

Public Governance in de Nederlandse Antillen

Stefan Peij en Robbert Kroon

In de publieke sector van de Nederlandse Antillen wordt gewerkt aan conceptcodes voor goed bestuur en toezicht. Naar aanleiding van een onderzoek schetsen we in dit artikel een beeld van public governance in met name Curaçao.

Public governance is te omschrijven als 'het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden' (Bossert, 2003). Public governance heeft betrekking op 'publiek gefinancierde organisaties' en 'organisaties met een wettelijke taak'. De OECD (2002) maakt onderscheid in de driedeling overheidsorganisaties, verzelfstandigde en volledig geprivatiseerde organisaties. In Curaçao zijn de diensten en departementen van respectievelijk het Eilandgebied Curaçao en het Land de Nederlandse Antillen voorbeelden van overheidsorganisaties. Verzelfstandigde organisaties zijn organisaties die 'op afstand geplaatst' zijn van de overheid, maar nog wel onder directe verantwoordelijkheid van een minister of gedeputeerde vallen. Volledig geprivatiseerde organisaties zijn organisaties waar de overheid alleen nog maar via een aandeelhouderschap of haar algemeen gezag invloed kan uitoefenen. Zowel bij verzelfstandiging als bij privatisering krijgt de onderneming een eigen rechtspositie met alle bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In Curaçao bevinden zich de meeste organisaties op het snijvlak van 'verzelfstandigd' en 'geprivatiseerd'. Strikt genomen zijn de meeste overheids-NV's en overheidsstichtingen geprivatiseerd en zijn de aandelen ondergebracht bij een afzonderlijke rechtspersoon (Stichting Privatisering Overheidsorganisaties ofwel StiP). Aangezien de overheden toch veel directe invloed op deze organisaties uitoefenen zijn er ook argumenten aan te voeren om deze organisaties als 'verzelfstandigd' aan te duiden. De politiek zal in de toekomst naar verwachting meer duidelijkheid scheppen door een keuze te maken voor het onderscheiden van beheerstaken en privatiseringstaken. In het Bestuursakkoord tussen de belangrijkste politieke leiders van Curaçao is overeengekomen dat StiP minder als Stichting Administratiekantoor zal optreden (waardoor de zeggenschap van de overheids-NV's en overheidsstichtingen de facto weer direct bij de overheden komt te liggen), maar eerder als begeleider van de privatisering.

Drs. S.C. Peij is directeur corporate governance bij de Galan Groep in Nederland.
office@galangroep.nl

Drs. ing. J.R.C. Kroon is directeur van de Galan Groep in de Nederlandse Antillen en Aruba.
office@galangroep.nl

ringsprocessen; een nieuwe Stichting met verregaande bevoegdheden zal beheerstaken op zich nemen om 'good governance' te bevorderen (Akuerdo di Gobernashon, 2004).

Enkele overheids-NV's zijn al begonnen aandelenpakketten te vervreemden. Door derden toe te laten in het governancestelsel vindt er werkelijke privatisering plaats en ontstaat er ruimte voor ontwikkeling van de onderneming. In dat geval is er overigens geen sprake meer van public maar van corporate governance.

Trends en ontwikkelingen

Naast de in de inleiding genoemde specifieke ontwikkelingen op het terrein van public governance in Curaçao zijn er ook algemene ontwikkelingen waar te nemen. Zo ontwikkelen publieke dienstverleners zich van uitvoeringsinstellingen van overheidsbeleid tot maatschappelijke ondernemers. Deze ontwikkelingen gaan langzaam en stagneren regelmatig door politieke wisselingen en een tekort aan middelen en bevinden zich nog in een prille fase. Aan de overheid echter de taak om de publieke dienstverleners de ruimte te geven goed uit de startblokken te komen.

Een andere waarneembare ontwikkeling in Curaçao is de opkomst van het raad-van-toezichtmodel of varianten daarop in de publieke sector. Bij het raad-van-toezichtmodel is sprake van scheiding van de taken van de directie en van toezichthouders. 'In dit model ligt de dagelijkse leiding voor de organisatie bij de directie. De raad van toezicht staat op afstand en heeft een goedkeurende, adviserende rol, en benoemt en ontslaat directieleden' (Peij, Moerland, Glasz, In 't Veld e.a., 2002). Deze scheiding van taken kan enerzijds worden gerealiseerd door een afzonderlijk toezichthoudend orgaan in te voeren (de raad van toezicht of commissarissen) ten opzichte van de directie of directeur en anderzijds door een duidelijke taakscheiding op te nemen binnen een bestuur.

