

De casus ambtelijk apparaat Curaçao

Dr. Miguel Goede
Kaya Panseiku 5
Curaçao
mpgoede@gmail.com

25 januari 2019

Summary

In 2010 Curaçao became an autonomous country within the Kingdom of The Netherlands. A new government apparatus was created. From very early on it was apparent that the implementation of the new structure was poor and that the performance of the organization was less than expected. The government had become a bottleneck for development. In this article the issues of the government organization of Curaçao are categorized using the 7S model of Mc Kinsey. The conclusion is that the solution is: evaluate the organization and adjust.

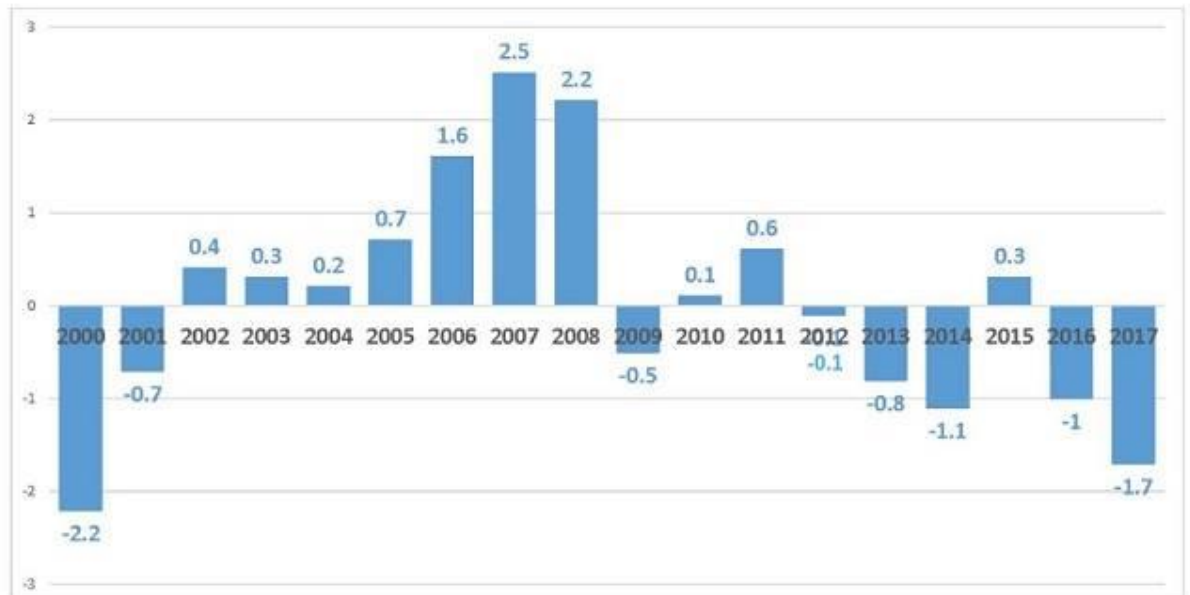
Inleiding

10 Oktober 2010 (101010) werd het nieuwe land Curaçao, met het bijbehorende apparaat geboren. De entiteiten centrale overheid (of het land Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao) en de respectievelijke ambtelijke apparaten hielden op te bestaan. Daar kwam de entiteit land Curaçao, met bijbehorende apparaat, voor in de plaats (Jansen & Kristensen, 2011). Sint Maarten kreeg tegelijkertijd ook een autonome status binnen het Koninkrijk, net als Curaçao en Aruba (in 1986). De overige eilanden, Bonaire, St. Eustatius en Saba werden bijzondere gemeenten van Nederland. De uitkomst was ook dat het Rijk door consensus rijks wetten veel grip zou houden op financiën en justitie. In dat kader speelt de Commissie Financieel Toezicht (CFT) een cruciale rol bij het begrotingsproces, inclusief de begrotingsbewaking.

De onderzoeksvragen luiden: Hoe is het bestuurlijk apparaat van Curacao ontstaan? Hoe functioneert het apparaat? Wat is de mogelijke toekomst van het apparaat?

Anno 2018 is vriend en vijand het er over eens dat het ambtelijk apparaat een van de belangrijkste factoren is dat Curaçao de afgelopen twintig jaar geen significante economische groei heeft gekend (VBC, januari 2014; "MAN wil gevolgen red tape op agenda", 2018). In 2016 was de groei -1% en in 2017 was de groei -1,7% (figuur 1). De Centrale Bank van Curaçao & Sint Maarten meldt dat in 2018 de krimp wederom fors was: -1.9%. De overheidsNV's en gesubsidieerde instellingen worden beschouwd als inefficiënt (Van den Bergh, november 2015).

Development of the real GDP growth Curaçao, 2000-2017



Source: CBS, National Accounts

© CBS Curaçao

Figuur 1: Economische groei Curaçao van 2000 tot en met 2017.

