

Beleidsleren van een niet-geslaagd ‘Reinventing Government traject’ op de Nederlandse Antillen

1. Inleiding

Bestuurskundigen zijn van mening dat de toetsing van de implementatie van beleid, mits op een gestructureerde en verantwoorde (lees: beleidswetenschappelijke) wijze verricht, essentieel is voor het kunnen verbeteren van niet alleen het beleid in kwestie maar ook voor het beleid in het algemeen (o.a. Sabatier, 1993).

In dit artikel wordt een poging tot beleidsleren ondernomen aan de hand van de beleidsontwikkeling en -implementatie van Reinventing Government (RIG).

RIG was ook de naam waar onder de regering van de Nederlandse Antillen, kabinet Pourier II (april 1994 - juni 1998), het ambtelijk en politiek apparaat heeft trachten te moderniseren. Het proces werd zowel toegepast bij de centrale overheid als bij het Eilandgebied Curaçao. Gesteld dient te worden dat vooraf dit RIG-proces (en nog steeds achteraf) beschouwd het een fundamenteel proces betrof dat belangrijke delen van zowel het ambtelijk als politieke apparaat raakte.

Reinventing Government bij de centrale overheid verliep min of meer parallel aan de Kerntakendiscussie bij het eilandgebied Curaçao. Beiden werden begeleid door het op Curaçao gevestigde, Amerikaans georiënteerde, adviesbureau Arthur Andersen dat via hun contacten in Nederland en later rechtstreeks in contact stond met mevrouw Ruth Richardson, voormalig minister van Financiën van Nieuw Zeeland. Nieuw Zeeland stond toen bekend als zogenaamde ‘best practice’ van bestuurlijke vernieuwing.

Het proces heeft zeker niet de oorspronkelijke doelen bereikt toch heeft het wel effecten gehad. Hoewel het bereikte resultaat niet direct het beoogde resultaat betreft, lijkt wel op onzichtbaar diepteniveau een gevoelige snaar van de overheid te zijn geraakt die nog lang zal blijven resoneren.

Bijzonder zinvol zou een grondige studie van het proces zijn in de vorm van een evaluatie, om zodoende aan beleidsleren te kunnen doen van een toch bijzonder bestuurlijk proces en geschiedenis op de Nederlandse Antillen.

RIG, ook wel kort samengevat als de ‘ondernemende overheid’, was geïnspireerd door Osborn en Gaebler. In hun inmiddels beroemd geworden boek ‘Reinventing Government’ (1993) geven deze auteurs aan dat de overheid zich continu aanpast aan veranderende omstandigheden. Zij stellen vast dat de bureaucratie als organisatietype weliswaar honderd jaar zeer efficiënt bleek te werken, maar dat het zich ook handhaafde door de geliefde zekerheid die het bood als werkverschaffing. Ook was de bureaucratische overheid efficiënt in tijden van crisis waarin de doelstellingen van de samenleving eenduidig waren. De omstandigheden zijn echter veranderd: een steeds groter wordende, onbetaalbare, maar ook logge dinosaurische overheid die de constante veranderingen

(globalisering, een mondige massa en toenemende invloed van telecommunicatie- en informatietechnologie) niet kan bijhouden. De omstandigheden zijn nu van dien aard dat de overheid creatief, bewegelijk oftewel voor sommigen meer 'enterpreneurial' (ondernemend) moet zijn. Bijvoorbeeld het dient middelen te kunnen heralloceren naar die activiteiten die het meer 'business-like' rendabel ontwikkelt.

De RIG-filosofie, die in wezen de overheid als activiteit wenst te herontdekken (lees: te herdefinieren), stelt niet alleen dat de overheid meer bedrijfsmatig dient te worden georganiseerd. Het stelt ook dat de overheid anders dient te gaan sturen en tot een hernieuwde verdeling van verantwoordelijkheden in relatie tot de burgerij dient te komen:

- burgers dienen meer eigen verantwoordelijkheden te krijgen (onder anderen de eigen risico-lasten); de overheid dient zich meer en beter te verantwoorden inzake aangewende publieke middelen ('good governance');
- burgers dienen actief en blijvend betrokken te worden bij cruciale beleidskeuzen (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg); de organisatie van de overheid dient te worden 'ontvet' en de organisatie dient compact en flexibel te zijn vormgegeven.