Een derde ontwikkeling is de toename van de 'informele' governance. Dit betekent dat steeds vaker belanghebbenden bij de organisatie – zoals de klanten, het personeel, toeleveranciers, andere overheidsorganisaties en de maatschappij in het algemeen (tenslotte dient een publieke organisatie een publiek doel) – hun invloed uitoefenen om de publieke organisatie aan te zetten tot openheid en goede resultaten. Deze invloed wordt uitgeoefend door zich uit te spreken in de media of door rechtstreeks de directie of medewerkers van een organisatie aan te spreken.

Verantwoordingsvacuüm

Governance in de publieke sector steunt op meerdere relaties. Zo heeft de verantwoordelijke minister of gedeputeerde steeds vaker te maken met een raad van advies of toezicht, terwijl deze minister of gedeputeerde verantwoording

verschuldigd is aan een parlement op lands- of eilandsniveau. Deze minister of gedeputeerde heeft in de meeste gevallen ook nog rechtstreeks contact met een (raad van) bestuur. Deze (raad van) bestuur onderhoudt naast die relatie ook het contact met alle belanghebbenden bij de publieke organisatie en legt verantwoording af aan een raad van advies of toezicht. En dan is er in veel gevallen ook nog een relatie tussen het overheidstoezicht (telecom, energie, Bank van de Nederlandse Antillen) en datzelfde (raad van) bestuur.

Al deze relaties typeren zich daarnaast door meervoudigheid. De minister of gedeputeerde treedt op als eigenaar, opdrachtgever, financier, toezichthouder, 'aandeelhouder', publiek/politiek belanghebbende en beleidsmaker (gericht op maatschappelijk rendement). De raad van advies of toezicht treedt op als toezichthouder en bestuursadviseur. De (raad van) bestuur fungeert als toezichthouder, beleidsuitvoerder en intern manager (gericht op bedrijfseconomisch rendement). De klant is in de publieke sector niet alleen afnemer, maar ook kiesgerechtigde en belastingbetaler. Daarnaast zijn er nog de belangenverenigingen als vertegenwoordiger van een specifiek belang en een specifieke klant.

Het is onvermijdelijk dat dit alles leidt tot een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, onduidelijke verantwoordingsstructuren en niet-transparante topstructuren in publieke organisaties, wat leidt tot een verantwoordingsvacuüm. Terwijl het bij 'good governance' of 'goed bestuur' gaat over besturen en beheersen, toezicht en transparantie, verantwoordelijkheid en verantwoording.

Om te kijken in hoeverre deze situatie nu leidt tot problemen zijn er 74 enquêtes verstuurd naar 66 Antilliaanse publieke organisaties. De respons was 32 procent. Aan de hand hiervan kunnen we geen representatieve uitspraken doen, maar kunnen we wel algemene uitspraken doen over de stand van zaken en ontwikkelingen in public governance in de Nederlandse Antillen en in het bijzonder in Curaçao.

Zes public-governanceprocessen

Het doel van public governance is waarborgen te scheppen voor het realiseren van de doelen en doelstellingen van organisaties in de publieke sector. De samenhang tussen de processen integriteit, transparantie, toezicht, verantwoordens, sturen en beheersen is daarbij van belang. Het belang van public governance ligt vooral in de samenhang van deze zes processen, die als uitgangspunt zijn gehanteerd in het onderzoek:

1. *Integriteit*. Algemene integriteit: de mate waarin het management zijn taken uitvoert volgens de wet en zonder eigen belang. Bestuurlijke integriteit: de verantwoordelijkheid die met de functie van het management

samenhangt, wordt aanvaard, en dat er bereidheid is om daarover te antwoorden.

De processen van integriteit betreffen de formele maatregelen die in een organisatie zijn genomen om de integriteit van medewerkers, bestuurders en toezichthouders te toetsen en evalueren.

2. *Transparantie.* De mate waarin alle stakeholders, waaronder partijen in de maatschappij, worden geïnformeerd over de activiteiten en de regels gebonden aan de activiteiten van organisaties in de publieke sector. De processen van transparantie betreffen de formele maatregelen die in een organisatie zijn genomen om adequate informatie aan stakeholders te verschaffen.

3. *Toezicht.* De manier waarop de organisatie gecontroleerd wordt door organen van de overheid en/of andere stakeholders. Een belangrijk aspect, omdat alle belanghebbenden moeten kunnen vaststellen of de doelstellingen van de organisatie op managementniveau gerealiseerd worden.