Reeds in 2012 stelt het afgetreden crisiskabinet Betrian, op basis van een onderzoek door de Stichting Overheids Accountants Bureau (SOAB), dat het apparaat het grootste *bottleneck* is voor bestuurders. In 2013 verklaarde de minister van Bestuur, Planning & Dienstverlening, tijdens de behandeling van de begroting van 2014, dat na 101010, het apparaat vijftien jaar achteruit was gegaan ("Minister Van der Horst: Triest", 23 oktober 2013). Een paar dagen later spreekt de consultant, verantwoordelijk voor het ontwerp en betrokken bij de implementatie van het ambtelijk apparaat, van slechte planning van de opbouw van het nieuwe apparaat ("Staatkundige veranderingen slecht gepland op Curaçao in 2010", 28 oktober 2013). Op 2 januari 2014 verwijst ook de gouverneur van Curaçao naar dit probleem in haar nieuwjaarsrede.

De opbouw is als volgt: Na de inleiding wordt het apparaat geschetst. Daarna wordt het onderzoekskader (7s model) neergezet. Binnen dit kader wordt het apparaat beoordeeld en wordt het afgesloten met conclusies.

Methologie

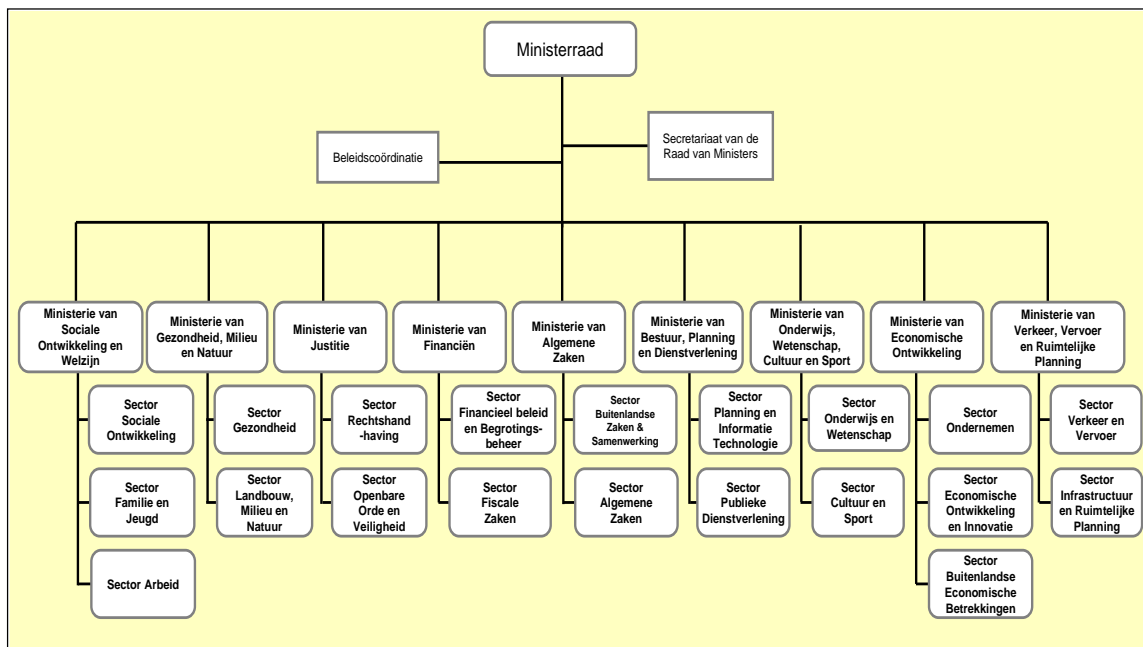
Om tot dit artikel te komen zijn documenten geanalyseerd. Het betreft beleidsdocumenten maar ook berichten die zijn verschenen in de media. Diverse *key-persons* binnen en buiten het apparaat zijn geïnterviewd, o.a. secretaris generals, directeuren en beleidsmedewerkers. Ook mensen die

recent zijn uitgetreden uit het apparaat. Tot slot zijn diverse versies van dit artikel voorgelegd aan *key-persons* voor commentaar. Deze commentaren zijn verwerkt.

Het apparaat

Wat is het ambtelijk apparaat van Curaçao? Het apparaat is wettelijk vastgelegd in de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie. Het bestaat sinds 101010 uit negen ministeries (figuur 2 en 4):

- Justitie
- Financiën
- Algemene Zaken en Minister President
- Gezondheid, Milieu & Natuur
- Economische Ontwikkeling
- Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport
- Verkeer, Vervoer & Ruimtelijke Planning
- Bestuur, Planning & Dienstverlening
- Sociale Ontwikkeling, Arbeid & Welzijn



Figuur. 2: De negen ministeries in de NBO (KPMG Advisory Services B.V., 12 maart 2009; Mollen, 2012)

In tabel 1 wordt de omvang van het apparaat in de afgelopen vier jaren weergegeven. De gemiddelde leeftijd is 47¹ jaar en de gemiddelde diensttijd van de ambtenaar is 16 jaar. Er werken minder dan 200 ambtenaren jonger dan 30 jaar (Regering Curaçao, 2017, p. 11).

	2015	2016	2017	2018
Aantal ambtenaren	3326	3304	3327 ²	3363
Aantal onderwijzers				645

Tabel 1: Omvang van het ambtelijk apparaat van Curaçao.

