

Meer mandaat voor het ambtelijk apparaat

*De haken en ogen van mandatering binnen de
overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten*



Naam Student: Koert Webbink
Studentnummer: 0070270
Studierichting: BSK
Naam opdracht: Bacheloropdracht
Examinator: Prof. Dr. P.B. Boorsma
Meelezer: M.R. Stienstra
Datum: December 2006

Samenvatting

In dit onderzoek is de bevoegdhedenrelatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren van het ambtelijk apparaat van het Eilandgebied St. Maarten onderzocht. De aanleiding hiervoor is de toekomstige status aparte van het Eilandgebied en de roep om een efficiënter werkend openbaar bestuur.

Binnen de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten is al meerdere malen gepleit om de directeuren van het ambtelijk apparaat meer bevoegdheden onder mandaat te laten uitvoeren. Onlangs is er gepleit om de beslissingsbevoegdheden op personeel, organisatorisch en financieel gebied van het Bestuurscollege naar de directeuren te mandateren. Deze mandatering van bevoegdheden zou dan gepaard moeten gaan met de invoering van een planning en controlcyclus binnen de sectoren en directies. Een dergelijke cyclus zou ervoor moeten zorgen dat de bedrijfsvoering en besluitvorming binnen de directies en sectoren en de besluitvorming efficiënter en transparanter worden.

In het licht van de agencytheorie zal onderzocht worden of de mandatering van de bevoegdheden op personeel, organisatorisch en financieel terrein van het Bestuurscollege naar de directeuren van het ambtelijk apparaat, tot een efficiëntere besluitvorming zou kunnen leiden. Vanuit de agencytheorie zijn er vier criteria afgeleid waaraan de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten moet voldoen, wil de mandatering tot een efficiëntere besluitvorming leiden. De gemandateerde bevoegdheden moeten routinematig en programmeerbaar zijn, er moet een goede communicatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren plaatsvinden, het Bestuurscollege en de directeuren moeten bereid zijn tot de mandatering en er moet een duidelijke taakafbakening bestaan.

Door middel van bureauonderzoek en het doen van interviews is getracht om erachter te komen of de mandatering tot een efficiëntere besluitvorming leidt. Het onderzoek heeft aangetoond dat de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten op dit moment niet aan alle criteria voldoet die ervoor moeten zorgen dat de mandatering effectief is. Uit het onderzoek kwam weliswaar naar voren dat de meeste bevoegdheden op personeel, organisatorisch en financieel terrein routinematig zijn, echter ontbreken de vaste regels en procedures op dat gebied. Tevens is gebleken dat de overheidsorganisatie op dit moment niet beschikt over de juiste communicatiemiddelen om de voortgang van de bedrijfsvoering van de directies te rapporteren. Dit wil zeggen dat de sectoren en directies op dit moment niet in staat zijn, om met betrekking tot de gemandateerde bevoegdheden, duidelijke voortgangsrapportages te leveren aan het Bestuurscollege. Daarnaast is ook naar voren gekomen dat niet alle partijen over genoeg bereidheid beschikken om tot mandatering over te gaan. Als laatste werd bij de toetsing van het laatste criterium duidelijk dat de taakafbakening ambigue is.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden, is dat wanneer op dit moment de beslissingsbevoegdheden op personeel, organisatorisch en financieel gebied van het Bestuurscollege naar de directeuren worden gemandateerd, dit niet per definitie leidt tot een efficiëntere besluitvorming. Echter is de efficiëntie van de huidige situatie zeer laag, waardoor het wenselijk is om te zorgen dat de overheidsorganisatie alsnog aan de eisen van effectieve mandatering gaat voldoen. Zodoende kan in de toekomst de mandatering alsnog plaatsvinden en een efficiëntiewinst plaatsvinden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	3
Hoofdstuk 1 - Inleiding	
1.1 Achtergrond	5
1.1.1 Algemeen	5
1.1.2 Kenmerken van de overheidsorganisatie van St. Maarten	5
1.1.3 Mandaat versus delegatie	6
1.1.4 Mandaat en planning and control	6
1.1.5 Mandaat en de verzelfstandiging van overheidsdiensten	7
1.1.6 Mandatering op St. Maarten	7
1.2 Context	8
1.3 Identificatie en formulering van het probleem	9
1.4 Onderzoeksstrategie	9
1.5 Onderzoeksvragen	9
1.6 Structuur van het verslag	10
Hoofdstuk 2 – Theorie en Onderzoeksmethode	
2.1 Theoretische uiteenzetting	11
2.1.1 De agencytheorie	11
2.1.2 Plaatsing van mandatering binnen de agencytheorie	12
2.2 Verwachtingen vanuit de agencytheorie	14
2.3 Onderzoeksaanpak	16
2.3.1 Onderzoeksmethode	16
2.3.2 Populatie en onderzoekseenheden	16
2.3.3 Afwegingen	16
Hoofdstuk 3 - Bevindingen	
3.1 Inleiding	17
3.2 Bureauonderzoek	17
3.2.1 De huidige bevoegdhedenverdeling	17
3.2.2 De bevoegdhedenverdeling onder mandatering	18
3.2.3 Kenmerken van de POF-bevoegdheden	19
3.3 Interviews	20
3.3.1 Routinematige en programmeerbare bevoegdheden	20
3.3.2 Communicatie	21
3.3.3 Bereidheid tot mandaat	22
3.3.4 Taakafbakening	22
3.4 Conclusies	23
3.5 De agencykosten onder mandatering	24
3.5.1 Preventiekosten	24
3.5.2 Inspectiekosten	25
3.5.3 Consequentiekosten	25
3.5.4 Totale agencykosten	26

Hoofdstuk 4 - Conclusies en aanbevelingen

4.1	Antwoorden op de deelvragen	27
4.1.1	Deelvraag 1	27
4.1.2	Deelvraag 2	27
4.1.3	Deelvraag 3	28
4.1.4	Deelvraag 4	29
4.2	Antwoord op de onderzoeksvraag	30
4.3	Aanbevelingen	30

Literatuurlijst	32
------------------------	----

Bijlage 1: Organogram overheidsorganisatie St. Maarten	34
---	----

Bijlage 2: Vragenlijst informanten	35
---	----

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Achtergrond

1.1.1 Algemeen

Het Eilandgebied St. Maarten vormt samen met Saba, St. Eustatius, Bonaire en Curacao de Nederlandse Antillen. Dit betekent tevens dat het Eilandgebied St. Maarten een onderdeel is van het Koninkrijk der Nederlanden. In 2000 hebben de burgers zich in een referendum over de nieuwe koninkrijksverhoudingen uitgesproken. In dit referendum hebben de burgers van St. Maarten gekozen voor een status aparte binnen het Koninkrijk der Nederlanden. In het licht van deze constitutionele verandering is de roep om een efficiënter openbaar bestuur vergroot. De bestuurslaag van de centrale overheid van de Nederlandse Antillen zal namelijk verdwijnen en de St. Maartense overheid zal daardoor veel meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgen.

Op dit moment liggen veel beslissingsbevoegdheden nog bij het Bestuurscollege. Deze concentratie van de beslissingsbevoegdheden wordt door verschillende betrokkenen als inefficiënt ervaren¹. Op het moment dat de status aparte een feit is, komen de bevoegdheden die eerder nog aan de centrale overheid van de Nederlandse Antillen toekwamen, bij het Bestuurscollege te liggen. Hierdoor neemt de concentratie van de beslissingsbevoegdheid verder toe. Dat betekent dat, de noodzaak om bevoegdheden te mandateren in de toekomst nog groter wordt. Om de besluitvorming van de overheidsorganisatie op St. Maarten ook in de toekomst beter te laten verlopen, is er gepleit om meer beslissingsbevoegdheden naar de directeuren van de ambtelijke organisatie te mandateren.

Elk jaar moeten de verschillende sectoren een begroting opstellen, terwijl vervolgens echter elke substantiële uitgave uit deze begroting door het Bestuurscollege geaccordeerd moet worden. Hierdoor is de begrotingscyclus in feite een wassen neus. Het begrotingsproces staat om die reden erg ver van het beleidsproces af. Indien beslissingsbevoegdheden worden gemandateerd, hebben de verschillende sectoren ook de bevoegdheid om zelfstandig uitgaven uit het budget te doen. Naast de financiële bevoegdheden is het ook de bedoeling dat bevoegdheden betreffende personeelsaangelegenheden en organisatie-inrichting naar de directeuren worden gemandateerd. Het is de bedoeling dat de ambtelijke organisatie meer bevoegdheden onder mandaat kan uitvoeren, waardoor het Bestuurscollege ontlast wordt en de ambtelijke organisatie efficiënter werkt.

Het onderzoek zal zich gaan richten op de eventuele mandatering van beslissingsbevoegdheden. Het onderzoek wordt gedaan met behulp van een stage bij het Programma en Projectenbureau (PPB) van de overheid van het Eilandgebied St. Maarten. De taak van het PPB is om programma's en projecten op te zetten en uit te voeren die een van de verschillende beleidssectoren overschrijden. In het geval dat er mandaatregels worden opgesteld op de gebieden personeel, organisatie en financiën zal het PPB belast worden met het opstellen van deze mandaatregels.

1.1.2 Kenmerken van de overheidsorganisatie van St. Maarten

Het Eilandgebied St. Maarten heeft een oppervlakte van 34 vierkante kilometer en een inwonersaantal van 32.000. Het nationaal product van St. Maarten was in 2004 iets meer dan 966 miljoen Antilliaanse gulden. (DEPR, 2006: 11) De begrote overheidsuitgaven voor het jaar 2006 zijn begroot op iets meer dan 190 miljoen Antilliaanse gulden en de overheidsinkomsten voor het jaar 2006 zijn begroot op bijna 207 miljoen Antilliaanse gulden. Op dit moment telt St. Maarten ongeveer 900 mensen die in overheidsdienst werken. Dit aantal is inclusief 200 onderwijzers. Dit betekent dat St. Maarten per 1000 inwoners ongeveer 28 ambtenaren telt. Dit is minder dan de gemeente Rotterdam, waar ongeveer 30 ambtenaren per 1000 inwoners zijn. St. Maarten telt echter wel veel meer ambtenaren in vergelijking met de gemeente Winterswijk. De gemeente Winterswijk heeft ongeveer 30.000 inwoners en telt ongeveer 10 ambtenaren per 1000 inwoners. Veel ambtenaren in hogere of leidinggevende functies hebben in Nederland of de Verenigde Staten een universitaire studie afgerond. Hierdoor valt de overheidsorganisatie van St. Maarten te benaderen vanuit een westerse theoretische achtergrond.

¹ Het letterlijke citaat komt uit een memo van de voormalige Eilandsecretaris. Het citaat was: 'Het grootste knelpunt voor deze organisatie zie ik in het feit dat per heden nog teveel beslissingsbevoegdheid bij het bestuur geconcentreerd is.'

De huidige constitutionele verhoudingen van de afzonderlijke eilanden binnen de Nederlandse Antillen staan beschreven in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Hierin staat beschreven dat het Eilandsbestuur uit drie afzonderlijke organen bestaat. Deze organen zijn: De Eilandsraad, het Bestuurscollege en de Gezaghebber. De Eilandsraad bestaat uit 11 leden. Deze leden worden voor een periode van 4 jaar gekozen door de bevolking van St. Maarten. Dit orgaan vormt de volksvertegenwoordiging van het Eilandgebied St. Maarten. (Borman, 2005: 57)

Het dagelijks bestuur van het eiland heeft zijn vorm in het Bestuurscollege. Het Bestuurscollege wordt gekozen vanuit en door de Eilandsraad. Leden van het Bestuurscollege behouden bij hun verkiezing hun zetel in de Eilandsraad.

De Gezaghebber is voorzitter en tevens lid van de Eilandsraad en het Bestuurscollege. Hij wordt benoemd door de Kroon (Gouverneur van de Nederlandse Antillen) voor een periode van 6 jaar.