De processen van toezicht betreffen de formele maatregelen die in een organisatie zijn genomen om het toezicht op de bedrijfsvoering in te richten en te evalueren.

4. *Verantwoorden.* Op het managementniveau moet het bestuur, naast de verantwoording over de uitkomsten van de uitvoering van het beleid, ook verantwoording afleggen over de wijze waarop de organisatie gestuurd en beheerst wordt en de wijze waarop er toezicht wordt gehouden. De processen van verantwoorden betreffen de formele maatregelen die in een organisatie zijn genomen om verantwoordingsstructuren op te zetten en te monitoren.

5. *Sturen.* Op managementniveau is 'sturen' het proces waarbij het bestuur richting geeft aan het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelstellingen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven aan processen van beleidsuitvoering. De processen van sturen betreffen de formele maatregelen die in een organisatie zijn genomen om de sturing van de organisatie in te richten en te evalueren.

6. *Beheersen.* Nadat een organisatie is ingericht, moet er een stelsel van formele maatregelen en procedures worden gehandhaafd, zodat de bestuurders de (redelijke) zekerheid hebben dat de organisatie blijvend de juiste richting opgaat, dat wil zeggen de vastgestelde beleidsdoelstellingen realiseert. De processen van beheersen betreffen deze formele maatregelen en procedures, die in een organisatie zijn genomen en ingericht ten behoeve van het beheersen ('control') van de bedrijfsvoering.

Vertegenwoordigingsniveaus public governance

Om de resultaten van de enquêtes weer te geven is gebruik gemaakt van vijf vertegenwoordigingsniveaus. De vijf vertegenwoordigingsniveaus zijn:

Niveau '0' - niet vertegenwoordigd

Op niveau '0' is geen bewijs te vinden dat de zes public-governanceprocessen in de organisatie aanwezig zijn.

Niveau '1' - matig vertegenwoordigd

Op het eerste niveau zijn slechts enkele public-governanceprocessen herkenbaar en is de mate waarin deze processen zijn geïmplementeerd en worden nageleefd moeilijk na te gaan.

Niveau '2' - voldoende vertegenwoordigd

Op niveau 2 zijn de zes processen duidelijk herkenbaar en is implementatie en naleving te beoordelen.

Niveau '3' - ruim voldoende vertegenwoordigd

Op niveau 3 wordt op basis van duidelijke en concrete afspraken invulling gegeven aan de implementatie en de naleving van de zes public-governanceprocessen. Er vinden regelmatige controles plaats op de naleving van de processen, zowel in- als extern.

Niveau '4' - goed vertegenwoordigd

Op het vierde en hoogste niveau is public governance in alle opzichten goed geregeld. Governance is verweven in alle facetten van de organisatie, de processen zijn geïmplementeerd en worden nageleefd en hierop wordt frequent toezicht gehouden.

Op basis van de beantwoording van de vragen is per organisatie en per public-governanceproces vastgesteld op welk vertegenwoordigingsniveau men zich bevindt. De belangrijkste bevindingen lichten we in de volgende paragraaf toe.

Stand van zaken per public-governanceproces

Integriteit

Ongeveer 17 procent van de ondervraagde organisaties heeft aangegeven dat 'integriteit' niet voldoende als proces vertegenwoordigd is. De betreffende organisaties brengen met name het aspect naar voren dat de belangen van de 'stakeholders' meer in het oog moeten worden gehouden bij het opstellen van

het beleid. Voor de overige organisaties is dit proces voldoende tot ruim voldoende aanwezig.

Transparantie

Ten aanzien van het proces 'transparantie' geeft eenderde van de organisaties aan dat dit proces matig tot niet vertegenwoordigd is. Een belangrijk aandachtspunt is dat in veel gevallen organisaties geen communicatieplan hebben over hoe, welke informatie aan welke stakeholder moet worden gecommuniceerd en met welke frequentie.

Toezicht

Gezien het feit dat voor de meeste organisaties wettelijk is vastgelegd dat men onder toezicht staat van de Stichting Overheids Accountants Bureau (SOAB) is controle/toezicht in verreweg het grootste deel van de organisaties (88%) goed vertegenwoordigd. Wel geeft een aantal organisaties aan dat ten aanzien van andere stakeholders dan de overheid duidelijker geïnventariseerd zou kunnen worden wat de behoeften ten aanzien van dit proces zijn.