Ondanks bovenbeschreven situatie heeft de Staten van Curaçao, noch de regering een echt evaluatieproces ingezet om een verbeteringsproces te starten. Wel ligt er een rapport: “Benutten van het momentum” uit 2014 (de Leeuw), dat een aantal heldere punten naar voren brengt. De conclusies uit 2014 luidden onder andere dat het implementatieplan van 2010 op vele punten niet is gevolgd: organisatieontwikkeling; structuur; aansturing; personele invulling (in het bijzonder dat van de top). Maar het is onduidelijk wat er met het rapport is gedaan. Ook heeft de regering een integriteitstraject uitgezet, inclusief de oprichting van een integriteitsbureau (in 2018 is gestart met de werving). Tevens hoopt de regering door het automatiseren van processen het verstrekken van vergunningen aan investeerders te versnellen. Het integriteitstraject is een vervolg op het rapport van Transparency International (2013), waar lang op was gewacht. Ook de bestuursacademie, die reeds in 2007 was voorgesteld, wordt weer genoemd.

In het regeringsprogramma van 2017-2021, van het huidige kabinet Rhuggenaath, staat dat gewerkt zal worden aan het herstellen van het vertrouwen van de burger in de overheid en het apparaat, door transparantie, integriteit, innovatie en efficiëntie. Er wordt gesproken van het optimaliseren van het apparaat op basis van het SOAB rapport van 2012 (Regering Curaçao, 2017). Bij het openen van het nieuwe parlementaire jaar, op 11 september 2018, verwijst de gouverneur naar de beroerde economie en naar de noodzaak om het overheidsapparaat te verbeteren: er moet een agile apparaat ontstaan.

Merkwaardig genoeg brengt de regering tien dagen later een jaaroverzicht aan de Staten uit. Het betreft een novum. In dat document herhaalt het kabinet zijn thema's, waaronder goed bestuur (Regering van Curaçao, 21 september 2018, p. 7). Opvallend in het document is dat de doelstellingen die de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening noemt onvoldoende de 'echte' knelpunten van het apparaat adresseren. Het valt op dat dit hoofdstuk het enige is waarvan er geen resultaten voor de periode 2017-2018 worden gemeld. Het is waarschijnlijk een ommissie.

Het hier beschreven apparaat is in eerste instantie duidelijk door de politiek geschapen. Hierbij ontstond er een apparaat dat door een variant van de ijzerenwet van de oligarchie van Robert Michels (Paul, Paul & Michels, 2012) of door ontwikkelingen zoals beschreven door Michel Crozier (2009) in het bureaucratische fenomeen, een autonoom systeem werd, waarin nu zelfs de politiek niet meer kan interveniëren. Hierdoor is het apparaat verworpen tot een creatie van zichzelf en streeft het naar handhaven van de *status quo* of de essentie daarvan

Dit artikel beoogt de situatie van het ambtelijk apparaat anno 2019, na acht jaar Curaçao te inventariseren.

¹ Door het verhogen van de pensioenleeftijd tot en met 65 jaar, is de gemiddelde leeftijd van ambtenaren gestegen naar 51 jaar.

² Regering Curaçao, 2017

Het kader

Om praktische redenen is geopteerd om issues en knelpunten in kaart te brengen volgens de indeling van het 7S-model van McKinsey (figuur 3), omdat dit model algemeen bekend is. Hoewel dit model niet primair geïnspireerd is door overheidsorganisatie. Daarom wordt bij het toepassen van het model, het iets gemodificeerd, door steeds de rol van de politiek enerzijds en het ambtelijke apparaat anderzijds te expliciteren.

Harde factoren:	Zachte factoren:
- Strategie	- Shared values
- Structuur	- Staff
- Systeem	- Skills
	- Style

Figuur 3: 7s van McKinsey (Peters & Waterman, 1982).

De veronderstelling is dat succesvolle organisaties de bovengenoemde zeven factoren op elkaar hebben afgestemd. Dat er harde (strategie, structuur, systeem) en zachte factoren zijn. Wat is de tussenbalans voor het apparaat van Curaçao?

Strategie – Doel van de organisatie en de wijze waarop concurrentievoordeel wordt nagestreefd.

Alle ministeries begonnen in 2010 met een businessplan. Dit businessplan werd in het begin door de politiek (het nieuwe kabinet Schotte) helemaal van tafel geschoven. Het kabinet Schotte vertrouwde de plannen van de voorganger niet of begreep deze niet. Later is deze houding veranderd, maar het beeld blijft dat deze plannen nog altijd anno 2018 geen significante rol spelen. Ondanks dat ze juridisch zijn vastgelegd. Men ziet tendensen als: afdelingen die niet in business plannen zijn opgenomen die ontstaan of in sommige gevallen het idee om dergelijke afdelingen te creëren. Er is een discrepantie tussen de werkelijke organisatie en wat in het businessplan is opgenomen.

In het rapport De Leeuw uit 2014 wordt gesteld dat de lijn strategisch-tactisch-operationeel niet werkt. Het hele apparaat functioneert slechts operationeel. Dit wordt verweten aan de cultuur van het voormalige eilandgebied die is gaan overheersen in de nieuwe organisatie. Het voormalige eilandgebied Curaçao functioneerde hoofdzakelijk operationeel, in tegenstelling tot het land de Nederlandse Antillen, dat veel meer strategisch opereerde.