Later bleek dat met name dit laatstgenoemd reorganisatieideaal populair bleek te zijn. Er vonden kerntakendiscussies plaats die de politiek en de gemeenschap onder druk zette. Met de RIG-filosofie werden politieke bestuurder en ook ambtenaren in recordtempo via andere systeemveranderingen onder immense druk geplaatst.

Probleemstelling

De probleemstelling luidt: Waarom is Reinventing Government op de Nederlandse Antillen niet gelukt?

2. Theorie

In dit artikel wordt uitgegaan van de analytische benadering van beleid, aangevuld met de politieke benadering. De analytische benadering onderkent de volgende fasen van beleid:

- Agendavorming
- Beleidsvoorbereiding
- Beleidsbepaling of besluitvorming
- Beleidsuitvoering
- Beleidsevaluatie
- Terugkoppeling en heroverweging (Bovens, 2001)

In deze analytische benadering worden feitelijkheden gesignaleerd en geplaatst binnen de beleidscyclus van de overheid. Hierbij wordt het beleidsproces gezien als een chaotisch en

gefragmenteerd proces, mede als gevolg van de complexe problematiek en oplossingskansen in het publieke domein en ook de handelingspraktijken van de overheid en de gemeenschap die op basis van eigen belang het beleidsproces naar hun eigen hand trachten te zetten (Noordegraaf, 2002; Frissen, 2004).

3. Reinventing Government in historisch perspectief

In 1996 verscheen van de zogenaamde tripartiet commissie Van Lennep, die veel bekendheid onder zowel Antilliaanse en Nederlandse bestuurders geniet, het rapport:

'Schuld of Toekomst' (1996). Hier werd als het ware een gemeenschappelijk referentiekader en actieplan van Nederlandse en Antilliaanse zijde gesmeed, om de schulden van de Nederlandse Antillen en Aruba in kaart te brengen en fundamentele richtlijnen voor beleid uit te zetten. Na een beschrijving van de financiële en economische problemen is een 'driesporenbeleid' voorgesteld:

- het herstructureren van de economie;
- het verkleinen van de overheid;
- het investeren in de sociale kant, met name het onderwijs.

RIG werd min of meer aangewend om de nieuwe koers, zoals uiteengezet in dat plan, te kunnen mobiliseren en te bekrachtigen.

Er werden enkele typische interventies gekozen. Met name in het kader van het kleiner maken van de overheid wordt melding gedaan van de uitvoering van een kerntakenanalyse en van privatisering en verzelfstandiging. Concrete projecten worden verder niet genoemd. Het is de verdienste van de commissie dat het derde spoor (sociaal vangnet) werd toegevoegd aan het tweesporenbeleid. Verder is het een weinig concreet rapport.

In 1996 verscheen ook het 'Masterplan Reinventing Government' in opdracht van de Staatssecretaris Algemene Zaken. Hij maakte in eerste instantie gebruik van de diensten van de 'George Washington University' uit de Verenigde Staten. Wat het BON-traject^[1] deed voor het eilandgebied Curaçao, deed RIG voor het Land: het opleveren van de architectuur voor de nieuwe organisatie van het Land. Het traject bestond uit de volgende onderdelen: een kerntakendiscussie; een organisatieontwerp voor de nieuwe overheid, inclusief een efficiëntieonderzoek; instrumenten voor het aansturen van de (in de toekomst) verzelfstandigde organisaties door de kernoverheid.

[1] BON is het acroniem van Bedrijfmatige Overheidsnota. In de nota werden de taken van het eilandgebied Curaçao geïnventariseerd. De kerntaken van deze overheid werden benoemd en er werd een nieuw passende organisatie op hoofdlijnen ontworpen.

Een Kerntakendiscussie is het eerst in kaart brengen van alle taken die de organisatie op dat moment uitvoert (analyse) en op basis vooraf vastgestelde criteria (visie) ter bepaling van welke taken wel of niet tot de kerntaken van de overheid behoren c.q. in aanmerking komen voor het op afstand plaatsen. De politiek moet zich vervolgens na daarover gevoerd openbaar debat uitspreken, waarna verzelfstandiging/privatisering van meer uitvoerende taken, die niet tot de beleidskern van de overheid behoren, kan gaan plaatsvinden.

RIG werd gedurende het traject tevens geïntegreerd in het Structureel Aanpassingsprogramma (SAP) dat met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) werd onderhandeld door de regering van de Nederlandse Antillen als voorwaarde om in aanmerking te komen voor financiële hulp van Nederland.