De structuur van het bestuur van het Eilandgebied St. Maarten toont veel overeenkomsten met de structuur van gemeentebesturen in Nederland. Een belangrijk verschil is dat binnen de Nederlandse gemeentebesturen inmiddels een dualistisch systeem is ingevoerd. Dit wil zeggen, dat leden van het college van Burgermeester en Wethouders geen deel uitmaken van de Gemeenteraad. Het Eilandsbestuur van St. Maarten kent echter wel een monistisch systeem. Dit wil zeggen dat, de leden van het Bestuurscollege nog wel deel uitmaken van de Eilandsraad. (Bleijenbergh, Gerritsen en Van Keulen, 2003:74)

1.1.3 Mandaat versus delegatie

Het mandaat is een veel gebruikt bestuursrechtelijk middel. Een verwant bestuursrechtelijk middel is delegatie. Om verwarring te voorkomen zullen hierna de substantiële verschillen tussen mandaat en delegatie uiteengezet worden. Bij delegatie wordt een bestaande bevoegdheid gedeeltelijk of in zijn geheel overgedragen (Art. 10:13 Awb). In tegenstelling tot mandaat wordt bij delegatie ook de aansprakelijkheid van de bevoegdheid in zijn geheel of gedeeltelijk overgedragen. In Nederland verbiedt de Algemene wet bestuursrecht delegatie naar ondergeschikten (Art. 10:14 Awb). De Nederlandse Algemene wet bestuursrecht heeft geen werking op St. Maarten, maar de achterliggende gedachte van deze regeling heeft ook in St. Maarten voeten in de grond. De ambtelijke organisatie van het Eilandgebied St. Maarten is ondergeschikt aan het Bestuurscollege. Het delegeren van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de ambtelijke organisatie is om die reden geen optie. Het delegeren van bevoegdheden naar ondergeschikten zou een breuk veroorzaken in de aansprakelijkheid van het bestuur. Immers, een overdracht van bevoegdheden naar ondergeschikten zou een verschuiving teweeg brengen binnen de hiërarchische relatie en zou een inkrimping van de aansprakelijkheid van het dagelijks bestuur betekenen.

In het geval van mandaat blijft de mandaatgever aansprakelijk en blijft de mandaatgever bevoegd om de bevoegdheid zelf uit te oefenen. Daarbij kan de mandaatgever het mandaat te allen tijde intrekken. De Algemene wet bestuursrecht formuleert mandaat als de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan een besluit te nemen (Art. 10:1 Awb). In het geval van St. Maarten zouden de directeuren van het ambtelijk apparaat besluiten nemen in naam van het Bestuurscollege. Het kenmerkende van mandatering is, dat de hiërarchische relatie in tact blijft. St. Maarten kent echter (nog) geen bestuursrechtelijke regelingen, die mandaat en delegatie binnen het eilandgebied definiëren. Op het moment dat het Bestuurscollege besluit om een bepaalde bevoegdheid te mandateren, gaat dat op basis van een ad hoc gemaakte mandaatregeling die niet rust op vergelijkbare bestuursrechtelijke wetgeving als in Nederland.²

1.1.4 Mandaat en planning and control

De laatste decennia is er een verandering opgetreden in de manier waarop naar overheidsorganisaties wordt gekeken. Er heeft een duidelijke verschuiving van input- naar outputgerichte sturing plaatsgevonden. Deze nieuwe kijk op het functioneren van publieke diensten wordt ook vaak *new public management* genoemd. Het gaat hierbij om de afrekening van ambtelijke diensten op hun resultaten ten opzichte van de vooraf vastgestelde doelstellingen. Deze doelstellingen zijn vooraf

² Artikel 13 Organisatieverordening St. Maarten: 'De te delegeren en te mandateren bevoegdheden worden opgenomen in een afzonderlijk delegatie- of mandaatbesluit.'

opgesteld en aan die doelstellingen is een budget gebonden. Het gaat hier om het planningselement van de cyclus. De planning dient opgesteld te worden aan de hand van structureel georganiseerd overleg tussen de ambtelijke dienst en de besturende lichamen. Het controle-element van de cyclus dient plaats te vinden op basis van afrekening op de behaalde resultaten (Noordegraaf, 2002: 2-12). De bedoeling van de invoering van een planning en controlcyclus is om organisaties bedrijfsmatiger en efficiënter te laten werken.

Een beoogd doel van de mandatering van bevoegdheden bij de overheidorganisatie van St. Maarten, is om dit gepaard te laten gaan met de invoering van een planning and control cyclus bij de directies en sectoren. Bij een planning en controlcyclus zullen de directeuren worden afgerekend op de manier waarop zijn hun beschikbare middelen hebben aangewend. Als men op St. Maarten een planning en controlcyclus wil invoeren, zullen eerst de directeuren van het ambtelijk apparaat zelfstandige beslissingsbevoegdheden moeten krijgen op het gebied van personeel en financiële aangelegenheden (zie paragraaf 1.1.6). Indien de directeuren van het ambtelijk apparaat meer bevoegdheden zelfstandig kunnen uitvoeren, is het ook mogelijk een planning met beoogde doelen op te stellen en het budget daaraan te verbinden. Na afloop van de afgesproken tijdseenheid, waarvoor de planning is opgesteld, kunnen vervolgens de directeuren van het ambtelijke apparaat afgerekend en gestuurd worden op basis van de behaalde resultaten.

1.1.5 Mandaat en de verzelfstandiging van overheidsdiensten

Verzelfstandiging van overheidsdiensten komt voor in vele gedaanten. Bij de verzelfstandiging van overheidsdiensten zijn er twee hoofdcategorieën te onderscheiden: interne en externe verzelfstandiging. Bij externe verzelfstandiging wordt een organisatie-onderdeel buiten de organisatie geplaatst. Dit kan zowel door principiële als door financieel-economische motieven geleid kan worden. Aangezien mandatering per definitie plaatsvindt binnen een organisatie, zal het vervolg van het stuk zich beperken tot de interne verzelfstandiging van de overheidsdiensten.

In Nederland is er de afgelopen decennia veel discussie geweest over interne verzelfstandiging. Bij interne verzelfstandiging wordt de autonomie van een overheidsdienst vergroot (Kickert, Mol en Sorber, 1992: 8-21). De overheidsdienst ressorteert echter nog wel binnen de eerder bestaande overheidsorganisatie. De hiërarchische verhoudingen blijven bestaan en de politieke bewindspersonen blijven nog eindverantwoordelijk. Dit zal ook het geval zijn op het moment dat er op St. Maarten bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren worden gemandateerd.

Er zijn verschillende manieren om interne verzelfstandiging te verwezenlijken. Een bekende vorm van interne verzelfstandiging is zelfbeheer. Bij zelfbeheer sluiten de politieke en de ambtelijke top een contract, waarin afspraken worden gemaakt over de te leveren diensten (Ter Bogt, 1999: 2-18). In het contract staat binnen welke voorwaarden de ambtelijke top de diensten moet leveren, in welke periode dat moet gebeuren en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Binnen deze contractvoorwaarden is de ambtelijke top vrij om te kiezen hoe de middelen worden besteed. Er wordt in dit geval dan ook vaak gesproken over contractmanagement. De ambtelijke top wordt dan afgerekend op basis van de behaalde resultaten. Deze vorm van interne verzelfstandiging moet de efficiëntie van het openbaar bestuur vergroten en de politieke agenda beheersbaar maken (De Vries en Korsten, 1992: 4-7).

1.1.6 Mandatering op St. Maarten

Op St. Maarten liggen alle beslissingsbevoegdheden van de besluiten op het gebied van personeel, organisatie-inrichting en financiën (zgn. POF-besluiten) bij het Bestuurscollege. De bevoegdheid van het Bestuurscollege om deze besluiten te nemen is vastgelegd in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA).³ Nadat een directeur advies heeft uitgebracht op een POF-besluit, moet dat advies naar de directie Middelen voor nog een advies. De directie Middelen moet geraadpleegd worden, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het beleid op personeel en financieel vlak en tevens een controlefunctie hebben op financieel terrein (Art. 4 lid 3 Organisatieverordening St. Maarten). Het advies van de directeur moet vervolgens worden ondertekend door de directeur Middelen en gaat vervolgens naar het Bestuurscollege. Het Bestuurscollege neemt vervolgens een besluit over het voorstel. Indien de bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren gemandateerd worden,

³ Artikel 57 lid 1 d en Artikel 60 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA)

kunnen de directeuren zelfstandig een besluit nemen. De efficiëntieverhoging zou dan in het feit liggen, dat de directie Middelen en het Bestuurscollege niet meer geraadpleegd hoeven te worden bij het nemen van een POF-besluit.

Verschillende betrokkenen binnen het ambtelijk apparaat zouden graag het beleid van de sectoren en de directies van de overheidsorganisatie uitgevoerd zien worden op basis van een planning and control cyclus. Zij zijn van mening dat dit de efficiëntie van de bedrijfsvoering van het ambtelijk apparaat ten goede zal komen. Indien een planning and control cyclus wordt ingevoerd zou dit gebeuren bij alle sectoren en directies. Het invoeren van een planning and control cyclus zou gepaard moeten gaan met zelfstandige beslissingsbevoegdheden voor de directeuren op het gebied van POF-besluiten. Een directie kan namelijk moeilijk afgerekend worden op resultaten behaald door een bepaalde aanwending van de beschikbare middelen op het moment, dat de directie niet zelfstandig besluiten kan nemen over die beschikbare middelen. Deze beslissingsbevoegdheden zouden dan eerst moeten worden vastgelegd in een mandaatregeling.

Ook in dit geval zal er duidelijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen mandaat en delegatie. Bij delegatie wordt een gehele bevoegdheid overgedragen. Bij de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten wil men beslissingsbevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren mandateren. Dat wil zeggen, dat de eindverantwoordelijke altijd nog het Bestuurscollege blijft. Daarbij moet ook in acht worden genomen, dat de hiërarchische verhouding tussen het ambtelijk apparaat en het politieke bestuursorgaan bij delegatie verstoord zou worden. Bij mandatering gaat het om een tekenbevoegdheid om in naam van een hoger geplaatst orgaan besluiten te nemen. Voor St. Maarten zou dat betekenen dat de directeuren van het ambtelijk apparaat de bevoegdheid zouden krijgen om in naam van het Bestuurscollege POF-besluiten te nemen.

1.2 Context

Het onderzoek zal zich richten op de bevoegdhedenrelatie tussen het Bestuurscollege en het ambtelijk apparaat van St. Maarten. Het ambtelijk apparaat van het Eilandgebied St. Maarten heeft vier sectoren. Deze sectoren zijn: Gezondheidszaken, Welzijn, Economie en Toerisme en Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer. Deze sectoren behelzen beleidsterreinen die op straatniveau herkenbaar zijn. Tevens kent de ambtelijke organisatie nog drie ondersteunende directies. Het gaat hier om de directie Middelen, de directie Ondersteuning en de directie PPB. Deze directies leveren in tegenstelling tot de sectoren geen producten die op straatniveau te herkennen zijn, maar dienen voornamelijk als ondersteuning van het Eilandsbestuur en het ambtelijk apparaat. Aan het hoofd van elke directie staat een directeur. Aan het hoofd van de vier sectoren staat ook een directeur. Deze zeven directeuren vormen samen de ambtelijke top van het Eilandgebied St. Maarten. Bij de mandatering van bevoegdheden op POF-gebied worden de bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de zeven directeuren gemandateerd.

De roep om een planning and controlcyclus en de bijbehorende gemandateerde bevoegdheden kwam als eerst vanuit de directie Middelen. Ambtenaren van de directie Middelen worden om die reden in het onderzoek betrokken. Het perspectief zal verbreed worden door ook directeuren van andere directies en sectoren in het onderzoek te betrekken. De directeuren hebben ervaring met de besluitvorming op POF-gebied en kunnen daardoor een belangrijke bijdrage leveren aan het onderzoek. De procedures voor de personele, organisatorische en financiële besluiten zijn voor elke directeur hetzelfde. Om die reden is de informatie, die van de verschillende directeuren verkregen zal worden, vergelijkbaar. Wanneer enkele directeuren van een andere directie in het onderzoek betrokken worden, kunnen er uitspraken gedaan worden die beter generaliseerbaar zijn naar het gehele ambtelijk apparaat van het Eilandgebied St. Maarten.

In het onderzoek zal getoetst worden of het mandateren van bevoegdheden naar het ambtelijk apparaat daadwerkelijk tot een efficiëntere besluitvorming leidt. De situatie van de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten wordt onderzocht, voordat het middel mandatering in gebruik is genomen. Het onderzoek zal naar voren moeten brengen, of de mandatering van bevoegdheden naar de directeuren een haalbare optie is om daadwerkelijk tot een efficiëntere besluitvorming te komen. In het onderzoek worden criteria gebruikt, die ontleend zijn aan theorie en literatuur over vraagstukken betreffende bevoegdhedenverdeling om te bekijken, of de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten aan die criteria kan voldoen. Het onderzoek kan om die reden ook gezien worden als een haalbaarheidstoetsing.