Verantwoorden

Een kwart van de organisaties heeft in de enquête aangegeven dat het proces 'verantwoorden' onvoldoende in de organisatie vertegenwoordigd is. Mat name het feit dat niet structureel getoetst wordt of de verstrekte informatie wel voldoet aan de behoefte van de stakeholder(s) wordt hier naar voren gebracht. Ook het niet tijdig verstrekken van informatie of het verstrekken van informatie waaraan de stakeholders geen behoefte hebben worden als aandachtspunten genoemd.

Sturen

Het public-governanceproces 'sturen' wordt door alle organisaties als voldoende tot goed vertegenwoordigd beoordeeld. Wel plaatste ruim de helft van de organisaties ten aanzien van dit proces de volgende kantekeningen:

- missie, visie, doelen en doelstellingen zijn goed gedefinieerd maar niet altijd meetbaar;
- de doelen en doelstellingen van de organisatie worden gecommuniceerd aan de medewerkers, maar er wordt zelden getoetst of deze goed zijn overgebracht en begrepen worden;
- maatregelen en procedures die zijn opgesteld om de realisatie van de doelen en doelstellingen te waarborgen, geven maar in de helft van de gevallen voldoende zekerheid aan de bestuurder(s) dat de realisatie ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Beheersen

Vrijwel alle (96%) geënquêteerde organisaties geven aan dat het proces 'beheersen' voldoende tot ruim voldoende aanwezig is. Wel wordt in het bijzonder het aspect van het meetbaar maken van de bedrijfsvoering (lees: de realisatie van de doelen en doelstellingen) in de vorm van prestatie-indicatoren als aandachtspunt opgevoerd. Hieraan dienen de organisaties in de nabije toekomst meer aandacht te besteden. Een tweede aspect in het kader van het proces 'beheersen' is het feit dat de helft van de ondervraagde organisaties aangeeft geen procedures te hebben die de besluitvorming in de organisatie reguleren. Een aspect waaraan vanuit het oogpunt van transparantie nu juist behoefte is.

Conclusie

In Curaçao geven organisaties zichzelf een ruime voldoende op basis van de enquête. Dit neemt niet weg dat we moeten constateren dat de publieke organisaties nog maar net uit de startblokken zijn vertrokken. Zij opereren nog meer aan de kant van 'uitvoerders van overheidsbeleid' dan aan die van 'maatschappelijke ondernemers'. Met name de onderlinge verschillen in ontwikkeling tussen organisaties is op sommige van de public-governance-processen nog erg groot. Gezien de ontwikkelingsfase waarin de publieke organisaties zich bevinden, lijkt de zelfevaluatie een terechte uitkomst te hebben gekregen, maar dient deze uitkomst, op basis van het voorgaande, tegelijkertijd te worden gerelativeerd.

Er bestaat in dit kader dan ook nog een aantal zaken die op de agenda zouden kunnen worden gezet van alle betrokkenen in het publieke veld in de Antillen en met name Curaçao, zoals:

- een duidelijke overheidspositie kiezen ten aanzien van de overheids-NV's en -stichtingen;
- voldoende ruimte geven om deze organisaties zich verder te laten ontwikkelen richting 'maatschappelijke ondernemers';
- de modellen voor goed bestuur en toezicht stroomlijnen, met onderscheid tussen NV's en stichtingen en daarbij de doelen die beide soorten organisaties nastreven, middels governance codes;
- de geformuleerde doelen en doelstellingen zodanig meetbaar maken dat alle stakeholders ondubbelzinnig kunnen vaststellen of en hoe het beleid van de organisatie wordt gerealiseerd;
- beter invulling geven aan de wijze waarop de organisaties communiceren aan de verschillende stakeholders door een communicatieplan op te stellen en te toetsen of de verstrekte informatie voldoet aan de behoefte van de stakeholders;
- het inzichtelijk maken van de wijze waarop besluitvorming in de organisatie plaatsvindt.

Literatuur

- Akuerdo di Gobernashon, Bestuursakkoord tussen de politieke leiders van PAR, PLKP, PNP en MAN, Memo Technische Commissie, 7 juni 2004.
- Bossert, J., 'Public Governance, leidraad voor goed bestuur en management', oratie, Universiteit Nyenrode, Breukelen, 13 februari 2003.
- Peij S.C., P.W. Moerland, J.R. Glasz, R.J. in 't Veld e.a., *Handboek Corporate Governance*, Kluwer, Deventer, 2002.
- OECD: *Distributed Public Governance*, 2002.
- Wittenberg, L. en P. Custers, 'Public Governance in de Nederlandse Antillen', concept stageverslag, 11 augustus 2004.