In deze periode werd de voormalige minister van Financiën van Nieuw Zeeland naar de Nederlandse Antillen gehaald om een 'second opinion' te geven over het ontwikkelde beleid. Deze was positief en zij benadrukte dat snelle implementatie noodzakelijk was. Door haar bezoek werden met name de prestaties van Nieuw Zeeland op het gebied van bestuurlijke vernieuwing bekend. Ook ontstond er steeds meer belangstelling voor ontwikkelingen in Singapore en Barbados.

Echter ondanks het aandringen van Richardson bleef de snelle implementatie op belangrijke onderdelen grotendeels achterwege. Een van de belangrijke redenen hiervoor was het feit dat het project door de Nederlandse minister van Antilliaanse Zaken gefaseerd werd gefinancierd welke de nodige bureaucratie en vertraging veroorzaakte. Immers de besluitvorming omtrent de start van iedere vervolgfase verliep uiterst moeizaam. Het gevolg is dat belangrijke tijd verloren is gegaan, het momentum van verandering verdween en tot slot, althans in de veranderingsfase, weinig concreets is gerealiseerd. Ondanks de opgeleverde architectuur en de doorwerking tot vandaag de dag, is kan RIG in bepaalde opzichten (o.a. uit het oogpunt van de urgentie en ernst van de problematiek) een gemiste kans worden beschouwd. Formeel eindigde RIG hier. Maar in de daarop volgende jaren wordt de lijn, weliswaar niet meer onder het RIG-noemer, voortgezet.

3.1 Het Nationaal Herstelplan (1999)

Het 'Nationaal Herstelplan', ook wel of 'Rapport van de drie wijze mannen' genoemd, is opgesteld in opdracht van de Minister President (uitgebracht juni 1999). Uitgangspunt van dit rapport, welke is opgesteld onder kabinet Römer II (juni 1998 - november 1999), was het herstel op eigen kracht door de Nederlandse Antillen. Nadat dit Kabinet door

de Minister President ten val was gebracht vanwege onvoldoende steun van één van de coalitiepartners (PLKP) bij de uitvoering van noodzakelijk geachte maatregelen, werd hetzelfde rapport vervolgens inzet van een vervolgtraject. Namelijk bij de onderhandelingen van Kabinet Pourier III (november 1999 - juni 2001) met het IMF (R. Römer en Schrijs in Allen e.a., 2003: 31).

Beide overheden (de Nederlandse Antillen en Nederland) kwamen overeen dat de IMF een adviserende rol zou vervullen. De Antillen zou zelf een aanpassingsprogramma opstellen en deze laten toetsen en monitoren door het IMF. Nadat het IMF het programma positief zou beoordelen, zou de Nederlandse regering de Antillen financieel ondersteunen. Het programma bevatte in wezen weinig nieuws, maar slechts een verzameling van eerder uitgebrachte adviezen. Dat wil zeggen, zoals hier eerder genoemd de drie sporen van Van Lennep: het herstructureren van de economie; het verkleinen van de overheid en het investeren in de sociale kant (met name het onderwijs). Onder de kop verkleinen van de overheid wordt gepleit voor verzelfstandiging en privatisering en worden een beperkt aantal voorstellen, die vaak terugreiken naar het rapport opgesteld door het bureau Berenschot eind jaren tachtig, herhaald.

In de laatste maanden van 1999 bracht ex-minister Ruth Richardson van Nieuw Zeeland een tweede bezoek aan de Nederlandse Antillen en Aruba. Zij stelde vast dat vergeleken met 1996, toen zij het RIG programma was komen beoordelen, eigenlijk niets was veranderd. De situatie was zelfs verslechterd. Overigens merkte ze zijdeling op dat ook Aruba moet gaan werken aan een kleinere overheid.

Feit is dat 'Het rapport van de wijze mannen' met veel enthousiasme is ontvangen en er een groot draagvlak ontstond voor integrale implementatie. Echter dat enthousiasme en draagvlak verdwenen, zoals vaak het geval, bij de besluitvorming en implementatie. Het beleid werd allesbehalve, conform de gewekte verwachtingen, tijdsplan en de integrale intenties uitgevoerd. Het resultaat was dat de verwachte effecten grotendeels uit zijn gebleven. Dit was het gevolg van interpretatieverschillen inzake het rapport en de vermijding van pijnlijke maatregelen. Hierdoor ontstond er politieke impasse in de fase van besluitvorming, wat uiteindelijk leidde tot het einde van het kabinet Römer II en het ontstaan van Pourier III.