Mandatering kan een zeer effectief middel zijn, echter is het geen panacee. (Heikema van der Kloet, 1989: 9-20). In het onderzoek zal bekeken worden, of in het geval van St. Maarten mandatering een goede optie is. Daarbij zal aangegeven worden waarom mandatering wel of niet effectief zal zijn in dit concrete geval en wat er eventueel gedaan kan worden om het wel effectief te laten zijn. Op deze manier kan het onderzoek een adviserende functie hebben naar het Eilandsbestuur van St. Maarten.

1.3 Identificatie en formulering van het probleem

In deze paragraaf zal het probleem worden geïdentificeerd en geformuleerd, dat aanleiding is voor het onderzoek. Eerder werd al gesteld dat het ambtelijk apparaat van St. Maarten niet veel zelfstandige bevoegdheden heeft en dat het bij de bedrijfsvoering vaak afhankelijk is van de besluitvorming van het Bestuurscollege.

Op dit moment hebben de directeuren van het ambtelijk apparaat wel de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de directie of sector, maar niet de bevoegdheden. Dit zorgt voor een afwachtende houding van de directeuren. Hierdoor loopt de besluitvorming van eenvoudige zaken vertraging op. Doordat het Bestuurscollege vaak besluiten moet nemen over eenvoudige zaken, houden de gedeputeerden weinig tijd over voor het ontwikkelen van strategische beleidsplannen.

Om de besluitvorming efficiënter te laten verlopen, is er al meerdere malen gepleit om bevoegdheden van het Bestuurscollege naar het ambtelijk apparaat te mandateren. Het probleem is dat niet duidelijk is, of de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten op dit moment geschikt is voor mandatering. Daarnaast is niet duidelijk wat er veranderd kan worden om mandatering wel te laten slagen op het moment, dat de overheidsorganisatie van St. Maarten niet geschikt blijkt te zijn voor mandatering.

De centrale probleemstelling die hieruit valt af te leiden, luidt als volgt: Leidt de mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar het ambtelijk apparaat tot een efficiëntere besluitvorming? In de volgende paragraaf zal aangegeven worden op welke manier er een antwoord op deze vraag gevonden zal worden.

1.4 Onderzoeksstrategie

In deze paragraaf zal kort uiteengezet worden wat de onderzoeksstrategie is. Allereerst zal er bureauonderzoek gedaan worden om een duidelijk beeld te krijgen van de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten. Dit bureauonderzoek zal vooral bestaan uit het doorzoeken van regelgeving, beleidsstukken en overzichten van besluiten van het Bestuurscollege.

Daarnaast zullen er data vergaard worden aan de hand van interviews. Tijdens het interview zullen de huidige besluitvorming en de besluitvorming onder mandatering op POF-gebied worden doorgenomen. Daaropvolgend zal onderzocht worden welke factoren de efficiëntie van de besluitvorming beïnvloeden.

Tijdens het onderzoek zal de relatie tussen het Bestuurscollege en het ambtelijk apparaat bestudeerd worden. De focus in het onderzoek ligt op deze unieke relatie en om die reden kan het onderzoek getypeerd worden als een casestudy (Babbie, 2003: 293). Het onderzoek moet naar voren brengen hoe de huidige besluitvorming plaatsvindt en hoe de relatie tussen het Bestuurscollege en het ambtelijk apparaat er uitziet tijdens de besluitvorming.

De dataverzamelmethode, die in dit onderzoek gebruikt worden, leveren kwalitatieve data op die niet geschikt zijn voor statistische analyse (Babbie, 2003: 282). Het onderzoek dat uitgevoerd zal worden, is dan ook een kwalitatief onderzoek. Voor de interviews zal gebruik worden gemaakt van informanten. Een informant is iemand die direct uit de groep komt, waarover het onderzoek uitspraken zal doen (Babbie, 2003: 185). In dit geval gaat het om leden van het Bestuurscollege en het ambtelijk apparaat. Aan de hand van de data, verkregen van de informanten, zullen er over de relatie tussen de ambtelijke top en het Bestuurscollege conclusies getrokken worden.

1.5 Onderzoeksvragen

De aanleiding voor het onderzoek is dat de besluitvorming van de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten door het ambtelijk apparaat als inefficiënt wordt ervaren. Om deze inefficiëntie te verminderen is er voorgesteld om beslissingsbevoegdheden op de gebieden van personeel, organisatie en financiën te mandateren naar de directeuren van de ambtelijke organisatie.

Tijdens het onderzoek zal boven water moeten komen op welke manier het mandateren van deze bevoegdheden de efficiëntie van de besluitvorming beïnvloedt.

Het onderzoek zal geleid worden door de onderzoeksvraag:

Leidt de mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar het ambtelijk apparaat tot een efficiëntere besluitvorming?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Hoe ziet de bevoegdhedenstructuur van het Bestuurscollege ten opzichte van de directeuren er momenteel uit?

Hoe ziet de bevoegdhedenstructuur van het Bestuurscollege ten opzichte van de directeuren eruit indien mandatering plaatsvindt?

Wat zijn de voor- en nadelen indien mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren plaatsvindt?

Onder welke condities slaagt mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren?

De eerste twee deelvragen zullen beantwoord moeten worden aan de hand van bureauonderzoek. Op basis van regelgeving en beleids- en organisatiestukken zal duidelijk antwoord moeten worden gekregen op die vragen.

De laatste twee deelvragen zullen vooral uit de interviews beantwoord worden. Aan de hand van het interviewen van informanten zullen data gepresenteerd worden die antwoord kunnen geven op de deelvragen.

1.6 Structuur van het verslag

In het voorgaande hoofdstuk is de aanleiding is van het onderzoek uitgelegd. Tevens is de doelstelling van het onderzoek aangegeven. Daarnaast is gepresenteerd hoe deze doelstelling verwezenlijkt moet worden. Daarbij is de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek aan u gepresenteerd.

Het vervolg van het onderzoeksverslag is als volgt. In hoofdstuk 2 zal de theoretische uiteenzetting van het onderzoek gepresenteerd worden. In het daaropvolgende hoofdstuk zullen de verzamelde data worden weergegeven en geanalyseerd worden. In het vierde hoofdstuk zullen de conclusies gepresenteerd worden. Daarnaast zullen er in het vierde hoofdstuk aanbevelingen met betrekking tot de mandatering van bevoegdheden worden gegeven.

Hoofdstuk 2: Theorie en Onderzoeksmethodologie

2.1 Theoretische uiteenzetting

In de volgende paragrafen en subparagrafen zal een beschrijving gegeven worden van de methodologie van het onderzoek. Er zal uitgelegd worden vanuit welke theorie de onderzoeksvraag beantwoord wordt. Daarna zal aangegeven worden welke aanpak voor het onderzoek wordt gebruikt.

2.1.1 De agencytheorie

Het onderzoek zal gedaan worden in het licht van de agencytheorie. Deze theorie staat ook wel bekend als de principaal agenttheorie. De agencytheorie is een belangrijke theorie binnen de neo-institutionele economie. In de neo-institutionele economie staan de interne complexiteiten van de organisatie centraal. De analyse-eenheid binnen de neo-institutionele economie is dan ook niet de organisatie zelf, maar het individu binnen de organisatie (Tijdink, 1996: 247).

De agencytheorie richt zich op een splitsing van bevoegdheden tussen bovengeschiedte (principaal) en ondergeschiedte (agent), waarbij de agent bevoegdheden uitoefent ten behoeve van de principaal. Belangrijk is dat in een principaal-agentrelatie per definitie een discretionaire ruimte bestaat voor de agent. Het toekennen van de discretionaire ruimte zou in eerste instantie een efficiëntieverhoging moeten opleveren. De agent is door zijn professionaliteit en ervaring namelijk in staat bepaalde taken efficiënter uit te voeren dan de principaal (Künneke, 1992: 194-203). De discretionaire ruimte veroorzaakt echter ook een informatieasymmetrie tussen de principaal en de agent. De discretionaire ruimte kan door de agent gebruikt worden om de doelstellingen van de principaal na te streven, maar het ligt ook binnen de mogelijkheden van de agent om eigen doelstellingen na te streven. De principaal en de agent zijn beide rationele actoren. In eerste instantie gaat elke rationele actor uit van zijn eigenbelang en zal proberen zijn eigen nut te maximaliseren. Dit staat ook wel bekend als het methodologisch individualisme (Tijdink, 1996: 251).

Eerder werd al gesteld, dat het ontstaan van een discretionaire bevoegdheid voor de agent een informatieasymmetrie met zich meebrengt. Om deze asymmetrie te verkleinen kan de principaal verschillende dingen doen. De principaal kan gebruik maken van incentives om de agent dezelfde doelen als de principaal te laten nastreven. Als incentive kan bijvoorbeeld prestatiebeloning worden gebruikt. De principaal kan ook gebruik maken van monitoring. Belangrijk in deze theorie is dat beide oplossingen kosten met zich meebrengen. Eerder is al aangegeven dat de agent naast de organisatiedoelstellingen, die vanuit de principaal worden geformuleerd, vaak nog eigen doelstellingen heeft. Doelstellingen van de agent zouden kunnen zijn: een mooi ingericht kantoor, een rustig werktempo en misschien andere luxe die niet in het belang van de principaal zijn.

Doordat de principaal en de agent beiden rationele actoren zijn, zullen zij beiden hun nutsfunctie willen maximaliseren door hun eigen doelstellingen de voorkeur te geven. De mate waarin dit bereikt wordt, hangt af van de mate van de informatieasymmetrie tussen de principaal en de agent en van de hoeveelheid maatregelen die de principaal treft.

Verborgene informatie

De informatieasymmetrie tussen de principaal en de agent is meestal in het voordeel van de agent. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste is er het probleem van verborgen informatie. Dit staat in de literatuur vaak ook bekend als adverse selection. Het kan zijn dat de agent over eigenschappen beschikt die hij voor de principaal verborgen houdt. Deze eigenschappen kunnen van belang zijn voor de uitoefening van de taken die de agent van de principaal krijgt. De agent kan over eigenschappen beschikken die ervoor zorgen dat hij niet of minder geschikt is om bepaalde taken uit te oefenen. Er kan hier gedacht worden aan een gebrek aan ervaring of scholing en de mate van risicoaversie van de agent. Dit kan verstrekken gevolgen hebben voor de uitoefening van de taak.

Verborgene actie

Daarnaast is er het probleem van verborgen actie. Het probleem van verborgen actie staat ook bekend als moral hazard. In dit geval gaat het erom dat de principaal niet weet of de inspanningen van de agent ten behoeve zijn van de doelstellingen van de principaal. De agent kan door zijn specifieke deskundigheid en praktijkkennis een deel van zijn kosten afschuiven op zijn principaal. Aangezien de

agent een rationele actor is en hij zijn nut wil maximaliseren, zal hij ook prikkels ondervinden om dit te doen. (Hazeu, 2000: 80-81 en Mol en Verbon, 1997: 70-71)

Stromingen binnen de agencytheorie

In de literatuur wordt een tweetal stromingen onderscheiden binnen de agencytheorie. De eerste stroming is de analytische agencytheorie. Deze theorie houdt zich veelal bezig met vraagstukken omtrent het vinden van optimale beloningsstructuren van contractuele relaties als verzekerings- en pachtrelaties (Neelen: 1994, 62-63) In dit onderzoek zal echter gebruik worden gemaakt van de empirische agencytheorie. De empirische agencytheorie houdt zich vooral bezig met de relatieve agencykosten van alternatieve organisatorische arrangementen. Het is belangrijk om te zien dat bij de empirische agencytheorie het duidelijk gaat om een paradigma, een bril, die je in staat stelt om een beschrijving te maken van de effecten van verschillende organisatorische arrangementen. De conclusies die gedaan zullen worden op basis van de agencytheorie zijn dan ook niet absoluut, maar maken je in staat om de interactie van een relatie en het verschil tussen organisatorische arrangementen goed in kaart te krijgen (Mol en Verbon: 1997).

