

Het ambtelijke apparaat Curaçao



Miguel Goede was in het verleden rector van de Universiteit van de Nederlandse Antillen (UNA).

Binnenkort moet minister Etienne van der Horst (PAIS) om de tafel met de overheidsvakbonden over hoe het verder moet met het ambtelijk apparaat, dat 31 procent van de landsbegroting opslokt. Een apparaat waar ook hij niet tevreden over is. Op 22 oktober 2013 stelt hij dat het apparaat 15 jaar achteruit is gegaan en niet functioneert en dat bestuurders hebben gefaald. Hij biedt hiervoor zijn excuses aan en pleit voor een nieuwe start. Hij doet dit in het kader van het aankondigen van bezuinigingsmaatregelen. Hoe is het allemaal zo gekomen?

DOOR MIGUEL GOEDE

Eind december 2012, op één van de allerlaatste werkdagen van het interim-kabinet Betrian, die in totaal drie maanden heeft geregeerd, verklaren de minister-president en de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD) het volgende: Ons grootste probleem is dat het ambtelijke apparaat totaal niet functioneert. Daarom wordt bij het ministerie van BPD een interim-managementteam van vier leden aangesteld, met als opdracht om binnen negen maanden het apparaat te verbeteren. Ten grondslag aan dit besluit ligt een scan gemaakt door de Stichting Overheidsaccountantsbureau (Soab) in opdracht van het interim-kabinet Betrian. De essentie van de bevindingen komt er op neer dat het apparaat te groot is, maar dat cruciale functies niet zijn opgevuld. Verder is het apparaat

volledig geparalyseerd door angst als gevolg van terreur door het kabinet Schotte dat op 30 september 2012 is afgetreden. Dit interim-managementteam is uiteindelijk nooit gestaald.

Klachten van de bestuurders zijn dat ambtelijke adviseurs te laat zijn en dat de kwaliteit te wensen overlaat. De klachten van de burgers zijn dat er een trage dienstverlening is, dat er een gevoel is aan het lijntje gehouden te worden en van het kastje naar de muur gestuurd te worden.

Opvallend is dat de situatie van een niet-functionerend overheidsapparaat door enkele door de Stichting Overheidsaccountantsbureau betrokken zijn de, inmiddels verdwenen, leerstoel Good Governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen (UNA, nu UoC) is voorzien. Reeds in 2007 ligt er een concreet voorstel bij opvolgende gedeputeerden van het Eiland-

gebied Curaçao, voor het oprichten van een School of Governance om het apparaat te trainen als onderdeel van de reorganisatie. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is het voorbeeld. De bedoeling is om met name de top te trainen nog voordat de nieuwe organisatie wordt geïmplementeerd. Dit voorstel is nooit door de opeenvolgende regeringen goedgekeurd.

Het proces

Bij het lezen van de hieronder volgende beschrijving van het proces dienen naast de datum van 10-10-10, de datum waarop de constitutionele veranderingen ingaan, ook de volgende data in de gaten te worden gehouden: het referendum van 15 mei 2009, waarin de nieuwe staatkundige structuur door het volk goedgekeurd is en de aanwijzing van de Koninkrijksregering in 13 juli 2012. Deze aan-

wijzing voert de politieke spanningen binnen de coalitie dusdanig op en luidt mede daardoor de val van het kabinet Schotte in. Schotte dient het ontslag van zijn kabinet in op 3 augustus 2012 en wordt op 24 september 2012 door de Staten heengezonden. Er komt een vervroegde verkiezing voor de Staten op 19 oktober 2012. Deze verkiezing heeft tot gevolg dat er een politieke verschuiving plaatsvindt en een nieuwe coalitie in het zadel komt. Van 29 september 2012 tot en met 31 december 2012 bestuurt het interim-kabinet Betrian. Het Takenkabinet Hodje wordt op 31 december 2012 beëdigd. De bedoeling is dat dit kabinet voor zes maanden blijft zitten en vervolgens plaats maakt voor een normaal kabinet. Op 27 maart 2013 dient Hodje het ontslag van zijn kabinet in en op 7 juni wordt zijn kabinet opgevolgd door het kabinet Asjes.

Ontwerp NBO

De principes van de nieuwe organisatie worden in 2007 verwoordt in de zogenaamde 'Fundamentennota'. In 2008-2009 is veel geïnvesteerd in het document 'Nieuwe Bestuurslijne Organisatie' (NBO). De uitgangspunten zijn scheiding tussen verlegde en uitvoering, zo veel mogelijk geïntegreerde beleidsvelden, platte organisatie met korte lijnen en een beperkt aantal lagen en ontwerp overheid met eenduidige structuur.

Er wordt echter geen implementatierapport opgesteld. Ieder ministerie wordt geleid door een managementteam bestaande uit een secretaris-generaal, twee of drie sectordirecteuren, drie delectoren dirigeren, en beleidsdirecteuren die afdelingen leiden. Deze laatste wordt toegevoegd nadat blijkt dat een flexibele structuur met wisselende samenstelling niet haalbaar is. In totaal gaat het om 36 topfuncties.