3.2 Regeerprogramma Land 1999 - 2002

Het regeerprogramma van de Nederlandse Antillen (kabinet Pourier III) gaat uit van het 'Rapport van de wijze mannen' dat tot doel heeft de sociaal-economische en financiële pro-

blemen het hoofd te bieden. Verder wordt genoemd: herstel van de economie; scheppen van werkgelegenheid; onderwijsvernieuwing en -herstructurering; en verbetering van het ambtelijk apparaat.

In het hoofdstuk 'Financiën' wordt expliciet gesproken over: efficiëntiebevordering; verzelfstandiging; aandelenoverdracht en privatisering. In iedere paragraaf worden heel concreet de organisatie-eenheden waar het om gaat genoemd. In het hoofdstuk 'Economie' wordt verzelfstandiging en privatisering aangehaald, maar wordt het verband tussen economie en privatisering niet uitgelegd.

Wat verzelfstandiging en privatisering betreft, kan gesteld worden dat het programma hieraan ruim voldoende aandacht besteed en dat er een significant deel van de voorgenomen acties op deze terreinen zijn uitgevoerd in de betreffende regeringsperiode. Diverse onderdelen zijn verzelfstandigd (de Capriles Kliniek en het ADC - het verzelfstandigde Landslaboratorium) en diverse strategische partners zijn binnengehaald (met name de Canadian Post voor de Post N.V.).

3.3 *Nothing will be the same (1999)*

In de rij van ontwikkelingen in dit RIG-kader dient ook het rapport van de gedeputeerde van Algemene zaken van het eilandgebied Curaçao eind jaren '90 te worden genoemd: 'Nothing will be the same'. Het bouwt voort op de gegevens en resultaten van de 'Kerntakendiscussie' van 1997 bij het eilandgebied Curaçao. Het kan ook niet anders, want het is in feite de implementatie van de besluiten van de 'Kerntakendiscussie'. Verder worden er efficiëntiemaatregelen voorgesteld, om binnen de kernoverheid tot afslanking te komen en wordt 'e-Government' (het toepassen van informatietechnologie binnen de overheid) aangekondigd. Onder deze vlag worden in december 1999 ongeveer 1500 ambtenaren bij het eilandgebied Curaçao afgevoerd en wordt een aantal verzelfstandigingsprocessen ingezet.

In 2000 worden er ongeveer 1000 ambtenaren bij het land afgevoerd en worden ook verzelfstandigingstrajecten gestart. Later zou deze gedeputeerde stellen dat indien ze zich bij haar besluitvorming zou hebben gerealiseerd, hoe inventief deze veranderingen later weer teniet werden gedaan door politieke bestuurders, zij het besluit niet zou hebben genomen.

3.4 *AnswerThink (2001)*

In opdracht van de overheden (het Land en het eilandgebied Curaçao) voert het Amerikaanse adviesbureau een onderzoek uit naar de mogelijkheden voor additionele bezuinigingen door het verhogen van efficiëntie. Dit gold als een

additionele eis van het IMF. Het is in feite het 'Rooien' dat door Berenschot reeds was voorgesteld en ook in 'Reinventing Government' geadviseerde efficiëntieonderzoek. Deze eis is een gevolg van het feit dat de overheden na de afslanking van 1999 en 2000 het aanpassingsprogramma niet verder hebben doorgetrokken. De gedane voorstellen waren niet echt innovatief. Zo werd een centrale inkoop voorgesteld, een voorstel dat reeds door Berenschot werd gedaan in 1986. De belangrijkste verdienste van AnswerThink is dat het aan de orde stelt dat de overheid de verzelfstandigde organisaties, met name de overheidsstichtingen en gesubsidieerde instellingen, niet onder controle heeft. Hier werd voor het eerst feitelijk vastgesteld dat de overheid de eerder in de kerntakendiscussie overeengekomen regiefunctie niet waar maakt.

3.5 *Nieuwe overheid (2002)*

Per 1 januari 2002 is de nieuwe overheidsorganisatie bij de Centrale overheid, na een trajectbegeleiding door het KPMG, wettelijk van kracht. Het is een stap in de inrichting van de herstructurering van de kernoverheid. Wettelijk bestaat de overheid thans uit acht ministeries, bestaande uit in totaal zestien directies en dertien (op papier) intern verzelfstandigde onderdelen, in plaats van een grote hoeveelheid departementen.