In 2016 stelt de regering een *National Development Plan* (Ministry of Economic Development, 2016) vast, dat de lange termijn visie van het land aanduidt. In de documenten van de regering Rhuggenaath wordt er steeds naar verwezen en is gewerkt aan een *dashboard* om de voortgang te monitoren. In de praktijk moet dit nog ontwikkelen.

Ter illustratie: De perceptie is dat het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO), in vergelijking tot diverse andere ministeries, redelijk functioneert. Zo zijn er sinds 2010 enkele belangrijke beleidskaders geproduceerd. Bijvoorbeeld het economisch beleid (*Strategies for Sustainable Long Term Economic Development in Curaçao* (Ministry of General Affairs, May 2013). *National Development Plan*; het proces begon al in 2011 en in 2016 was het document eindelijk vastgesteld. MKB- beleid. Masterplan Toerisme. Innovatiebeleid. *Trans National Education* beleid. Mededingingsbeleid. Energiebeleid. In oktober MEO, het nieuwe MKB- beleid ("Snellere financiering MKB", 12 oktober 2018). Nagenoeg al deze kaders werden opgesteld door (buitenlandse) consultants en met uitzondering van het mededingingsbeleid zijn ze onvoldoende geïmplementeerd.

Toen in februari 2018 duidelijk was dat de economie helemaal in het slop was geraakt, presenteerde de minister MEO het *Economic Recovery Plan*. Het plan is een opsomming van grote investeringsprojecten, zowel publiek als privaat, die volgens de minister op zeer korte termijn zouden worden uitgevoerd en een impact zouden hebben op de economische ontwikkeling in het bijzonder de werkgelegenheid. Dit was niets nieuws onder de zon. Al dertig jaar is het economische beleid beperkt tot het faciliteren van buitenlandse investeerders in grote projecten.

MEO heeft zich de afgelopen twee jaren met name laten gelden als trekker van het zogenaamde multidisciplinaire team, dat als doel heeft om bedrijven te controleren op het naleven van geldende regels. Het resultaat is een bedrijfsleven dat al jaren tracht te overleven en het nu nog moeilijker kreeg door de manier waarop de regering, na jaren van onverschilligheid, ging toezien op handhaving. Ook viel MEO op door de vele handelsmissies die worden ondernomen (Dominicaanse Republiek, Cuba, Haïti, Colombia, Miami, Suriname, Nederland, Trinidad & Tobago), met onduidelijk resultaat.

De Raad van Advies formuleert deze kritiek iets anders: "Concreet beleid formuleren" (27 september 2018).

Op 20 januari 2019 landt premier Rutte, vergezeld van meer dan tachtig ondernemers op het eiland, in het kader van een de *Bon Biní for Business Conference*. Het is het vervolg van de eerdere ontmoeting met ondernemers in Nederland ("Bon biní premier Rutte!", 18 januari 2019). Het is onderdeel van een zogenaamde groeistrategie. De regering tracht investeerders te interesseren om het eiland als etalage en hub voor de regio te gebruiken. Al gedurende het evenement wordt gemeld dat er diverse overeenkomsten zijn ondertekend. Onderdeel van de strategie is ook Nederlandse ondersteuning van het apparaat op het gebied van financieelbeheer, stimulering economie (bestuurlijk coördinatie), *change management* ("Ondersteuning NL bij 'groeistratie'", 21 januari 2019). Impliciet wordt toegegeven dat het apparaat het niet aan kan.

MEO boekt bovenbeschreven resultaat met een formatie van tachtig ambtenaren, waarvan ruim de helft een HBO opleiding of hoger heeft, waaronder slechts twee economen (micro en macro). Een enkeling is bedrijfseconoom of fiscaal econoom en anderen hebben een MBA.

Structuur – Taakverdeling, integratie- en coördinatie mechanismes.

De structuur van het apparaat is ontworpen door KPMG Dutch Caribbean, met wat inbreng uit de ambtenarij en vastgesteld door de politiek. Er zijn diverse weeffouten: Sommige taken van het eilandgebied Curaçao of centrale overheid verdwenen of werden uit elkaar gehaald.

De ministeries worden geleid door een secretaris generaal en twee directeuren. Figuur 4 is het basismodel van de ministeries. Deze functies zijn nooit adequaat ingevuld door de politiek. Diverse SGs zijn anno 2018 nog ad interim aangesteld.