2.1.2 Plaatsing van mandatering binnen de agencytheorie

In deze subparagraaf zal uiteen gezet worden hoe mandatering binnen de agencytheorie te plaatsen valt. Op deze manier zullen er criteria en verwachtingen af te leiden zijn vanuit de theorie, die betrekking zullen hebben op de situatie van mandatering op St. Maarten. Deze criteria en verwachtingen zullen in de volgende paragraaf worden gepresenteerd.

Tussen het Bestuurscollege en de directeuren bestaat een principaal-agentrelatie. De directeuren oefenen namelijk een bevoegdheid uit ten behoeve van de belangen van de principaal. Het Bestuurscollege is in dit geval de principaal en de directeuren zijn de agenten. Op het moment dat de POF-bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren van het ambtelijk apparaat worden gemandateerd, ontstaat er een discretionaire ruimte voor de directeuren. Aansluitend op het methodologische individualisme mag verwacht worden, dat de directeuren deze ruimte zoveel mogelijk proberen te benutten om hun eigen doelstellingen na te streven. De ontstane discretionaire ruimte brengt een informatieasymmetrie met zich mee. Om grip te houden op de gemandateerde bevoegdheden zal het Bestuurscollege zoveel mogelijk proberen deze informatieasymmetrie te verkleinen.

Verschillende agencykosten

De agencykosten zijn in drie categorieën te verdelen. Deze categorieën zijn: preventiekosten, inspectiekosten en consequentiekosten. Preventiekosten zijn de kosten die gemaakt worden om de handelingsruimte van de directeuren te beperken door middel van regels en voorschriften. Deze regels en voorschriften vormen samen de randvoorwaarden voor het handelen van de directeuren. Op het moment dat deze randvoorwaarden geformuleerd zijn, zal het Bestuurscollege na willen gaan in welke mate de directeuren zich aan die randvoorwaarden conformeren. De preventiekosten en de inspectiekosten worden samen aangeduid als 'enforcement costs'. Naast deze kosten zijn er nog de consequentiekosten. De consequentiekosten zijn het in geld uitgedrukte verlies in welvaart voor het Bestuurscollege, als gevolg van het verschil tussen de beslissingen van de directeuren en de beslissingen die de welvaart van het Bestuurscollege zouden maximaliseren. Oftewel, de consequentiekosten zijn de kosten, van het gevolg dat de directeuren beslissingen nemen, die niet de belangen van het Bestuurscollege dienen en niet kunnen voorkomen worden door de randvoorwaarden.

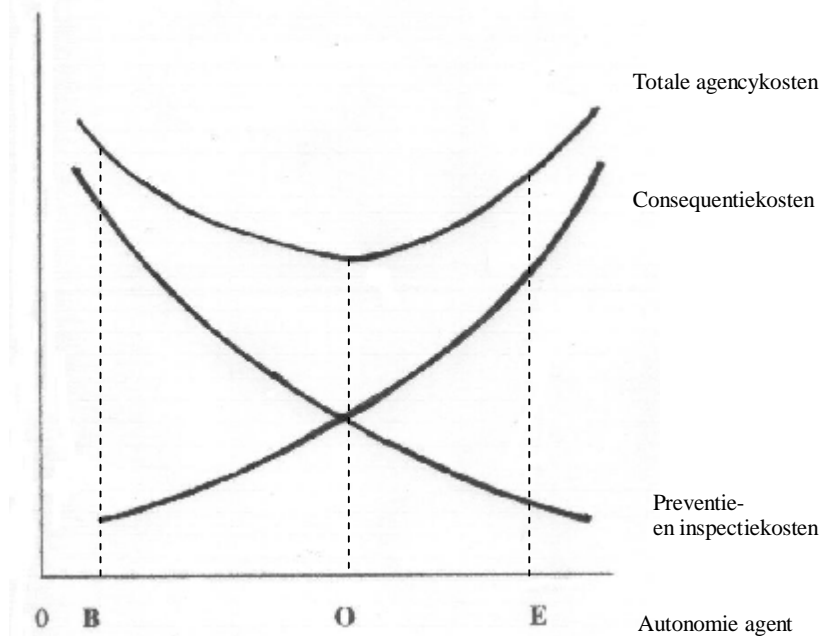
Het is nu belangrijk om te zien dat, er een trade-off van verschillende agencykosten plaatsvindt. Op dit moment bevindt men zich bij de overheidsorganisatie van St. Maarten waarschijnlijk in de buurt van punt B. De directeuren hebben weinig autonomie en er vindt veel direct toezicht plaats vanuit het Bestuurscollege.

Mandatering van de POF-bevoegdheden naar de directeuren heeft als doel om de totale agencykosten te verminderen. Door meer autonomie van de directeuren en minder direct toezicht van het Bestuurscollege hoopt men minder agencykosten te maken. Indien mandatering plaatsvindt, zullen de preventie en inspectiekosten dalen. Het gevolg van de vermindering van de preventie en

inspectiekosten is echter dat de consequentiekosten toenemen. In de figuur hieronder is deze trade-off grafisch weergegeven.

Figuur 1 Trade-off van de verschillende agencykosten

Verskillende
agencykosten



Bron: Mol en Verbon: 1997

In de grafiek zijn op de verticale as de verschillende agencykosten weergegeven. Op de horizontale as is de autonomie van de directeur weergegeven. De koppeling van deze twee assen leveren lijnen op die de relatie tussen de autonomie van de directeur en de verschillende agencykosten weergeven. Uit de figuur is af te leiden dat er een trade-off tussen de verschillende agencykosten bestaat. Met de mandatering wordt beoogd om het optimum van de totale agencykosten te bereiken. Dit optimum bevindt zich in punt O. Op dit moment bevindt men zich op een punt in de buurt van punt B, links van het optimale punt, waar de directeuren nog weinig autonomie hebben. De vergroting van de autonomie is een feit indien de POF-bevoegdheden worden gemandateerd. Het is dan alleen nog niet duidelijk of de overige factoren de agencykosten verlagen. Indien dat niet het geval is, is het de vraag of het optimale punt bereikt wordt. Een te grote autonomie en te lage preventie- en inspectiekosten brengen namelijk grote consequentiekosten met zich mee. In de grafiek is dit zien bij punt E. De agencykosten zijn in dat punt hoger dan in het optimum.

Discrepantie van doelen

Eerder in het stuk is al aan de orde gekomen, dat het Bestuurscollege en de directeuren verschillende doelen nastreven. Tevens is aangegeven dat, gelet op het methodologisch individualisme, het Bestuurscollege en de directeuren de voorkeur zullen geven aan hun eigen doelen.

Het Bestuurscollege en de directeuren hebben beiden formele doelen. Zo is het formele doel voor het Bestuurscollege het welzijn van de burgers van St. Maarten. Het formele doel van de directeuren is om hun directie of sector op de meest effectieve en efficiënte manier te leiden. De leden van het Bestuurscollege hebben naast hun formele doel echter ook nog andere doelen. De leden van het Bestuurscollege zijn voor hun positie afhankelijk van de kiezer. Op het moment dat bevoegdheden op POF-gebied gemandateerd worden naar de directeuren, heeft het Bestuurscollege minder mogelijkheden om de voorkeur van de kiezer direct te beïnvloeden. Wanneer de directeuren bevoegdheden op POF-gebied onder mandaat mogen gebruiken, hebben de beslissingen van de

directeuren invloed op de positie van het Bestuurscollege. Het Bestuurscollege is namelijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van het ambtelijk apparaat.

Doordat het Bestuurscollege afhankelijk is van de kiezer, kan een machtsconcentratie ook gevaren met zich meebrengen. Op het moment, dat het Bestuurscollege alle bevoegdheden heeft om uitgaven te doen en het personele beleid te voeren, is de kans aanwezig dat de het Bestuurscollege keuzes maakt met als doel om stemmen van de kiezers veilig te stellen. Het formele doel, het welzijn van de burger, wordt hier niet gediend. (Downs, 1957: 177-182)

Op het moment dat de POF-bevoegdheden worden gemandateerd naar de directeuren, ontstaat er ook een nieuwe laag, die controle uitoefent. Het Bestuurscollege oefent op dat moment controle uit op het handelen van de directeuren. Hierdoor verzakelijkt het handelen van het Bestuurscollege. Deze verzakelijking verkleint de kans op persoonlijke motieven bij de besluitvorming. Dit kan leiden tot een toename van de effectiviteit en efficiëntie van de besluitvorming. (Geveke en Steunenberg, 1995: 222). Het onderzoek zal zich echter beperken tot de criteria voor effectieve mandatering die in paragraaf 2.2 geformuleerd zullen worden. Daarbij zal dus niet ingegaan worden op de effecten van mandatering op het gedrag van het Bestuurscollege.

Sturingsvormen

Om de agencykosten te beperken kan het Bestuurscollege drie verschillende aansturingsvormen gebruiken. Er zijn drie verschillende sturingsmechanismen waarmee het Bestuurscollege het gedrag van de directeuren zou kunnen beïnvloeden. Deze drie sturingsmechanismen zijn:

1. sturing door het overdragen van informatie en door overreding (control by persuasion)
2. sturing door het geven van prikkels (control by incentives)
3. sturing door het geven van regels en voorschriften (control by directives or authority)

Met de eerste twee sturingsvormen tracht het Bestuurscollege de directeuren de aantrekkelijkheid van de handelingsalternatieven, die het meeste de belangen van het Bestuurscollege dienen, te vergroten. De directeuren zijn binnen deze twee aansturingsvormen nog wel vrij om hun eigen keuzes te maken, maar worden beïnvloed de keuzes te maken, die het Bestuurscollege graag wil. De derde aansturingsvorm kenmerkt zich door het feit, dat de handelingsalternatieven in dit geval worden beperkt. De huidige situatie wordt gekenmerkt door de sturing door het overdragen van informatie en door overreding. Er is een directe vorm van communicatie, waarbij het ambtelijk apparaat het Bestuurscollege adviseert. Op het moment dat er mandatering plaatsvindt, is deze sturing niet meer of in minder mate mogelijk. In de situatie van mandatering zal er dus meer sturing moeten plaatsvinden met gebruik van de twee andere sturingsalternatieven.

2.2 Verwachtingen vanuit de agencytheorie

Aan de hand van de voorgaande theorie zijn verschillende verwachtingen af te leiden waarop het Bestuurscollege de agencykosten richting het optimum zou kunnen brengen. Als rationele actor streeft het Bestuurscollege naar nutmaximalisatie. Het gaat hier dus om criteria voor effectieve mandatering en uit de agencytheorie afgeleide verwachtingen. De directeuren zijn echter ook rationele actoren en zullen ook hun nut proberen te maximaliseren. Hieronder worden vier criteria genoemd. Daarbij is aangegeven welke houding er verwacht kan worden bij de mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege en de directeuren.

- Om de consequentiekosten te beperken zal het Bestuurscollege alleen routinematige en programmeerbare bevoegdheden willen mandateren. Bij routinematige en programmeerbare bevoegdheden is de kans klein, dat de directeuren een beslissing nemen, die afwijkt van de belangen van het Bestuurscollege. De routinematigheid van een bevoegdheid hangt af van de mate waarin zich uitzonderingsgevallen voordoen. Daarnaast hangt de routinematigheid van een bevoegdheid af van de mate waarin kan worden teruggevallen op vaste beslisregels. Deze beslisregels kunnen zijn vastgelegd in procedures en regels. Indien er duidelijke beslisregels zijn en er niet veel uitzonderingsgevallen voordoen, kan er gesproken worden van routinematige bevoegdheden. Het probleem van de verborgen actie kan op deze manier worden ingeperkt (Heikema van der Kloet, 1989: 17-18).