Ook ten opzichte van deze interventie kunnen er dikke vraagtekens worden geplaatst omtrent de feitelijk behaalde veranderingsgraad. Immers het is anno 2005 nog niet duidelijk of de overige organisatieonderdelen in de loop van de tijd extern verzelfstandigd zijn gaan heten, maar in de dagelijkse praktijk gewoon als departement dienst zijn blijven doen (bijvoorbeeld de Dienst Ontwikkelingssamenwerking). De kerntaken van de ministeries zijn: beleid, wet- en regelgeving, controle en inspectie. Echter de vraag is in hoeverre er met uitzondering van de reeds bestaande Inspectie Gezondheidszorg, Onderwijs en Luchtvaart door de diverse directies invulling wordt gegeven aan hun toezichtsfuncties (bijvoorbeeld de Directie Sociale Ontwikkeling, de Directie Jeugd en Jongeren en de Directie Economische Zaken). Met andere woorden: wat is er van het RIG-ideaal overgebleven dat de overheid de voorwaardenscheppende regisseur is?

In deze tussenbalans moet ook worden vastgesteld dat de overheid (zogenaamd als kerndeptementen) de verzelfstandigde organisaties nog niet op afstand zijn gaan besturen. Dit is het gevolg van het feit dat de structuur, de cultuur maar ook de kwalitatieve capaciteit nog niet berekend zijn op deze essentiële nieuwe, 'reinvented' kerntaken. Maar ook bestaat de indruk dat de politiek en ambtenarij zich onvoldoende realiseren dat ze de verzelfstandigde organisaties moet regisseren. Zo is bijvoorbeeld geen beleid vastgesteld omtrent: de thans de in opspraak zijnde benoeming van commissarissen,

directeuren of interim managers; het oprichten van dochtermaatschappijen; personeels- en productkosten en om maar te zwijgen inzake aangepaste verantwoordingssystemen. Te pas en te onpas worden directeuren van de overheidsbedrijven, bij gebrek aan algemeen beleid, uitgenodigd om in de Staten en de Eilandsraad uitleg te komen geven over gevoerd beleid. Oninzichtelijk is hierbij wat de verantwoordelijkheidsdeling is tussen de directie van de overheids N.V.'s, de raad van commissarissen, de minister, het kern- of moederdepartement en het parlement.

De geringe beleidsontwikkeling en beleidscontrole bieden een chaotisch (lees: corrupt) beeld van een publiek domein waar publieke middelen voor een ieder voor het grijpen liggen. Uiting hiervan is de diverse corruptieschandalen bij onder andere de Post N.V., Giro Bank N.V. en ADC (het voormalig Landslaboratorium). Deze schandalen illustreren de stuurloosheid van een verzelfstandigde organisatie.

4 Analyse RIG-beleidscyclus

In deze paragraaf wordt het RIG-proces systematisch en chronologisch besproken in termen van haar cyclus van beleid:

- Agendavorming
- Beleidsvoorbereiding
- Beleidsbepaling of besluitvorming
- Beleidsuitvoering
- Beleidsevaluatie
- Terugkoppeling en heroverweging (Bovens, 2001)

4.1 Agendavorming

Wat de genomen koers van het RIG-proces sterk kleurde was de reorganisatie van het ambtelijk apparaat. Er heerste onvrede over het apparaat, zowel ambtelijk èn politiek. Het RIG-proces richtte zich in het bijzonder op het ambtelijke apparaat.

Reeds in 1986 staat dit onderwerp op de agenda en werden er pogingen ondernomen om omtrent dit issue fundamentele beslissingen te nemen. Dat is ook gebeurd eind jaren tachtig met het zogenaamde traject Berenschot of 'Ekilibrio en Adelanto'. Deze zakelijke lijn werd politiek afgebroken omdat sommige politieke partijen, met name de Frente Obrero (FOL), dit traject niet langer wensten te steunen. Het traject hield in dat de overheid de tering naar de nering gaat zetten, door haar uitgaven te verlagen, de inkomsten te verhogen en de economie te stimuleren.