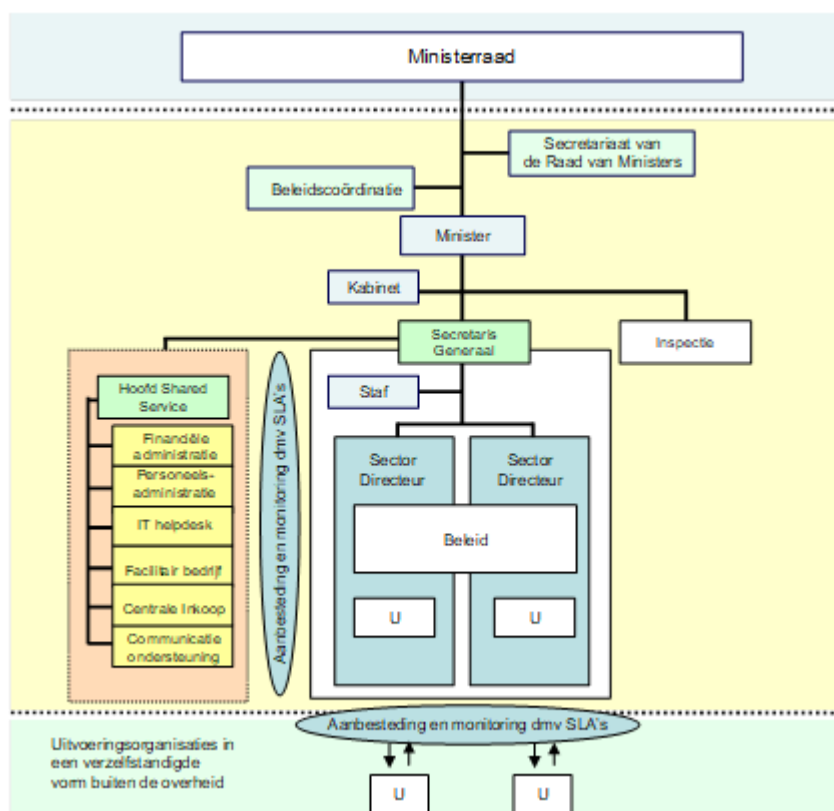


Fig. 4: Basismodel van de ministeries (KPMG Advisory Services B.V., 12 maart 2009).

Over de hele linie is beleidsontwikkeling zwak. Met een enkele uitzondering werkt geen van de beleidsafdelingen naar behoren. Het aantal geproduceerde beleidskaders is mager. Dit is het eigenoordeel van de beleidsmedewerkers.

Het apparaat wordt als erg hiërarchisch ervaren, met een logge en dure top, die volgens geïnterviewden weinig toevoegt.

Reeds in 2014 (De Leeuw) werd gesteld dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, van hoog tot laag niet helder zijn. Met name werd gewezen op het feit dat ministers zich met taken van de secretaris- generaal inlaten en de taken van de minister blijven liggen. Dit is een indicatie dat operationele zaken overheersen, boven strategische en tactische zaken. Vanuit het apparaat werd dit steeds aangegeven, maar men liep vast op de ambtelijke en bestuurlijke top en is een groot deel van de medewerkers uiteindelijk gedemotiveerd geraakt.

Stelsel – Formele procedures voor het meten, belonen en het alloceren van middelen.

De overgang naar het nieuwe ambtelijk apparaat was haastwerk. In de businessplannen waren maar weinig procedures opgenomen. Het overheidsaccountantsbureau had per ministerie concepten van de basisprocedures beschreven, maar deze waren niet volledige en niet vastgesteld omdat ze niet leesbaar en niet overeenkwamen met de werkelijkheid.

Niet alle wet- en regelgeving werd omgezet in wetten voor het nieuwe land. Zo ontstonden hiaten in het geheel van wetgeving. De politiek (regering) bleek in de jaren die volgden onvoldoende in staat dit pragmatisch en effectief op te lossen.

In het rapport van 2014 werd gemeld dat er geen goede planning en control cyclus aanwezig is; strategische planning en uitvoering sluiten vaak niet op elkaar aan. In de praktijk werken de beleidsorganisaties en de uitvoeringsorganisatie langs elkaar heen. Onder uitvoeringsorganisatie kan men ook aan gesubsidieerde stichtingen denken. Voor die stichtingen geldt dat ondanks een subsidieverordening er meestal een discrepantie is tussen wat de overheid inkoopt aan diensten en wat de stichtingen beloven te leveren in hun offertes en wat er in werkelijkheid wordt geleverd.

De Algemene Rekenkamer van Curaçao rapporteert in 2017 dat de financiële huishouding niet op orde is. Het gaat om de volgende knelpunten:

- De baten, lasten en balansmutaties zijn niet tot stand gekomen in overeenstemming met de landsbegroting en met de andere wettelijke regelingen
- Er is niet zorg gedragen voor ordelijk en controleerbaar financieel beheer
- In de jaarrekening is het gevoerde financieel beheer niet getrouw weergegeven

De Rekenkamer (2018-a) geeft ook aan dat het subsidiebeleid een chaos is.

Het algemene beeld van de S van “Systems” is dat de informatievoorziening tekort schiet. Er zijn onvoldoende voortgangsrapportages.

Shared Values - Cultuur

Er heerst een verlamdend wantrouwen in het hele apparaat. Er is een cultuur van angst en onveiligheid en demotivatie overheerst (De Leeuw, 2014, p. 9).

Deze cultuur bestaat al langer, maar is door het brute optreden van ministers en de politiek na 101010 tegen ambtenaren versterkt. Deze manier van met elkaar omgaan werd ook overgenomen door leidinggevendenden.

Diverse onderdelen van het apparaat doorliepen trajecten om de waarden te expliciteren. In het kader van het integriteitstraject hebben de ambtenaren van BPD de eed afgelegd. Er zijn echter nog altijd ambtenaren die de eed niet hebben afgelegd. Men beseft blijkbaar onvoldoende dat integriteit en deskundigheid een siamese tweeling zijn. Er wordt onvoldoende gestructureerd gedaan aan deskundigheidsbevordering op basis van visie en met een goede strategisch aanpak. In dit kader is het niet verwonderlijk dat de perceptie van corruptie onderdeel wordt van de ambtelijke cultuur (Transparency International, 2013). Recent onderzoek stelt dat 69% zeer weinig vertrouwen heeft in de regering. Het parlement scoort 64%, zeer weinig vertrouwen (ICUC, 2018).