- Een belangrijk middel om de informatieasymmetrie te verkleinen is de communicatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren. Het Bestuurscollege zal regelmatig een voortgangsrapportage van de directeuren willen ontvangen over de uitoefening van de bevoegdheden. In deze voortgangsrapportage zal naar voren moeten komen welke besluiten er genomen zijn en welke gevolgen dat heeft voor de beschikbare middelen van de directie of sector. De directeuren zullen ook belang hechten aan deze vormen van communicatie. Om interventies in hun zelfstandigheid te voorkomen, zullen zij informatie verschaffen die het Bestuurscollege moet overtuigen dat zij de bevoegdheden naar behoren uitoefenen. Dit wordt 'bonding' genoemd (Tijdink, 1996: 72 en De Vries, 1992: 67). Het Bestuurscollege kan de directeuren moeilijk bijsturen, wanneer zij niet duidelijk op de hoogte wordt gehouden van het gebruik van de bevoegdheden. Het Bestuurscollege zal dan eerder geneigd zijn om te interveniëren. Een oneigenlijk gebruik van de bevoegdheden zou een verhoging van de consequentiekosten betekenen. Periodieke voortgangsrapportages zijn een middel om het probleem van de verborgen actie te ondervangen. Deze rapportages zullen duidelijk moeten weergeven wat de vorderingen van de werkzaamheden zijn en op welke manier de beschikbare middelen worden aangewend binnen de directie of sector (Heikema van der Kloet, 1989: 18-19).

- Bij de mandatering van bevoegdheden moet het Bestuurscollege geloven dat de directeuren de capaciteiten hebben om de gemandateerde bevoegdheden uit te oefenen. Dit criterium komt voort uit het probleem van de verborgen informatie. De directeur kan eigenschappen van zichzelf achterhouden, waardoor bij een bevoegdhedenoverdracht geen efficiëntiewinst plaatsvindt. Indien het Bestuurscollege geen vertrouwen heeft in de directeuren, zal het Bestuurscollege regelmatig interveniëren in de gemandateerde bevoegdheid. Op het moment dat het Bestuurscollege weinig vertrouwen heeft in de directeur met betrekking tot de gemandateerde bevoegdheden, zal dit een stijging van de preventie- en inspectiekosten betekenen. Aan de andere kant moeten de directeuren de bereidheid hebben om meer bevoegdheden op zich te nemen. Aangezien een directeur een nutmaximaliserende actor is en met meer bevoegdheden een grotere mogelijkheid heeft om eigen doeleinden na te streven, kan verwacht worden, dat elke directeur deze bereidheid heeft (Heikema van der Kloet, 1989: 18).

- Het Bestuurscollege zal bij de mandatering van bevoegdheden een duidelijke taakafbakening van de bevoegdheden willen hebben. Indien er een duidelijke taakafbakening is, is het overzichtelijk bij wie welke verantwoordelijkheden liggen. Op die manier is de uitoefening van de bevoegdheden door de directeuren makkelijker te monitoren door het Bestuurscollege. Tevens zorgt een duidelijke taakafbakening voor een transparant gebruik van de bevoegdheden. Het gevaar op verborgen actie is kleiner, wanneer de taken duidelijk zijn afgebakend en er een grote transparantie is. Indien dat niet het geval is, ontstaat er een grijs gebied van taken en bevoegdheden en is het makkelijker voor de directeuren om eigen doeleinden na te streven. Vanuit de agencytheorie is de verwachting, dat het Bestuurscollege een duidelijke taakafbakening wil bij de mandatering van bevoegdheden. De verwachting voor de directeuren is echter, dat zij geen duidelijke taakafbakening willen, zodat het voor hen makkelijker is om eigen doeleinden na te streven. (Heikema van der Kloet, 1989: 19)

Schematisch overzicht:

Mandatering van bevoegdheden	Bestuurscollege	Directeuren
Routinematige bevoegdheden	Alleen routinematige bevoegdheden ter verkleining discretionaire ruimte directeur	Zoveel mogelijk bevoegdheden om eigen discretionaire ruimte te vergroten
Communicatie	Duidelijke periodieke communicatie ter verkleining van de informatieachterstand	Duidelijke communicatie ter behoud van de eigen zelfstandigheid
Bereidheid tot mandaat	Terughoudend bij het mandateren van bevoegdheden naar de directeuren	Bereid om door middel van mandatering meer bevoegdheden te krijgen
Taakafbakening	Duidelijke taakafbakening voor een goed overzicht van de verantwoordelijkheden	Onduidelijke taakafbakening voor een slecht overzicht van de verantwoordelijkheden

2.3 Onderzoeksaanpak

2.3.1 *Onderzoeksmethode*

Tijdens het onderzoek zal er een beschrijving gemaakt worden van de bevoegdhedenrelatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren van het ambtelijk apparaat. Aan de hand van die beschrijving zal de relatie getoetst worden aan de verwachtingen en criteria, die ontleend zijn aan de agencytheorie. Allereerst zal er bureauonderzoek gedaan worden. Hiervoor zullen er verschillende bronnen geraadpleegd worden om een duidelijk beeld te creëren van de huidige situatie. Daarna zullen er informanten geïnterviewd worden om de opvattingen van de verschillende betrokkenen boven water te krijgen. De verschillende informanten zullen geïnterviewd worden aan de hand van een praktijksituatie. De praktijksituatie is een besluit op personeel, organisatorisch of financieel gebied. Aan de hand van de praktijksituatie zal de besluitvorming van de huidige situatie en de besluitvorming onder mandatering vanuit de optiek van de betrokkenen beschreven worden. Aan de hand van de criteria en verwachtingen genoemd in de vorige paragraaf, zal gekeken worden of mandatering in het geval St. Maarten tot een efficiëntere besluitvorming leidt. De overheidsorganisatie van St. Maarten is de enige case die wordt gebruikt. De uitkomsten en conclusies zullen om die reden niet generaliseerbaar zijn naar andere gevallen. In het onderzoek wordt een enkele case gebruikt, echter valt uit één case heel veel informatie te halen. (King, Keohane, Verba, 1994: 4)

2.3.2 *Populatie en onderzoekseenheden*

De populatie van het onderzoek is in ruime zin de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten. Maar in engere zin is de populatie het Bestuurscollege en het ambtelijke apparaat van het Eilandgebied St. Maarten. Over deze verschillende onderdelen zullen uitspraken gedaan worden met betrekking tot de realiseerbaarheid van de mandatering van de bevoegdheden van het bestuurscollege naar de verschillende directeuren.

Tijdens het onderzoek zal er gesproken worden met directeuren, lagere ambtenaren, de eilandsecretaris en een lid van het Bestuurscollege om naar voren te krijgen of het mandateren van bevoegdheden ten aanzien van personele, organisatorische en financiële besluiten effectief zal zijn.

2.3.4 *Afwegingen*

Een deel van de data zal worden verzameld aan de hand van interviews met behulp van een praktijksituatie. Het onderzoek levert dus geen data op die statistisch representatief zullen zijn. De gevonden data zullen een indicatie geven van wat er leeft onder de onderzoekspopulatie, maar het onderzoek levert geen cijfers op. Tijdens de dataverzameling is de kans op gekleurde informatie aanwezig en de data zullen kritisch geanalyseerd moeten worden. Indien antwoorden twijfel oproepen, zal dit moeten worden aangegeven. Tevens zullen antwoorden moeten worden genuanceerd, wanneer dit nodig blijkt.

Voordeel van de onderzoeksopzet is dat tijdens de interviews doorgevraagd kan worden. De vraagstelling zou dan aangepast kunnen worden indien in eerste instantie geen duidelijk antwoord op de vraag wordt gegeven. (Dijkstra en Smit, 1999: 144-145)

Hoofdstuk 3: Bevindingen

3.1 Inleiding

In het derde hoofdstuk zullen de bevindingen van het dataverzamelingsproces gepresenteerd worden. Een deel van de data voor het onderzoek zal verzameld worden aan de hand van interviews met behulp van een praktijksituatie. Tevens zullen data verzameld worden aan de hand van bureauonderzoek. Het bureauonderzoek zal plaatsvinden met behulp van beleidsstukken en regelingen. De data die hieruit zullen worden verkregen, zullen voornamelijk worden gebruikt om de eerste twee deelvragen te beantwoorden. Dat zijn de deelvragen: *‘Hoe ziet de bevoegdhedenstructuur van het Bestuurscollege ten opzichte van de directeuren er momenteel uit?’* en *‘Hoe ziet de bevoegdhedenstructuur van het Bestuurscollege ten opzichte van de directeuren eruit indien mandatering plaatsvindt?’* Vanuit de data die verzameld worden aan de hand van interviews, zal getracht worden om zoveel mogelijk antwoord te krijgen op de derde en vierde deelvraag die vanuit de agencytheorie beantwoord zal worden. Dit zijn de deelvragen: *‘Wat zijn de voor- en nadelen indien mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren plaatsvindt?’* en *‘Onder welke condities slaagt mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren?’*

Aan de hand van alle data zullen in het volgende hoofdstuk conclusies getrokken worden met betrekking tot de deelvragen en de onderzoeksvraag. Daarnaast zal er een advies uitgebracht worden aan de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten betreffende de mandatering van POF-bevoegdheden. Er is geprobeerd zo gericht mogelijk data te verzamelen om duidelijk antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen.

3.2 Bureauonderzoek

In deze paragraaf zullen de data worden weergegeven die verkregen zijn aan de hand van het bureauonderzoek. Allereerst zal aangegeven worden hoe de huidige bevoegdhedenverdeling tussen het Bestuurscollege en de directeuren eruitziet. Daarna zal worden uitgelegd hoe de bevoegdhedenverdeling tussen het Bestuurscollege en de directeuren eruitziet onder mandatering. Als laatste zullen de kenmerken van de POF-bevoegdheden beschreven worden in het licht van de criteria voor effectieve mandatering.

3.2.1 De huidige bevoegdhedenverdeling

Eilandenregeling Nederlandse Antillen

In dit gedeelte zal de huidige bevoegdhedenstructuur van het Bestuurscollege ten opzichte van de directeuren besproken worden. De wetgeving waar dit onderwerp voornamelijk in geregeld is, zijn de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) en de Organisatieverordening St. Maarten. Wanneer we naar de ERNA kijken zien we dat het Bestuurscollege alle bevoegdheden heeft ten opzichte van het aanstellen en ontslaan van ambtenaren. In artikel 60 van de ERNA staat: *‘Het bestuurscollege benoemt, schorst en ontslaat de ambtenaren van het eilandgebied en stelt hun bezoldigingen vast, behoudens het bepaalde in artikel 25’*. In artikel 25 staat geregeld dat de eilandsecretaris wordt benoemd, geschorst of ontslagen door de Eilandsraad. Het Bestuurscollege heeft met betrekking tot de eilandsecretaris alleen een aanbevelende functie. Dit betekent dat het Bestuurscollege verantwoordelijk is voor het benoemen, schorsen, ontslaan en het vaststellen van de bezoldigingen van alle ambtenaren van het Eilandgebied St. Maarten met uitzondering van de eilandsecretaris. Uit dit geheel blijkt dat de directeuren van de verschillende sectoren en directies niet zelfstandig personeel kunnen aantrekken of bevorderen.

De bevoegdheden omtrent de uitgaven van het Eilandgebied St. Maarten zijn tevens geregeld in de ERNA. Wanneer we kijken naar Artikel 57 lid 1d, is te zien dat het Bestuurscollege verantwoordelijk is voor het beheren der inkomsten en uitgaven van het eilandgebied. Het artikel luidt als volgt: *‘Het Bestuurscollege is belast met het beheren der inkomsten en uitgaven van het eilandgebied.’* Deze regel geeft aan dat alle uitgaven onder de bevoegdheid van het Bestuurscollege liggen. Dit betekent dat een directeur niet de mogelijkheid heeft om zelfstandige uitgaven te doen.

Deze verschillende artikelen geven aan dat het Bestuurscollege alle beslissingsbevoegdheden heeft ten opzichte van personele en financiële kwesties. De directeuren hebben in dit geval geen enkele

zelfstandige bevoegdheid om voor hun sector of directie zelfstandig uitgaven te doen of personeel aan te trekken.