Het is de Staatssecretaris van Algemene Zaken drs. Arends van de politieke partij PAR die deze issue in 1994

weer op de agenda plaatste. Wat opviel was dat deze exercitie in handen werd gelegd van een staatssecretaris en niet bij een minister. Immers de staatssecretaris heeft in een ministerraad niet, zoals een minister, stemrecht. Verder was opvallend dat er eerst geen direct verband werd gelegd tussen dit moderniseringsbeleid en het saneringsbeleid ten aanzien van openbare financiën (het begrotingstekort). Het is pas twee jaar later in 1996, mede onder invloed van IMF, dat de link werd gelegd.

Het gevolg in bovengenoemde positionering van het moderniseringstraject was dat het project vanuit een zwaktepositie werd ingezet, namelijk met: een eenzijdige focus op slechts het ambtelijke deel van het apparaat; beperkte politieke sponsorship; en een bewindsvoerder zonder strategische macht. Dit geheel vertaalde zich direct naar een laag draagvlak, c.q. weerstand binnen het ambtelijk apparaat.

4.2 Beleidsvoorbereiding

Wat de organisatie van de beleidsvoorbereiding betreft werd een team samengesteld bestaande uit zes consultants van het consultantsbureau Arthur Andersen en een team van zes ambtenaren die opgeleid werden tot zogenaamde 'interne consultants'. Het laatstgenoemde leek met de notie bij de politieke bestuurders samen te hangen dat het reorganisatieproces niet alleen door externe deskundigen dient te worden uitgevoerd, maar toch ook door ambtenaren zelf. Bovendien werd hier een opleidingsbehoefte van ambtenaren aan dit proces gekoppeld.

Voor het ambtelijk team werd het Bureau Overheidsinnovaties opgezet. Deze gecombineerde doelstelling van de externe consultants (het proces begeleiden en een intern-adviesbureau ontwikkelen) leidde tot extra bewerkelijke en complexe processen die veel tijd in beslag namen.

Op de tweede plaats is zo veel als mogelijk door de externe en interne consultants gekozen voor een participatieve benadering. Hoewel de weerstand bij de top van de ambtelijke organisatie groot was, werd toch expliciet gekozen om de participatieve benadering te behouden en geen versnelde, expertmatige top-down benadering.

Een derde knelpunt voor een vlotte en succesvolle uitvoering van het traject vormde het feit dat het traject werd gefinancierd door de Nederlandse Minister van Antilliaanse Zaken. Hierdoor werd een extra en omslachtige schakel buiten de invloedssfeer van de Antilliaanse regering ingebouwd die het besluitvormingsproces danig heeft vertraagd.

Op de vierde plaats het eerder gesignaleerde knelpunt van een staatssecretaris zonder uitvoeringsmacht. Het gevolg was dat het project steeds aan tempo en draagvlak verloor.

Extern bleef ondertussen de positieve druk op het politieke systeem relatief laag. Behalve de werkgeversvereniging, die een inkrimping van het ambtelijk apparaat wenst ten behoeve van minder belastingen, was er weinig animo om de beuk erin te zetten. Hier en daar heerste negatieve druk van de vakbonden, maar ook daar was de druk relatief diffuus.

4.3 *Beleidsbepaling of besluitvorming*

De beleidsvoorbereiding werd vooral bij het Eilandgebied Curaçao ingezet. De start werd daar eveneens ingezet door een kerntakendiscussie die door consultants van Arthur Andersen werd geleid. De discussie werd kort en lauw in de Eilandsraad gevoerd.

Ook bij de centrale overheid volgde hierna een kerntakendiscussie. Deze vond achter gesloten deuren plaats van de Raad van Ministers en nauwelijks een discussie in het parlement. De discussie resulteerde in het 'Masterplan Reinventing Government' dat uiteindelijk in de Staten van de Nederlandse Antillen is behandeld. Het debat was ook op centraal niveau hier en daar pittig maar eveneens geruisloos. Het proces was niet daadwerkelijk in gevaar. Op de eerste plaats waren reeds een paar taken geïdentificeerd in het regeerprogramma. Met ander woorden er was reeds politieke overeenstemming over de pijnpunten bereikt. Op de tweede plaats viel de pijn relatief mee, omdat de ministers - op advies van hun topambtenaren - voorzichtig waren bij het identificeren van niet-kerntaken. Hierdoor bleef het aantal aanvaringen beperkt. Met andere woorden, er werden niet veel echt nieuwe beslissingen genomen ten aanzien van de niet-kerntaken van de overheid.