Idealistisch en ambitieus

Het proces moet leiden tot een ideale ambtelijke organisatie van het nieuwe land Curaçao, niet het pragmatisch in elkaar schuiven van het ambtelijk apparaat van het land Nederlandse Antillen met het apparaat van het Eilandgebied Curaçao. De twee organisaties zijn opgeheven en een nieuw apparaat is ontworpen en geïmplementeerd. Het management wordt opnieuw geselecteerd en geplaatst in alle personeelsleden worden geplaatst. Er wordt geresesd dat de pragmatische benadering een tussensituatie schept, die permanent zou kunnen worden.

Als gevolg van de overlap van taken van land en eiland zouden van de 4.500 ambtenaren, 1.000 overbodig zijn na 10-10-10. Na onderhandeling met de vakbonden wordt besloten deze reductie te bewerkstelligen via natuurlijk verloop. Dit is vastgesteld in een Sociaal Statuut. Want vanwege de jarenlang ge-

hanteerde personeelsstop, is het apparaat behoorlijk vergrijsd. In 2007-2008 wordt met de vakbonden het Sociaal Statuut getekend. De essentie is dat geen enkele ambtenaar zijn baan verliest en andere rechten verspreeld tot na 2015. Dit Sociaal Statuut speelt nu anno 2014 een rol.

Van na het referendum tot 10-10-10 is 17 maanden. Het ontwerp NBO is in mei 2009 klaar, maar pas in januari 2010, tien maanden voor de datum, wordt begonnen met het opstellen van een gedetailleerd businessplan voor de negen afzonderlijke ministeries. Waarom het proces 8 maanden stil heeft gestaan is niet helemaal duidelijk. De businessplannen worden onder hoge druk opgesteld, met de inzet van meerdere consultantsbureaus, en worden in april 2010 afgerond, amper zes maanden voor 10-10-10. Uit deze businessplannen blijkt dat er ongeveer 4.500 ambtenaren nodig zijn. Dat is ongeveer gelijk aan het aantal aanwezige ambtenaren.

De plaatsing van de ambtenaren gaat helemaal fout. Het proces begint in mei 2010 en de deadline is 10 juli 2010. 1.055 Ambtenaren (25 procent) tekent later bezwaar aan bij de bezwarencommissie. Er zijn nog diverse andere knelpunten: verschillende ICT-systemen die niet op elkaar aansluiten; allerlei niet afgehandelde personeelsvesties; het niet raadplegen van de leidinggevenden; de overgang naar generieke functieschrijvingen; in de NBO zijn minder leidinggevende functies. In die periode worden ongeveer 30 Young Professionals (YP's) aangesteld. Om het apparaat te vervangen en te innoveren. De YP's worden niet goed begeleid en raken gefrustreerd. De huisvesting van de nieuwe ministeries is op 10-10-10 niet geregeld. De website



Schotte laat zich niet zomaar opzij zetten.

is minimaal. Een groot aantal interim-managers, implementatiemanagers en projectcoördinatoren lopen elkaar voor de voeten. Zoals eerder gesteld, bestaat er geen implementatieplan. Op 10-10-10 is de implementatie niet voltooid en ontstaat er toch een tijdelijke tussensituatie. Het proces er naartoe wordt, met name door de ambtenaren, niet ervaren als het creëren van een nieuwe organisatie, maar als een overname van het land door het eiland. Dit zorgt voor meer spanningen tussen groepen ambtenaren van het land en het eiland.

Benoeemingen van de top

De werving en selectie van de managementteams, de 36 functies, begint pas in juni 2010 en er is gepland om voor 20 augustus 2010 de benoeemingen af te ronden. Dus na de plaatsing van de ambtenaren. De leiding heeft dus geen invloed op de plaatsing van het personeel. De reden van dit uitstel is de politieke gevoeligheid. Maar de verkiezingen van 27 augustus 2010 leiden tot een regeringswisseling. Het is niet denkbeeldig dat de stem van de ontvreden ambtenaar een rol heeft gespeeld bij de verkiezingsuitslag. De nieuwe minister vindt dat alle kandidaat-leidinggevenden politiek voorgedragen zijn door de voorganger van PAIS-signatuur en begint de benoeming opnieuw en benoemt een ambtelijke top die uit andere kandidaten bestaat. Er ontstaat een groot wantrouwen tussen de politiek en het apparaat. Businessplannen worden opzij gezet. Na maanden ziet de politiek in dat de businessplannen zo slecht niet waren en worden ze weer gevolgd. In de periode Schotte wordt het apparaat, tegen alle afspraken in, volgestopt met nog

eens ongeveer 330 ambtenaren, afkomstig uit de achterban van de coalitiepartijen.