Organisatieverordening St. Maarten

In dit stuk zal de relatie van het Bestuurscollege ten opzichte van het ambtelijk apparaat, zoals die geregeld is in de Organisatieverordening St. Maarten, besproken worden. In deze organisatieverordening wordt de mogelijkheid van mandatering en delegatie van het Bestuurscollege naar de ambtelijke organisatie besproken. Artikel 13 richt zich op de uitoefening van de bestuursbevoegdheid van bestuursorganen door de ambtelijke organisatie. Het eerste lid van dat artikel luidt: *'Het bestuurscollege kan onverminderd de eigen verantwoordelijkheid als bedoeld in de ERNA voor bepaalde categorieën zaken een directeur, of, met de instemming van de directeur, een afdelingshoofd of een andere aan te wijzen functionaris binnen diens sector of directie, de bevoegdheid geven namens hen of in plaats beslissingen te nemen of stukken te ondertekenen, mits de regeling waarop de bevoegdheid van het bestuurscollege berust zicht daartegen niet verzet.'* Vergelijkbaar met de Nederlandse wetgeving wordt in het volgende lid de mogelijkheden tot mandatering of delegatie aangegeven. Eerder is al aangegeven dat mandatering of delegatie op St. Maarten op basis van een ad hoc gemaakte regeling plaatsvindt. De tekst van lid 2 van Art. 13 Organisatieverordening St. Maarten luidt dan ook: *'De te delegeren en te mandateren bevoegdheden worden opgenomen in een afzonderlijk delegatie- of mandaatbesluit'*. Gelet op de regelingen van ERNA is delegatie van de beslissingsbevoegdheden op personeel en financieel terrein niet mogelijk. In het geval van delegatie wordt namelijk de gehele bevoegdheid overgedragen. De artikelen in de ERNA geven aan dat het Bestuurscollege de zorg draagt op personeel en financieel terrein. Er is in dat geval geen ruimte voor delegatie van die bevoegdheden. Delegatie is ook niet wenselijk, aangezien er een hiërarchische verhouding bestaat tussen het Bestuurscollege en de directeuren. Delegatie van de bevoegdheden zou tevens met zich meebrengen dat de democratische controle op de bevoegdheden verdwijnt. Het ontbreken van democratische controle op het handelen van het ambtelijke apparaat zou leiden tot het ontstaan van een vierde macht (Crinice le Roy, 1969). Mandateren is wel mogelijk, aangezien het bij mandatering gaat om de bevoegdheid om namens het Bestuurscollege beslissingen te nemen. In dat geval wordt de bevoegdheid niet overgedragen.

3.2.2 De bevoegdhedenverdeling onder mandatering

Eilandenregeling Nederlandse Antillen

In de paragraaf hiervoor kwam de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) al aan de orde. In artikel 60 van de ERNA staat aangegeven dat de bevoegdheid ten opzichte van personeel, met uitzondering van de eilandsecretaris, volledig aan het Bestuurscollege toekomt. Hieruit kan duidelijk opgemaakt worden dat de delegatie van deze bevoegdheden in geen geval mogelijk is. Immers, bij delegatie wordt de gehele bevoegdheid overgedragen. Op het moment dat we naar de concrete mogelijkheden van mandatering in dit geval willen kijken, zal er gekeken moeten worden naar de Organisatieverordening St. Maarten. De Organisatieverordening St. Maarten wordt behandeld in het de volgende paragraaf.

Met betrekking tot de financiële bevoegdheden is een vergelijkend beeld uit de ERNA op te maken. In artikel 57 lid 1d staat dat het Bestuurscollege de bevoegdheden heeft met betrekking tot het beheer van inkomsten en de uitgaven van het Eilandgebied. Dit betekent, dat het Bestuurscollege altijd eindverantwoordelijk blijft voor de beschikbare gelden. In het geval, dat de directeuren zelfstandig een budget tot hun beschikking krijgen, blijft het Bestuurscollege altijd verantwoordelijk voor het gebruik van het budget. In dit geval is dus wederom geen delegatie mogelijk. De regels waarop mandatering van deze bevoegdheden moet plaatsvinden, staan in dit geval ook in de Organisatieverordening St. Maarten.

Organisatieverordening St. Maarten

In de paragraaf hiervoor is te zien, dat mandatering van de bevoegdheden op personeel en financieel terrein, van het Bestuurscollege naar de directeuren, op basis van de ERNA en Organisatieverordening St. Maarten mogelijk is. Artikel 13 lid 1 van de Organisatieverordening geeft aan, dat het

Bestuurscollege zijn bevoegdheden, die het op basis van de ERNA heeft, kan mandateren naar de directeuren. Hierbij wordt als voorwaarde gesteld, dat de ERNA geen bepalingen mag bevatten waarin staat dat een bepaalde bevoegdheid puur en alleen door het Bestuurscollege mag uitgevoerd worden. De ERNA bevat echter geen regelingen die de mandatering van bevoegdheden op personeel en financieel terrein verbiedt.

In lid 2 van artikel 13 van de Organisatieverordening staat aangegeven, dat te mandateren bevoegdheid moet worden opgenomen in een afzonderlijk mandaatbesluit. In artikel 60 van ERNA staan de bevoegdheden die het Bestuurscollege heeft op het gebied van personeel. Een bepaling die zou kunnen worden opgenomen in een mandaatbesluit is: 'De directeuren wordt mandaat verleend aangaande bevoegdheden, die het Bestuurscollege op basis van artikel 60 worden toegedicht.' Daarbij zullen alle bevoegdheden apart worden genoemd en toegelicht. Daarnaast zullen de beperkingen van de beslissingsbevoegdheid onder mandaat worden genoemd. Artikel 60 van de ERNA richt zich op bevoegdheden op personeelterrein. Een mandaatbesluit voor de bevoegdheden op financieel gebied zal vergelijkbare kenmerken vertonen.

3.2.3 Kenmerken van de bevoegdheden op POF-gebied

In deze paragraaf zullen kenmerken van de POF-bevoegdheden worden onderzocht in het licht van de criteria die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. Daarbij zal ingegaan worden op de routinematigheid van de bevoegdheden, de communicatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren bij de uitoefening van de bevoegdheden en de taakafbakening van de verschillende bevoegdheden.

Routinematigheid

Gelet op de routinematigheid van de bevoegdheden is te zien, na het bekijken van besluitenlijsten van het Bestuurscollege over enkele maanden, dat het Bestuurscollege zeer regelmatig besluiten neemt op POF-gebied. De aanschaf van kantoorartikelen voor de directies en sectoren moeten door het Bestuurscollege geaccordeerd worden. Ook de aanschaf van werkschoenen en diesel voor de brandweer moet door het Bestuurscollege geaccordeerd worden. Daarnaast moet het Bestuurscollege wekelijks besluiten nemen op personeelsgebied. Het gaat hier om besluiten als een voorschot op het salaris van een personeelslid, maar ook besluiten als het aanstellen, bevorderen en het ontslaan van personeel. Uit de besluitenlijsten blijkt, dat het wekelijks terugkerende besluiten zijn. Daarbij moet wel gezegd worden, dat het ontslaan van personeel minder vaak voorkomt dan besluiten omtrent het salaris van een personeelslid. Daarentegen worden er wel veel besluiten genomen omtrent het aanstellen van personeel. Daaronder wordt ook de aanstelling van stagiaires gerekend. Derhalve zou er gesteld kunnen worden dat het aanstellen van personeel in bepaalde functies ook een routinematig karakter hebben. In een uitzonderlijk geval bestaat de helft van de agendapunten van een vergadering van het Bestuurscollege uit besluiten met betrekking tot personeel en de aanschaf van middelen voor de directies en sectoren.

Als we kijken naar de besluitenlijst van het Bestuurscollege van 4 april 2006 is te zien dat er 17 besluiten op het gebied van personeel worden genomen. 8 van die besluiten zijn als routinematig te beschouwen. Daarbij moet gedacht worden aan besluiten over de aanname van stagiaires en vergoedingen voor extra werkzaamheden. De overige 8 besluiten zijn als niet routinematig te beschouwen. Daaronder zit bijvoorbeeld een besluit over het uitzenden van eilandambtenaren naar de VNG voor een stage. Gemiddeld nam het Bestuurscollege in de maanden mei en april elke week 6 besluiten op het gebied van personeel en 3 besluiten op financieel gebied. De helft van die besluiten kunnen als routinematig en programmeerbaar beschouwd worden.⁴

Communicatie

Met betrekking tot de communicatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren zijn er verschillende communicatievormen te noemen. Elke directeur moet maandelijks een overzicht geven met betrekking tot de uitvoering van besluiten van het Bestuurscollege. Na het bestuderen van de besluitenlijsten van het Bestuurscollege is gebleken, dat er inderdaad elke maand vakoverleg plaatsvindt tussen de

⁴ In de maanden mei en april zijn er, met betrekking tot de middelen van de directies en sectoren, in totaal 40 besluiten op personeel en 10 besluiten op financieel gebied genomen

directeuren en collegeleden bij een specifieke overheidsactiviteit. Ook vindt er tussen de directeuren en de verantwoordelijke gedeputeerden ad hoc overleg plaats. Op dit moment vindt er een dergelijk overleg ongeveer één keer per week plaats. Daarnaast bestaat er een maandelijks managementteamoverleg, waarbij de Eilandsecretaris en alle directeuren betrokken zijn. Na het bekijken van de agenda's en notulen is gebleken dat, in 2006 elke maand, met uitzondering van maart, een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden. De opkomst bij het managementteamoverleg is altijd hoog. Dat wil zeggen dat van de zeven directeuren er meestal hooguit maar één of twee afwezig waren. Tevens bestaat er een maandelijks overleg tussen de directeuren van de intern gerichte directies en de Eilandsecretaris. Deze vorm van overleg wordt concernoverleg genoemd en bestaat pas sinds januari 2006. De opkomst op deze vergaderingen is altijd hoog. Dat wil zeggen dat met een enkele uitzondering iedereen aanwezig is. De Organisatieverordening St. Maarten geeft ook aan dat een directeur zorg moet dragen voor een maandelijks overleg tussen een lid van het Bestuurscollege en de hoofden van de afdelingen, die taken uitoefenen behorende tot de portefeuille van het betreffende collegelid. Bij dat overleg is de directeur ook aanwezig. Op basis van artikel 15 lid 6a moet elke directeur periodiek het Bestuurscollege inlichten over het dagelijks beheer van de sector of directie door middel van een managementrapportage. Op dit moment vindt een dergelijke rapportage elk half jaar plaats. Daarbij wordt in hoofdlijnen ingegaan op de voortgang van de directie of sector, maar daarbij vindt geen duidelijke koppeling met het budget plaats. Daardoor blijven deze managementrapportages vrij algemeen en geven zij weinig informatie over de daadwerkelijke bedrijfsvoering van de directie.

Taakafbakening

De functieomschrijvingen en taakafbakening van de directeuren zijn te vinden in de Organisatieverordening St. Maarten. Artikel 20 lid 2 geeft aan, dat een directeur verantwoordelijk is voor de personeelszorg binnen diens sector of directie en de doelmatige aanwending van de voor de sector of directie ter beschikking gestelde financiële middelen. Gelet op dit artikel hebben de directeuren wel de verantwoordelijkheid voor het personeel en de aanwending van middelen. De directeuren bezitten op dit moment echter niet de bevoegdheden om zelfstandig besluiten te nemen op dit terrein. Lid 4a van artikel 20 van de Organisatieverordening St. Maarten stelt, dat een directeur de maatregelen en voorzieningen treft, die de hij omwille van een doelmatige uitvoering nodig acht. Het is echter zo, dat elke substantiële uitgave door het Bestuurscollege geaccordeerd moet worden. Vervolgens valt in lid 5a van artikel 20 van de Organisatieverordening St. Maarten te lezen dat de directeur bij vacatures de te benoemen medewerkers voordraagt aan het Bestuurscollege. In dit geval komt wel naar voren, dat de directeuren een adviserende functie hebben en dat het Bestuurscollege de besluiten neemt op het gebied van personeel. In paragraaf 3.2.1 is duidelijk naar voren gekomen dat het Bestuurscollege op basis van de ERNA de besluiten neemt met betrekking tot het personeel en de financiën. De exclusieve bevoegdheden van het Bestuurscollege op personeel en financieel gebied staan geregeld in artikel 57 lid 1d en artikel 60 van de ERNA. Op basis van de Organisatieverordening lijkt dat de directeuren veel financiële bevoegdheden hebben. In de praktijk blijkt dit echter niet het geval te zijn, want elke substantiële uitgave moet door het Bestuurscollege geaccordeerd worden.

3.3 Interviews

In deze paragraaf zal aan de hand van de interviewresultaten worden weergegeven of de verwachtingen, die uit de agencytheorie herleid zijn, kloppen. De interviews zijn afgenomen bij mensen uit het ambtelijk apparaat en een lid van het Bestuurscollege van St. Maarten. In totaal zijn er drie directeuren, de eilandsecretaris, twee lagere ambtenaren en een gedeputeerde geïnterviewd. De Eilandsecretaris en de directeuren zullen samen als leden van de ambtelijke top worden aangeduid. Op structurele wijze zal er worden weergegeven, of de verwachtingen herleid, uit de agencytheorie, opgaan voor de situatie op St. Maarten. Indien de gevonden data niet conform de verwachtingen zijn, zal er gezocht worden naar een plausibele verklaring.