4.4 *Beleidsuitvoering*

De beleidsvorming kwam zoals reeds gesteld, traag op gang vanwege de eerder genoemde factoren (onder andere de goedkeuringsprocedures van de Nederlandse minister van Antilliaanse zaken, de staatssecretaris zonder uitvoeringsmacht en de interne, ambtelijke dialoog over hun eigen positie). De geest leek wat uit de fles.

Bij de beleidsuitvoering manifesteerde zich bovendien het ongelukkig gegeven dat bestuurders na de besluitvorming geneigd zijn minder aandacht te hebben voor de uitvoering. Toen het besluit van Den Haag eindelijk rond was, was er ondertussen weer een nieuwe Antilliaanse regering: kabinet Römer II. De Minister president Römer benoemt dan een Commissie Nationaal Herstelplan die vele elementen van het Masterplan Reinventing Government overneemt. Zoals hierboven gemeld, is dit kabinet door de Minister president Römer ten val gebracht vanwege onvoldoende steun voor de implementatie van maatregelen. Hierna werd opnieuw een andere regering gevormd, namelijk

Kabinet Pourier III. Nu werd wel een minister, de Minister van Binnenlandse Zaken, met de transformatie belast. Echter significant is dan dat dit kabinet niet het oorspronkelijke consultantbureau, Arthur Andersen, terug liet keren, maar nu het bureau KPMG in de arm nam om zich volop op de implementatie te concentreren.

Het verzelfstandigingstraject werd thans, mede in 'opdracht van' het IMF, voortvarend opgepakt en uitgevoerd. Ook werd de overheid compact samengebundeld (onder andere ministeries werden bij elkaar geplaatst, maar niet gefuseerd). De organisatorische samenvoeging werd uitgewerkt en de ministeries kregen gemeenschappelijke middenbureaus (zogenaamde ondersteuningsbureaus). De personele capaciteit en de veelal onveranderde taakstellingen van de directies werd vastgelegd in een zogenaamd Landsbesluit Overheid Land (LOL).

Hoewel het geheel was bedoeld om een soort kernoverheid te kunnen bereiken, werd dit laatste met uitzondering van het compact maken van het apparaat inhoudelijk minimaal uitgewerkt. Maar ook organisatorisch verwonderden zich vele directies zich over het willekeurig karakter van de reorganisatie waarin de capaciteit van de ondersteuningsbureaus niet overeen kwam met de grootte van het ministerie. Of waar de taakstelling van het ministerie niet evenwichtig overeen kwam met de capaciteit van de beleidsmedewerkers.

Veel van de oorspronkelijke RIG-concepten kwamen niet meer ter sprake, onder anderen: meer afstand en verzakelijking tussen de politiek en het ambtelijk apparaat; meer decentralisatie, meer herverdeling van verantwoordelijkheden; meer beleidsparticipatie en sturing op afstand van verzelfstandigde uitvoeringsdiensten en decentrale overheden door de kerndepartementen.

Bijvoorbeeld tot op de dag van vandaag blijft de centrale overheid (en ondersteund door de eilandelijke overheden) alle justitiële taken (waaronder criminaliteitspreventie) een bijzonder centraal karakter toekennen. De reclasseringen en voorgedijraden werden niet verzelfstandigd. Verzelfstandiging leek een 'laissez faire' verzelfstandiging zonder een gebalanceerd centralistisch stelsel van tegenwicht en toezichtsfuncties. Ook de toezichtsfuncties op verzelfstandigde diensten bij zowel de centrale als lokale overheid bleven grotendeels een vacuum.

Ook andere belangrijke basisprincipes lijken in het proces verloren te zijn gegaan. Bijvoorbeeld 'de-politisering' van het kerndepartement dat zelf de interacties tussen de actoren organiseert, registreert en meer als 'civic servant' lossert van haar minister staat (o.a. M. Bovens e.a. 1995). De exercitie kreeg de optimistische naam mee van 'Nieuwe Overheid', maar leek aan nieuwe en positieve betekenis

sterk te hebben ingeboet. De exercitie lijkt de ontbinding en fragmentatie van de staat (Frissen, 2003), zeker in het geval van de Antilliaanse staat, te hebben versneld. Het gevolg is dat de verzelfstandigde organisaties te veel vrijheid genieten en er onvoldoende aansluiting is tussen kernoverheid en uitvoerende organisaties; tussen beleid en uitvoering. Ook zijn er diensten ‘tussenuit’ gevallen, waarvan de juiste inbedding tot op heden niet is afgerond. Ook vond, zoals eerder gesteld, een groot aantal incidenten plaats bij verzelfstandigde organisaties, zoals het Analytisch Diagnostisch Center en de Nieuwe Post N.V.