Terug naar af

De combinatie van een nieuwe ambtelijke top en nieuwe ministers is erg ongunstig. Geen van beiden weet voldoende van een ambtelijk apparaat. Van de gezonde financiële startpositie van het nieuwe land, is in augustus 2011 al weinig meer over. Verder is opvallend dat als gevolg van de plaatsing van ambtenaren en de toepassing van generieke functies, specialismen verloren zijn gegaan. Ter illustratie: het hele ministerie van Economische Ontwikkeling heeft lange tijd geen enkele relevante economie in haar midden. Tot de dag van vandaag is de top bij diverse ministeries niet ingevuld, maar lopen er interim-figures rond. Soms nadat op onmenselijke wijze de vorige top naar huis is gestuurd, zoals bij het ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn (SOAW).

De semi-overheid

Om een meer volledig beeld te krijgen van de bestuurslijke chaos is het noodzakelijk enkele regels te wijden aan de governance van de semi-overheid. In het kader van de staatkundige veranderingen is moderne en progressieve regelgeving vastgesteld: de code corporate governance. Deze wordt door de regering Schotte op belangrijke punten genegeerd, en alle commissarissen van de overheids-nv's worden ontslagen. De politiek is van mening dat zij rechtstreeks moet kunnen bepalen wordt er in de semi-overheid gebeurt. Over de hele linie zijn er toezichttoezichten aangesteld, die op systematische wijze de bestuurders van de semi-overheid hebben weggevoerd en vervan-

gen door minder competente marionetten. De modus operandus is om 'bevriende' accountants, consultants en advocaten in te huren. Deze moeten op hun beurt belastende rapporten produceren. Het gevolg is dat vele organisaties aan de rand staan van grote organisatorische en/of financiële problemen: Aqualetra, RdK, BVZ, UoC, Cems, CFA, CDM, UTK, CTB, SSC, Sedreko, Wegu di Namber Korsou, Sociale werkplaats Santa Martha, Wegefonds, om maar een paar te noemen.

Hoe nu verder?

Door het wanbeleid op financieel terrein, en op het gebied van personeel, krijgt Curaçao op 13 juli 2012 een aanwijzing uit Den Haag, conform de consensusrijksverdragen. Hierdoor komt de begroting zeer nadrukkelijk in beeld en daardoor ook het ambtelijk apparaat bij het nemen van maatregelen om de zaak te corrigeren. Opvallend is dat de vakbonden tot aan het moment dat minister Van der Horst aankondigt dat ook de ambtenaar officers moet brengen, niets van zich hebben laten horen. Curaçao zit nu met een totaal dysfunctionerend ambtelijk apparaat. Zoveel is duidelijk. Maar wat nog niet duidelijk is, is dat noch politici, bestuurders, ambtelijke top, consultants noch vakbonden het inzicht en de wil hebben om de problemen te begrijpen en op te lossen. Daar komt bij dat de ambtenaren gewend zijn geraakt aan een totale vrijheid in deze chaos. Dit kan alleen met rechtlijnigheid weer worden ingeperkt. En deze vrijheid zal de ambtenaar, beschermd door de vakbonden, niet makkelijk prijs geven. Deze strijd zou de kop kunnen gaan kosten van menig bestuurder. Deze situatie leidt er bovendien toe dat goede mensen niet solliciteren bij de overheid.



Minister-president Stanley Betrian.

Het probleem ligt primair aan het management en middelenmanagement, de groep van 36. Binnen vele organisaties onderdelen wordt al maanden geen structureel werkoverleg gevoerd; men kan gewoon niet vergaderen. Er wordt beweerd dat velen het businessplan nooit hebben gelezen. Dit is wel erg basaal en illustratief voor de kwaliteit van het management.

Anti-intellectueel klimaat

Bijzondere factor is het door de inmiddels overleden populist Helmin Wiels (PS) geschapen anti-intellectueel-klimaat. In het discours dat hiermee samengaat worden etnische argumenten en anticonstitutionele sentimenten aangewakkerd. Gesteld moet worden dat hij dit alleen maar kan bereiken met opportunistische pseudo-intellectuelen, die hebben meegewerkt aan karaktermoed van collega's om vervalsingen van vrije gekken in te nemen. De enige oplossing op termijn is het creëren van sociaaleconomische perspectieven, onderwijzen en het meer op meritocratische principes inrichten van de samenleving. Het is een moeilijke en mogelijk lange weg. In deze context dienen regering en vakbonden elkaar te vinden om de kosten van het ambtelijk apparaat te reduceren. De vakbond heeft wel een punt als gesteld wordt dat ook de politiek nog altijd verkwist. En de oplossing van deze toestand is een hoofdstuk apart. Mogelijk kom ik hierop terug in een volgend artikel.

Dr. Miguel Goede is zelfstandig onderzoeker en coach op het gebied van governance. migoede@gmail.com

www.miguelgoede.com

Bestudeerde literatuur

- Prof. dr. A.F.A. Korsten, (2007) Praktische bestuurskundige Handleidingen, checklists en andere handreikingen voor bestuur, management en beleid

- 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.

- Olaf van Vliet (2008) 'Gemeenschappelijke Diensten, Geschieden Veranderingen: De Institutionele Factor in Organisatiewerandering', Bestuurskunde, vol. 17, nr. 4, pp. 98-108.



Het kabinet Hodje. FOTO'S: JEU OLIMPIO



Het kabinet Schotte (MFK).