3.3.1 Routinematige en programmeerbare bevoegdheden

Hier wordt gepresenteerd wat de interviews hebben opgeleverd bij de verwachting omtrent routinematige en programmeerbare bevoegdheden. In het hoofdstuk hiervoor is aangegeven dat de

verwachting is, dat het Bestuurscollege louter routinematige en programmeerbare bevoegdheden wil mandateren, maar dat het ambtelijk apparaat daarentegen zoveel mogelijk bevoegdheden gemandateerd zou willen krijgen.

Het ambtelijk apparaat

De twee lagere ambtenaren maken weinig onderscheid tussen de POF-besluiten. Alle POF-besluiten kunnen volgens hen gemandateerd worden en zijn volgens hen routinematig. Beiden vinden het wenselijk om deze bevoegdheden te mandateren. Eén lagere ambtenaar geeft aan, dat het Bestuurscollege zich alleen maar op strategisch niveau moet bevinden en niet op tactisch niveau. Eén lid van de ambtelijke top geeft aan dat integraal management voor de directies en sectoren wenselijk is. Hiermee wordt bedoeld dat een directeur ook zelfstandig besluiten kan nemen op het gebied van financiën en personeel. Alle POF-bevoegdheden zouden in dat geval naar de directieuren gemandateerd moeten worden. Een ander lid van de ambtelijke top geeft aan, dat niet alle bevoegdheden op POF-gebied zonder meer gemandateerd kunnen worden naar de directieuren. Deze geeft aan dat er niet genoeg regels en procedures zijn, waardoor er willekeur kan ontstaan.

De gedeputeerde

Door de gedeputeerde wordt duidelijk aangegeven, dat niet alle POF-bevoegdheden gemandateerd kunnen worden naar de directieuren. Er wordt duidelijk gezegd, dat indien er mandatering plaatsvindt, dit gedifferentieerd moet gebeuren. Gezegd wordt, dat de meest simpele bevoegdheden bijvoorbeeld op personeelsgebied wel gemandateerd kunnen worden. De gedeputeerde noemt hier het voorbeeld van periodieke bevordering van personeel. Besluiten als aanstelling en ontslag van personeel worden als niet routinematig beschouwd en behoren bij het Bestuurscollege te blijven liggen. De gedeputeerde is van mening, dat ter vergroting van de rechtszekerheid, alle besluiten op basis van wettelijke regelingen moeten plaatsvinden. Er wordt door de gedeputeerde gewezen op het gebrek aan duidelijke procedures op POF-gebied. De gedeputeerde is hierdoor van mening, dat persoonlijke motieven de besluitvorming op POF-gebied kunnen beïnvloeden.

3.3.2 Communicatie

Hier zal besproken worden, hoe de geïnterviewde leden van het ambtelijk apparaat en de gedeputeerde staan tegenover de communicatie bij de mandatering van POF-bevoegdheden. De uit de agencytheorie afgeleide verwachting is, dat het ambtelijk apparaat belang hecht aan duidelijke communicatie tussen het Bestuurscollege en de directieuren. De verwachting is, dat de gedeputeerde ook veel belang hecht aan duidelijke communicatie tussen het Bestuurscollege en de directieuren.

Het ambtelijk apparaat

De twee lagere ambtenaren zijn beiden niet tevreden over de huidige communicatie tussen het Bestuurscollege en de directieuren. Er wordt aangegeven, dat er weinig overleg en afstemming plaatsvindt. Indien mandatering plaatsvindt, zijn zij beiden van mening, dat het belangrijk is dat de communicatie tussen het Bestuurscollege en de directieuren verbetert. Een lid van de ambtelijke top is tevreden over de communicatie met de verantwoordelijke gedeputeerde. Het lid is van mening, dat door onderhandelen en overleg punten doorgedrukt kunnen worden bij het Bestuurscollege. Een ander lid van de ambtelijke top gaf aan, dat de kennis en capaciteiten binnen de sectoren en directies op dit moment het niet toelaten om duidelijke periodieke voortgangsrapportages te produceren. Een lid van de ambtelijke top gaf tevens aan, dat de huidige communicatie van het Bestuurscollege naar de directieuren toe directief is.

Alle leden van de ambtelijke top zijn voorstander van het idee, dat er periodieke rapportages moeten plaatsvinden van de directieuren naar het Bestuurscollege. De ambtelijke top is voorstander van duidelijke planning en daarop gebaseerde voortgangsrapportages.

De gedeputeerde

In dit geval is de gedeputeerde ook van mening dat duidelijke periodieke voortgangsrapportages heel belangrijk zijn, indien er POF-bevoegdheden worden gemandateerd. Aangegeven wordt dat deze voortgangsrapportages als controlemiddel moeten dienen op de uitoefening van de bevoegdheden. De

gedeputeerde is van mening dat mandatering niet kan plaatsvinden, indien er geen duidelijke voortgangsrapportages geleverd worden.

3.3.3 *Bereidheid tot mandaat*

In dit gedeelte zal besproken worden welke resultaten er zijn gevonden met betrekking tot de bereidheid bij de mandatering van bevoegdheden van de verschillende betrokkenen. De verwachting is dat het Bestuurscollege terughoudend zal zijn met het mandateren van bevoegdheden naar de directeuren. De verwachting van de directeuren is, dat zij allemaal bereid zijn om meer bevoegdheden op zich te nemen.

Het ambtelijk apparaat

De twee lagere ambtenaren geven beiden aan, dat niet alle directeuren de bereidheid hebben om meer bevoegdheden op zich te nemen. Er wordt aangekaart, dat sommige directeuren zich verschuilen achter het feit dat zij weinig tot geen zelfstandige beslissingsbevoegdheden hebben.

De leden van de ambtelijke top geven aan dat zij graag zouden zien, dat de sectoren en directies meer bevoegdheden krijgen op POF-gebied. Drie leden van de ambtelijke top hebben echter wel hun twijfels over de capaciteiten van het gehele ambtelijke apparaat. Er wordt aangegeven dat de kennis van het ambtelijk apparaat gecentreerd zit aan de top. Een lid gaf ook aan, dat de gedeputeerden bij de besluitvorming beschikken over een ondersteunende staf. Het lid had twijfels over de ondersteunende capaciteiten van het ambtelijk apparaat, indien de directeuren POF-besluiten mogen nemen. Twee leden van de ambtelijke top geven aan, dat er directeuren zijn, die zich soms verschuilen achter de beslissingen van het Bestuurscollege en willicht niet over genoeg capaciteiten beschikken.

De gedeputeerde

De gedeputeerde geeft duidelijk aan dat bij het mandateren van POF-besluiten op het gebied van personeelsaangelegenheden de directeuren scholing nodig zouden hebben. Hieruit blijkt dat de gedeputeerde niet gelooft, dat de directeuren op dit moment over genoeg capaciteiten beschikken om bevoegdheden op POF-gebied zelfstandig uit te oefenen. De gedeputeerde geeft ook aan, dat de vertrouwensband tussen de directeur en het Bestuurscollege in dit geval belangrijk is. De gedeputeerde maakt duidelijk, dat dit door de tijd heen zal moeten groeien.

3.3.4 *Taakafbakening*

De laatste verwachtingen die herleid zijn uit de agencytheorie hebben betrekking op de taakafbakening. De verwachting is dat het Bestuurscollege bij de mandatering van bevoegdheden veel belang zal hechten aan een duidelijke taakafbakening. De verwachting voor de directeuren daarentegen is dat zij niet veel belang hechten aan een duidelijke taakafbakening.

Het ambtelijk apparaat

De twee lagere ambtenaren zijn beiden niet tevreden over de huidige taakafbakening. Deze is onduidelijk. Er wordt door hen waarde gehecht aan een duidelijke taakafbakening en functieomschrijvingen.

De leden van de ambtelijke top geven aan, dat men het belangrijk vindt, dat er duidelijke regels en procedures zijn, waar de rollen van de betrokkenen duidelijk worden beschreven. Dit is huns inziens op dit moment niet het geval. Een lid van de ambtelijke top wijst erop dat de kans op 1 op 1 afspraken bij de een duidelijke taakafbakening verkleind wordt. Een duidelijke taakafbakening wordt als wenselijk gezien om de transparantie van de besluitvorming te vergroten.

De gedeputeerde

Door de gedeputeerde wordt aangegeven, dat het heel belangrijk is, dat bij mandatering alle rollen duidelijk worden vastgelegd. Ook vindt de gedeputeerde het zeer belangrijk, dat alle bevoegdheden een wettelijke verankering hebben. Deze wettelijke verankering moet ervoor zorgen dat er alleen besluiten worden genomen waar een wettelijke basis voor is en dat het duidelijk is, wie voor welk besluit verantwoordelijk gehouden kan worden.

3.4 Conclusies

Uit de interviews valt duidelijk op te maken dat de houdingen van de verschillende leden van het ambtelijk apparaat en het Bestuurscollege niet altijd overeenkomen met de verwachtingen die herleid zijn uit de agencytheorie.

- De gedeputeerde geeft aan, dat alleen de routinematige bevoegdheden naar de directeuren gemandateerd kunnen worden. De gedeputeerde gaf als voorbeeld, dat aanstelling en ontslag van personeel niet routinematig zijn, doordat er geen duidelijke procedures zijn. Deze aanmerking is enigszins opmerkelijk, aangezien de gedeputeerde zelf in de positie zit om deze procedures te veranderen. De meeste informanten van het ambtelijk apparaat zijn van mening dat alle POF-bevoegdheden gemandateerd kunnen worden naar de directeuren. Op dat moment zou het mogelijk moeten zijn om bij de sectoren en directies integraal management in te voeren. Uit bestudering van de besluitenlijsten blijkt dat, ontslag niet heel vaak voorkomt en misschien op basis daarvan als niet routinematig beschouwd kan worden. Aanstelling van personeel komt daarentegen wel vaak voor. Het moet mogelijk zijn om vaste procedures op het gebied van aanstelling en ontslag te formuleren, waardoor de beslissingen omtrent aanstelling en ontslag van personeel routinematig worden. De gedeputeerde geeft aan dat het ontbreken van procedures en regels op POF-gebied, de kans op persoonlijke motieven bij de besluitvorming op dit gebied vergroot. Om die reden zouden volgens de gedeputeerde deze bevoegdheden bij het Bestuurscollege moeten blijven liggen. Dit is geen geldig argument, want bij een gebrek aan regels en procedures op POF-gebied zouden de leden van het Bestuurscollege hun bevoegdheden ook op basis van persoonlijke motieven kunnen gebruiken. Het gebrek aan regels en procedures op POF-gebied zorgt voor weinig transparantie van het gebruik van de bevoegdheden en de mogelijkheid tot misbruik wordt daarmee vergroot. Los van de vraag of er daadwerkelijk misbruik wordt gemaakt, zullen bestuurders inspanning moeten leveren om de transparantie van de besluitvorming op POF-gebied te vergroten. Geconcludeerd kan worden, dat de bevoegdheden op POF-gebied routinematig en programmeerbaar zijn. Echter zullen er dan nog wel duidelijke procedures en regels moeten worden geformuleerd.

- De houding van het ambtelijk apparaat ten opzichte van het criterium van duidelijke communicatie is in overeenstemming met de verwachting. Alle informanten van het ambtelijk apparaat hechten namelijk waarde aan duidelijke communicatie met het Bestuurscollege. Hoewel er op basis van de Organisatieverordening St. Maarten meerdere vormen van communicatie plaatsvinden tussen de directeuren en het Bestuurscollege, wordt de huidige communicatie als onbevredigend gezien. Tevens worden de directies en sectoren niet in staat geacht om periodieke voortgangsrapportages te produceren. Daarnaast wordt de directe communicatie vanuit het Bestuurscollege door het ambtelijk apparaat als directief beschouwd. Dit zou ook een obstakel kunnen zijn op het moment, dat men naar een meer indirecte vorm van communicatie wil overstappen. Daarnaast is het zo, dat de huidige directe vorm van communicatie niet voldoet, maar tegelijkertijd is de organisatie niet in staat om over te stappen op een indirecte vorm van communicatie met behulp van periodieke voortgangsrapportages. De organisatie bezit op dit moment niet over genoeg capaciteiten de informatie te aggregeren om dergelijke voortgangsrapportages te produceren. Het gebrek aan adequate communicatievormen zal een effectieve mandatering van de POF-bevoegdheden in de weg staan.