4.5 *Beleidsvaluatie*

Het voordeel van een beleidsvaluatie bij gestrand beleid is het dat het zowel de ineffectiviteit in kaart brengt als ook de mogelijke kansen op het toekomstig bereik van effectiviteit registreert. Moderne beleidsvaluatie schept niet alleen een rapport. In toenemende mate schept het een organisatie of een forum om gestructureerd vanuit diverse perspectieven over het plaatsgevonden proces en de toekomst van gedachten te kunnen wisselen en opnieuw de koers te bepalen (Fischer, 2003).

Echter de evaluatie van het RIG-beleid als fundamenteel veranderingsproces heeft noch vooraf, noch gedurende en noch achteraf op beide overheidsniveaus plaatsgevonden. Noch werd een traditionele, noch een moderne evaluatie ten behoeve van dialoog gerealiseerd. De toetsing van het RIG-gedachtegoed aan de lokale situatie heeft tot nu toe niet plaatsgevonden. Hierdoor zijn waardevolle bijsturingkansen voor dat proces, maar ook andere toekomstige reorganisatieprocessen verloren gegaan. Gevreesd wordt dat het apparaat, zowel ambtelijk als politiek en zowel op centraal als decentraal niveau, in een identiteitscrisis achter is gebleven.

4.6 *Terugkoppeling en heroverweging*

Doordat er geen beleidsvaluatie heeft plaatsgevonden is het voor de regering niet duidelijk op welke punten de kernoverheid niet functioneert, en waarom het op deze punten niet functioneert. Derhalve heeft zij ook geen inzicht in de aanpassingen en totaalzicht geschapen die plaats moeten gaan vinden om de kernoverheid te verbeteren.

Een beleidsvaluatie van het RIG-proces zou alsnog steunpilaren kunnen slaan bij de verdere ontwikkeling van de overheid op de vijf Antilliaanse eilanden.

5 *Conclusies*

RIG is door diverse externe en interne factoren (nog) niet gelukt om daadwerkelijk de stap naar fundamentele overheidsinnovatie te maken. Maar ook heeft er geen gestructureerde toetsing van het proces plaatsgevonden waardoor de zwakke en sterke kanten konden worden geregistreerd. Mede in combinatie met de diverse ernstige problemen die de Antilliaanse overheden, o.a. als gevolg van het RIG-proces, kent is er sprake van een gebrekkige zelfkennis en wantrouwen in het eigen kunnen.

Vroeg of laat zal het optimaliseren en modernisering van het apparaat, al dan niet gedwongen door interne en externe omstandigheden, toch doorgang moeten vinden. Waarschijnlijk is de overheid dan gedoemd haar fouten te herhalen, aangezien de organisatie onvoldoende kenmerken van een lerende organisatie vertoont.

Dr. Miguel Goede is decaan van de Sociaal Economische Faculteit. Hij is tevens voorzitter van de Vereniging Bestuurskunde van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Ik dank mevrouw mr. S. Camelia-Römer voor haar uitgebreid commentaar op de eerste versie van dit artikel. Ook dank ik drs. Chris Palm die de tweede versie grondig van commentaar heeft voorzien.

Literatuurlijst

- Allen, R. M., C. Heijes, V. Marcha, *Emacipatie & Acceptatie; Curaçao en Curaçaoënaar; Beeldvorming en identiteit honderdveertig jaar na slavernij*, Amsterdam, 2003.
- Bovens, M., e.a., *Openbaar bestuur; beleid organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn*, 2001.
- Bovens, M., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Wiardi Beckman Stichting Amsterdam, 1995.
- Fischer, F., *Evaluating Public Policy*. Oxford University Press, 2004.
- Frissen, P., *De Staat. De Balie*, 2003.
- Osborn, D. & T. Gaebler, *Reinventing Government, USA*, 1993.
- Regering van de Nederlandse Antillen, *Masterplan Reinventing Government, Willemstad, Curaçao, Bureau Overheidsinnovaties*, 1996.
- Regering van de Nederlandse Antillen, *Reinventing Government: concept kader verzelfstandiging*, Willemstad, Curaçao, Bureau Overheidsinnovaties, 1997.
- Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith (eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, 1993.
- Schuld of Toekomst, *Rapport van de tripartiete Commissie Schuldproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba*, 1996.