Staff - Human resources, demografie, opleiding en attitude

In 2010 was de top voor de verkiezingen nog niet benoemd door de politiek. De nieuwe regering startte procedures opnieuw en benoemde nagenoeg alle topfunctionarissen ad interim. Door de hoge frequentie van politieke wisselingen wisselde ook de ambtelijke top.

Bij het ontwerpen van de structuur was gekozen voor generieke functies in plaats van meer specifieke functies. Dit uitgangspunt werkte door in de functiebenaming. Een hele grote groep ambtenaren draagt de functienaam beleidsmedewerker, terwijl een groot deel in de praktijk nog nooit aan beleid hebben gewerkt.

Reeds in 2014 werd vastgesteld dat er nog altijd geen goed HRM-systeem is en ook geen richtinggevende kaders. Dit is in 2018 nog steeds niet veranderd.

Het apparaat is verouderd. Sinds eind jaren tachtig geldt een personeelsstop. Jonge ambtenaren die meer recent in dienst zijn getreden, zijn in twee groepen te onderscheiden: de top en de rest. Beiden zijn onvoldoende voorbereid voor het openbaar bestuur. De jonge top en de hoge ambtenaar die nieuw is toegetreden zijn een groot probleem. Deze nieuwe mensen missen de basis (ook vaak de opleiding) maar hebben nog jaren voor de boeg. Echter niemand durft dit probleem echt aan te kaarten, laat staan aan te pakken.

Het voeren van werkoverleg is niet overal vanzelfsprekendheid. Het wordt niet of onregelmatig gehouden. Dat geldt al voor het overleg van de minister met de ambtelijke top en van de ambtelijke top met de rest van het apparaat. Hierdoor is er nauwelijks politieke sturing (De Leeuw, 2014, p.9). Dit heeft mogelijk te maken met de boven beschreven cultuur.

Functioneringsgesprekken zijn een uitdaging. Ze worden of niet gevoerd of onregelmatig gehouden en slecht gevoerd. Ook dit heeft een verband met de organisatiecultuur.

Ter illustratie: In juni 2018 publiceert de Algemene Rekenkamer Curaçao (2018-b) een rapport over het Personeelsbeleid bij Ministerie Sociale Ontwikkeling Arbeid & Welzijn (SOAW). De vraag was: Heeft de overheid tijdens de periode 10 oktober 2010 tot en met 10 september 2015 ervoor gezorgd dat alle functies bij het ministerie van SOAW in overeenstemming met het beleid, de geldende richtlijnen en procedures zijn ingevuld met adequaat personeel?

Conclusie over managementteam functies: De Rekenkamer concludeert dat het gevoerde personeelsbeleid zowel qua rechtmatigheid als doelmatigheid betreft in belangrijke mate heeft gefaald. Van het merendeel van de managementteamfuncties die gedurende de onderzoeksperiode formeel zijn ingevuld, zijn geen bewijzen aangetroffen dat een assessment is uitgevoerd en aan de opleidingseisen is voldaan, terwijl deze criteria juist belangrijk zijn om de kwaliteiten van de sollicitant te kunnen beoordelen. Door onzorgvuldig handelen van opeenvolgende bestuurders is een consistente, kwantitatief én kwalitatief volwaardige sturing van het ministerie onvoldoende gewaarborgd geweest. Dit heeft direct gevolgen voor het functioneren en realiseren van de doelen van het ministerie in het algemeen en van de doelen van de organisatieonderdelen in het bijzonder. Verder heeft dit handelen geleid tot onnodige uitgaven voor de overheid. Tot slot heeft de 'tone at the top' ook effect op het functioneren van het ministerie. 'Tone at the top' is namelijk van essentieel belang om het gewenste gedrag van de leidinggevenden en overige ambtenaren te bereiken.

Conclusie over de functies van het kabinet van de minister: De Rekenkamer concludeert dat gedurende de onderzoeksperiode bij het invullen van de functies voor het kabinet van de minister niet op alle onderdelen rechtmatig is gehandeld daar niet is voldaan aan het voorgeschreven personeelsbeleid. Dit heeft financiële consequenties voor het ministerie. Verder wordt geconcludeerd dat het gevoerde personeelsbeleid in belangrijke mate niet heeft geleid tot een doelmatige bezetting van de functies en dus ondoelmatig is. 38% van de personen voldoet niet aan de functie-eisen en in één geval werd een medewerker extern aangetrokken terwijl daar geen behoefte aan was bij het kabinet. Deze persoon is namelijk na een aantal maanden elders ter beschikking gesteld.

De bovengespreteerde case is in mindere of meerdere mate illustratief voor alle ministeries.

Style – Karakteristieke gedrag patronen van belangrijke groepen zoals leidinggevend en andere professionals

In 2014 werd reeds vastgesteld dat de kwaliteit van de dienstverlening veel te wensen overlaat.

