besluiten waar de Raad kennis van heeft genomen. Dit moet eerder uitzondering dan regel zijn.

Politieke cultuur

Een niet onbelangrijke dimensie in deze discussie vormt het gegeven dat het mijns inziens nu nog te vaak voorkomt dat een raadslid of raadsleden informatie verzoeken "om informatie" ("djis pa numa"); dergelijke exercities dienen geen ander doel dan om politiek te bedrijven. Vaak is het antwoord op de vraag namelijk reeds bekend, maar men wil dan in een openbare vergadering bij het electoraat de boodschap doen overkomen "dat men niet is ingedut". Dergelijke praktijken moeten getoetst worden aan onze idee van hoe nou politiek bedreven moet worden in onze maatschappij. Dit is geen eenvoudige discussie en heeft alles te maken met de vraag hoe wij in het vervolg willen omgaan met 's Lands belangen.

Het algemeen belang

Alvorens over te gaan tot de afsluiting van mijn betoog door de presentatie van mijn samenvatting, het volgende: Mijn stelling is dat betere controle vooraf van het bestuursgebeuren door de Raad een zaak is die alleszins toe te juichen is. Daar gaat ons staatsbestel nou eenmaal van uit: *checks and balances*. Ik verwijs in dezen naar de niet bepaald rooskleurige financieel-bestuurlijke toestand waarin de Nederlandse Antillen momenteel verkeert. Zonder concrete voorbeelden aan te halen denk ik dat ik gerust mag stellen dat met een betere controle van aangelegenheden vooraf door de Raad in het verleden, het financiële debacle waar wij momenteel in verkeren voor een groot deel voorkomen had kunnen worden.

Samenvatting

1. De Raad stelt het beleid van het bestuur college vooraf vast; een richtige toepassing van de wet eist dit;
2. Het Bestuurscollege is het uitvoerende orgaan van de Raad; ook dit vloeit voort uit de wet;
3. Het Bestuurscollege is rekening en verantwoording aan de Raad en zijn leden verschuldigd, en dient dit in het kader zoveel mogelijk vooraf zijn intenties aan de raad ter toetsing voor te leggen;
4. Het is, om redenen van efficiëntie, aan te bevelen dat het Bestuurscollege spontaan en periodiek de Raad inlicht over het voeren en het gevoerde beleid, bijvoorbeeld aan de hand van de besluitenlijsten van het Bestuurscollege en, uiteraard, aan de hand van de wettelijke voorgeschreven instrumenten zoals de begroting;
5. De Raad heeft het recht om alle verzochte informatie te krijgen, onverkort, behoudens andere afspraken tussen Raad en Bestuurscollege;
6. De Raad heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de manier waarop zij omgaat met verkregen informatie; in het bijzonder betekent dit dat discreet moet worden omgegaan met de privacy van personen, bedrijfsgeheimen en staatsgeheim, wat ook voortvloeit uit een richtige toepassing van de wet.

A.O. Muller

Eilandssecretaris Sint Maarten