De ambtelijke top blinkt niet langer uit door dekundigheid en is onzichtbaar en daardoor onbekend in de samenleving, in vergelijking met de situatie vóór 101010 . Ondanks een wat merkwaardige publiciteitscampagne om de ambtelijke top van bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën voor te stellen aan het publiek. Het is niet langer zo dat de ambtelijke top een hoge positie inneemt in het intellectuele en maatschappelijke debat. Deze debatten zijn ook sterk achteruit gegaan of opgehouden te bestaan.

Skills - De kerncompetenties en onderscheidend vermogen van de organisatie

In 2014 wordt weer bevestigd dat het apparaat kennis en ervaring ontbeert. Dit probleem zal alleen maar toenemen doordat ervaren ambtenaren door natuurlijk verloop het apparaat verlaten. Dit in combinatie met de geldende personeelsstop.

Over de hele linie is de deskundigheid van het apparaat achteruit gegaan. Vaak komt dat doordat deskundige mensen in het plaatsingsproces op verkeerde plekken zijn neergezet. Ook na de bezwarenprocedure is dit niet gecorrigeerd. Ook omdat mensen zonder de juiste deskundigheid op functies werden benoemd.

Nu zijn deze niet deskundige ambtenaren doorslaggevend bij werving en selectie. Zij zijn niet geneigd om sterke mensen in dienst te nemen, met alle gevolgen van dien. In deze context wordt niet alleen door politici maar ook door ambtenaren regelmatig bij assessmentsbureaus geïntervenieerd, net als bij het gunnen van consultancy opdrachten.

Er zijn echter ook loketten die goed functioneren: Burgerzaken; Bureau Rijbewijzen; Keuringslokaal; Vergunningenloket. Deze successen illustreren dat efficiëntie niet onmogelijk is te bereiken. Het betreft echter successen die in het verleden zijn gestart, toen er nog gewerkt werd met het ISO- kwaliteitssysteem. Bureau Rijbewijzen werd *redesigned*, nadat er in 2013 sprake was van fraude. De belastingdienst en de ontvanger zijn in 2016 verder gegaan met digitalisering van diverse diensten. De *backoffice* is echter minder efficiënt en voor de client onvoldoende veranderd. Eind 2018 wordt bekend gemaakt dat per 1 januari 2019 alle belastingplichtigen online aangifte moeten doen ('Belastingaangifte online doen', 18 december 2018). Het Centraal Bureau voor de Statistiek is innovatief met het verspreiden van onderzoeksresultaten op vele digitale platforms. Ook hier vertelt de *backoffice* een ander verhaal. Domeinbeheer heeft een nieuw loket geopend met klantgerichtere dienstverlening. Er is begonnen om hier en daar het baliepersoneel te trainen om de dienstverlening naar een hoger niveau te tillen.

Conclusies

Het is evident dat de ambtelijke organisatie op de 7s-en een onvoldoende scoort. Het doet denken aan het monster van Frankenstein dat is gevormd uit delen van korpsen en tot leven is gewekt, en daarna een zelfstandig leven is gaan leiden, los van de invloed van zijn maker.

In de aanloop van de nieuwe status, was de verwachting dat Curaçao voldoende grote schaal had om als land te kunnen functioneren. Er werd nauwelijks getwijfeld aan het succes van

Curaçao. Dit in tegenstelling tot Sint Maarten. Over Sint Maarten waren er altijd twijfels of het eiland groot genoeg was om autonoom te zijn. Op wrede wijze werd het lot van Sint Maarten in september 2016 door orkaan Irma bepaald. Bonaire, een bijzondere gemeente (foto), maakt vorderingen op vele gebieden: onderwijs, zorg, infrastructuur, brandweer en zelfs gevangeniswezen. En toch is de armoede onder de lokale bevolking toegenomen (Romeijn, 2018) en de onvrede navenant. Op Sint Eustatius is in februari 2018 ingegrepen door het aanstellen van een regeringscommissaris.



Foto Nico van der Ven : Illustratie van de integratie van de BES. De eilanden worden zelfs op de straatwijzers in Nederland vermeld.

Een casestudie staat op gespannen voet met theorie. Edoch illustreert deze case dat kleinschaligheid een factor speelt bij het streven naar *good governance*. Het verhoogt de kans op nepotisme en patronage. Dit impliceert ook dat men moeilijk beslist, zeker als het gaat om maatregelen in de financiële, maar zeker in de personele sfeer.

Curaçao heeft een valse start gemaakt en zou de *reset* knop moeten indrukken. Dat wordt niet gedaan! Eén van de factoren die meespelen zijn, gebrek aan politieke moed, maar ook het vermogen om de huidige situatie echt in te schatten. In 2014 (de Leeuw) werden de volgende aanbevelingen gedaan om verbetering aan te brengen:

- De organisatie moet meer strategisch en minder operationeel gaan functioneren.
- Het stoppen met politieke benoemingen.
- Het operationaliseren van de initiatieven op het gebied van integriteit. Integriteit is het speerpunt.
- De ministerraad zou beter intercollegiaal moeten afstemmen. De ministers moeten wekelijks afstemmen met de respectievelijke secretarissen generaal, als eerste en laatste adviseur van de minister.
- Het wordt aanbevolen om de functie van scretaris generaal duidelijk neer te zetten als bewaker van de samenhang binnen en rond de repectievelijke ministeries. In deze context wordt een beraad van de secretarissen generaal geadviseerd voor de integratie van de ministeries. (Inmiddels bestaat er een SG-beraad).
- Er moet duidelijkheid komen op het gebied HRM. De HRM moet bemensd worden met zwaardere leidinggevenden en medewerkers. Er moet een einde komen aan de

interim benoemingen in de topfuncties van het apparaat. De top moet benoemd worden voor zeven jaar.

- Kennis moet worden bevorderd. Er moeten plannen opgesteld worden, budgetten vrijgemaakt worden en er moet een bestuursacademie komen, die samen moet werken met de Rijksacademie voor Financiën .
- De inzet van externen moet worden teruggebracht.

De situatie is complexer geworden doordat het huurcontract van de raffinaderij met de Venezolaanse staatsmaatschappij na 2019 afloopt en vanwege de crisis in dat land. Na 2019 lopen verdragen die van belang zijn voor de financiële dienstverlening af. Maar voor het autonome land Curaçao is er geen alternatief voor het verbeteren van het apparaat. Zeker nu er in oktober 2018 aan een aanwijzing vanuit de Rijksministerraad is ontkomen. Het land verkeert in een diepe economische en sociale crisis. Gelet op hoe in het verleden dergelijke complexe zaken werden uitgesteld, is een *reset* niet waarschijnlijk. Het nieuwe apparaat was 101010, mogelijk vanwege de unieke situatie van het creëren van de nieuwe landen Curaçao en Sint- Maarten. Een alternatief, positiever, scenario is dat meer processen afzonderlijk verbeterd zullen worden. Daar kan aan worden toegevoegd met Nederlands steun, in het kader van het convenant ondertekend door de premiers Rutte en Rhuggenaath in januari 2019, het apparaat wordt verbeterd op het gebied van financieelbeheer en het faciliteren van investeerders. De tijd zal het leren.

Literatuur

Algemene Rekenkamer Curaçao. (2017). *Jaarrekening Curaçao 2014*.

Algemene Rekenkamer Curaçao. (2018-a). *Subsidie - Afwijkingen op de Subsidieverordening en het subsidiebeleid over de jaren 2010 tot en met 2015*.

Algemene Rekenkamer Curaçao. (2018-b). *Personeelsbeleid; Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid & Welzijn*.

‘Belastingaangifte online doen’. (18 december 2018). *Antilliaans Dagblad*

‘Concreet beleid voeren’. (27 september 2018). *Antilliaans Dagblad*.

Crozier, M. (2009). *The bureaucratic phenomenon* (Vol. 280). Transaction Publishers.

De Leeuw, J. (2014). *Benutten van het momentum; Om het openbaar bestuur en de ambtelijke ondersteuning op Curaçao te optimaliseren*.

Deloitte. (29 april 2010). *Business Plan Ministerie van Bestuur, Planning & Dienstverlening*.

ICUC. (oktober 2018). *ICUC ku investigashon kiko nos komunidad ta pensa di Korsou na 2018*.

Jansen, J. & Kristensen, B. (2011). *Een nieuw land Curaçao; en alles wat daarbij komt kijken*. Nederland: SWP.

KPMG Advisory Services B.V. (12 maart 2009). *Nota Uitwerking van de nieuwe ambtelijk bestuurlijke organisatie van het Land Curaçao*.

MAN wil gevolgen red tape op agenda. (2018). *Antilliaans Dagblad*. Retrieved 23 September 2018, from <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/18065-man-wil-gevolgen-red-tape-op-agenda>

Minister Van der Horst: Triest. (2013, 23 oktober). *Antilliaans Dagblad*.

- Ministry of Economic Development. (2016). *Curaçao National Development Plan 2015 - 2030; Building on Strengths*.
- Ministry of General Affairs. (May 2013). *Strategies for Sustainable Long Term Economic Development in Curaçao*.
- Mollen, A. (2012). Zoveel ambitie, zo weinig tijd. In B. Kristensen & H. Huisden (Eds), *Een nieuw land Curaçao; En alles wat daarbij komt kijken*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- ‘Ondersteuning NL bij ‘groeistratie’’. (21 januari 2019). *Antilliaans Dagblad*.
- Paul, E., Paul, C., & Michels, R. (2012). Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy.
- Peters, T. J., & Waterman, R. H. (1982). In search of excellence: Lessons from America’s best-run companies. *New York: Warner*.
- Regering Curaçao. (2017). *Regeerprogramma 2017-2021; Ontplooiën van Curaçao's potentieel*.
- Regering Curaçao. (21 september 2018). *#Huntu; jaaroverzicht 2017-2018*.
- Romeijn, W. (2018). *Ombudsman: Schrijvende armoede op Bonaire onacceptabel - Binnenlands Bestuur*. *Binnenlandsbestuur.nl*.
- Snellere financiering MKB. (2018, 12 oktober). *Antilliaans Dagblad*.
- Staatkundige veranderingen slecht gepland op Curaçao in 2010. (2013, 28 oktober). *Antilliaans Dagblad*.
- Transparency International. (2013). *The National Integrity System Assessment for Curaçao*.
- Van den Bergh. (november 2015). *Wat heeft 10-10-10 economisch opgeleverd voor Curaçao?VBC*. (januari 2014). *VERENIGING BEDRIJFSLEVEN CURAÇAO NEWSLETTER JANUARI 2014*.