- De gedeputeerde is in overeenstemming met de verwachting terughoudend met het mandateren van bevoegdheden. Door de gedeputeerde wordt er getwijfeld aan de capaciteiten van de directeuren en het ambtelijk apparaat op POF-gebied. Dit terwijl de meeste directeuren over een universitaire graad beschikken. Het is daarbij natuurlijk de vraag of het Bestuurscollege wel over de juiste capaciteiten beschikt. Tevens zou gesteld kunnen worden dat directeuren vaak langer hun positie behouden dan een gedeputeerde. Dit zou een reden kunnen zijn om juist de directeur te scholen op POF-gebied. Daarnaast lopen de onderwerpen waarmee het Bestuurscollege zich bezig moet houden veel meer uiteen dan de onderwerpen van de directeur. Het Bestuurscollege houdt zich immers bezig met het besturen van een eiland en een directeur hoeft zich alleen te richten op de directie of sector. Bij de Nederlandse gemeente Waddinxveen, met een vergelijkbaar inwonersaantal als St. Maarten, wordt bijvoorbeeld wel uitgegaan van de professionaliteit van de sectordirecteuren en is integraal

management op elke directie van toepassing.⁵ Maar ook in een kleinere gemeente als Boskoop worden de principes van integraal management toegepast.⁶ Door een directie of sector zelfstandige beslissingsbevoegd te geven op POF-gebied, is de kans aanwezig, dat een directie of sector zich meer vereenzelvigd voelt met de diensten die zij leveren. Dit zou kunnen leiden tot meer kostenbewustzijn en een hogere arbeidsproductiviteit (Ministerie van Financiën, 1983). De informanten uit het ambtelijk apparaat zijn bereid om meer bevoegdheden op zich te nemen. Daarbij wordt wel aangegeven dat er directeuren zijn die zich bij bedrijfsvoering van de betreffende directie of sector neigen te verschuilen achter de macht van het Bestuurscollege en daarmee hun verantwoordelijkheden willen ontduiken. Dit is geheel in tegenstelling tot de verwachting, die vanuit de agencytheorie is geformuleerd. De verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat bij de aanstelling al bleek, dat de directeuren niet worden afgerekend op basis van de behaalde resultaten. Hierdoor ontbreekt de prikkel voor directeuren om verantwoordelijkheid van de resultaten van de directie of sector op zich te nemen. Daarnaast zijn er directeuren, die vanuit professioneel oogpunt beoordeeld zouden willen worden op basis van hun functioneren. Bij de eventuele mandatering van de POF-bevoegdheden zal er dus goed gekeken moeten worden naar de capaciteiten en de bereidheid van de directeuren om meer bevoegdheden te dragen.

- Zowel het ambtelijk apparaat als de gedeputeerde hechten veel belang aan een duidelijke taakafbakening. Zoals blijkt uit paragraaf 3.2.3 is de huidige taakafbakening niet eenduidig. De verwachting was dat het ambtelijk apparaat geen belang zou hechten aan een duidelijke taakafbakening. Een mogelijke verklaring voor het feit dat het ambtelijk apparaat wel belang hecht aan een duidelijke taakafbakening is, dat de ambtenaren vanuit professioneel oogpunt willen weten welke taken zij hebben en waarop zij afgerekend kunnen worden. Op het moment dat de organisatie niet in staat is dit te veranderen, leidt dat tot een verhoging van de agencykosten. Het ontbreken van een duidelijke taakafbakening vergroot namelijk de kans op verborgen actie. Doordat de taken van de bijbehorende functie op meerdere manieren interpreteerbaar zijn, wordt het moeilijker om iemand verantwoordelijk te houden voor de uitoefening van die taken. Doordat er geen eenduidige taakafbakening bestaat, is het makkelijker voor directeuren om eigen doeleinden na te streven.

3.5 De agencykosten onder mandatering

In deze paragraaf wordt weergegeven op welke manier de bevindingen de verschillende agencykosten beïnvloeden. Daarbij zullen de verschillende agencykosten afzonderlijk worden behandeld. Daarna zal de verandering van de agencykosten grafisch weergegeven worden.

3.5.1 Preventiekosten

De eerste kostencategorie zijn de preventiekosten. De preventiekosten zijn de kosten, die gemaakt worden om de handelingsruimte van de agent te begrenzen met behulp van regels en voorschriften. Samen vormen deze de randvoorwaarden voor het handelen van de agent. Uit het onderzoek is gebleken, dat veel bevoegdheden op POF-gebied als routinematig en programmeerbaar kunnen worden beschouwd. Dit betekent echter wel dat er vaste beslisregels voor deze bevoegdheden moeten bestaan. Door de toekenning van de discretionaire ruimte zijn de acties van de directeuren niet altijd waarneembaar. Om die reden is het van belang dat de keuzemogelijkheden ex ante worden beteugeld. Op dit moment bestaan er weinig regels en voorschriften voor de uitoefening van bevoegdheden op POF-gebied. Doordat deze regels en voorschriften er op dit moment niet zijn, worden er op dat gebied momenteel weinig preventiekosten gemaakt.

Tevens is uit het onderzoek naar voren gekomen, dat er geen duidelijke taakafbakening is op dit moment. Een duidelijke taakafbakening zou ervoor zorgen, dat de handelingsruimte van de directeuren wordt beperkt. Als op dit moment de POF-bevoegdheden naar de directeuren gemandateerd zouden worden, zou er echter geen duidelijke taakafbakening zijn. Dit betekent, dat er ook op dit gebied weinig preventiekosten worden gemaakt in het geval van mandatering van de POF-bevoegdheden naar de directeuren.

⁵ Bedrijfsvoeringconcept gemeente Waddinxveen 2000

⁶ De uitwerking van de organisatie, 2001

Geconcludeerd kan worden, dat wanneer de POF-bevoegdheden op dit moment van het Bestuurscollege naar de directeuren worden gemandateerd, er weinig preventiekosten worden gemaakt. Bij de uitoefening van de POF-bevoegdheden zijn er voor de directeuren weinig regels en voorschriften met betrekking tot de uitoefening van deze bevoegdheden. Opvallend is, dat uit het onderzoek bleek, dat zowel de gedeputeerde als de leden van het ambtelijk apparaat van mening zijn, dat duidelijke regels en voorschriften op POF-gebied een voorwaarde zijn, voordat de POF-bevoegdheden naar de directeuren gemandateerd kunnen worden.

3.5.2 *Inspectiekosten*

De inspectiekosten ontstaan, doordat het Bestuurscollege zal willen controleren in hoeverre de directeuren zich daadwerkelijk aan de regels en voorschriften houden. Op het moment dat mandatering van POF-bevoegdheden plaatsvindt, krijgen de directeuren meer zelfstandigheid. De huidige vormen van directe communicatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren zullen vervangen moeten worden door een indirecte vorm van communicatie. In het geval van mandatering zal het heel belangrijk zijn om per directie of sector periodieke voortgangsrapportages te leveren aan het Bestuurscollege.

De sectoren en directies beschikken op dit moment niet over voldoende capaciteiten om dergelijke voortgangsrapportages te leveren. Dit feit brengt met zich mee, dat er noodgedwongen lage inspectiekosten zullen zijn. Dit terwijl zowel het Bestuurscollege als het ambtelijk apparaat het nodig achten dat de sectoren en directies periodieke voortgangsrapportages leveren.

Daarnaast is uit het onderzoek gebleken, dat het probleem van verborgen informatie wel om goede inspectiemogelijkheden vraagt. De directeuren zijn nutmaximaliserende actoren en zullen hun eigen belangen nastreven op het moment dat ze er de ruimte voor krijgen. Niet alle directeuren worden door de gedeputeerde capabel geacht om de POF-bevoegdheden uit te oefenen. Daarnaast geven leden van het ambtelijk apparaat ook aan, dat zij niet alle directeuren capabel genoeg achten om meer bevoegdheden toe te kennen. Het probleem van verborgen informatie vraagt om geschikte inspectiemiddelen. Doordat deze afwezig zijn, is de kans aanwezig dat de consequentiekosten oplopen. Er kan geconcludeerd worden, dat indien op dit moment de POF-bevoegdheden naar de directeuren gemandateerd zouden worden, er vanuit de organisatie een grote behoefte is aan inspectiemogelijkheden. Echter heeft de overheidsorganisatie van St. Maarten op dit moment niet de mogelijkheden om bij mandatering inspectie uit te oefenen op de bevoegdheden. Dit betekent, in het geval van mandatering, noodgedwongen weinig inspectiekosten gemaakt zullen worden. Dit brengt tevens met zich mee, dat de kans op de verborgen actie groter is. Hierdoor wordt de mogelijkheid voor de directeuren om eigen doelstellingen na te streven wederom vergroot. Dit brengt weer met zich mee, dat de consequentiekosten zullen stijgen.

3.5.3 *Consequentiekosten*

De consequentiekosten zijn de kosten die staan voor het in geld uitgedrukte verlies in welvaart voor het Bestuurscollege, als gevolg van de beslissingen, die de directeuren nemen buiten het belang van het Bestuurscollege. Deze beslissingen konden niet voorkomen worden door de opgelegde randvoorwaarden en de inspectie daarop. In het grafische overzicht is al laten zien dat er een trade-off van agencykosten bestaat. Op het moment dat de preventie- en inspectiekosten dalen, betekent dit dat de consequentiekosten zullen stijgen.

Hiervoor is gebleken, dat indien op dit moment de POF-bevoegdheden naar de directeuren worden gemandateerd, er zowel lage preventiekosten als lage inspectiekosten zullen zijn. Dit brengt met zich mee, dat de consequentiekosten stijgen op het moment, dat de POF-bevoegdheden gemandateerd worden naar de directeuren.

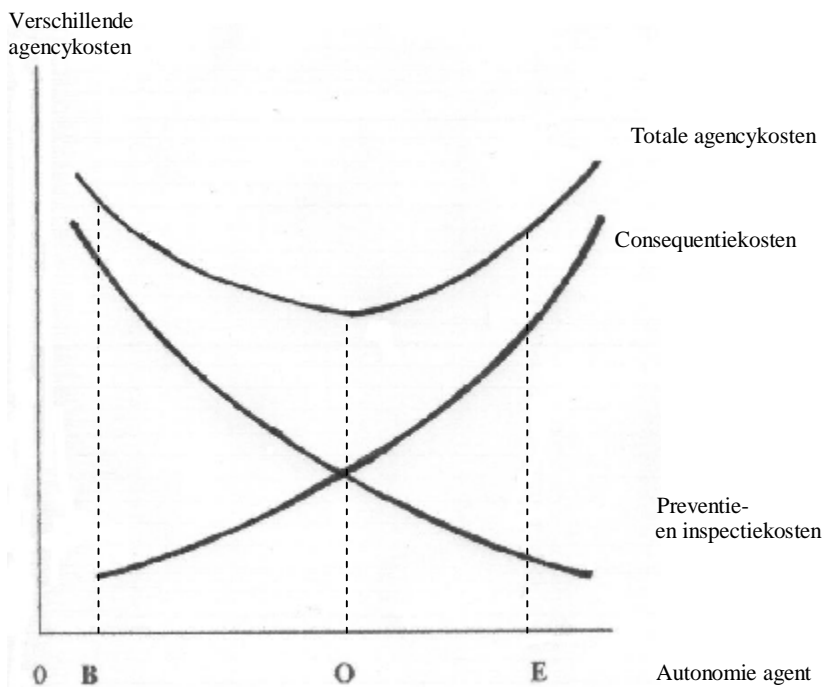
Doordat de preventie- en inspectiekosten laag zullen zijn bij de mandatering van de POF-bevoegdheden naar de directeuren, krijgen de directeuren een vergrote mogelijkheid om de bevoegdheden aan te wenden om eigen doelstellingen na te streven. Doordat er lage preventie- en inspectiekosten zijn, is de kans groot, dat de directeuren beslissingen nemen die niet in het belang van het Bestuurscollege zijn.

3.5.4 Totale agencykosten

Het is moeilijk om concrete uitspraken te doen over de precieze hoogte van de agencykosten. Er kunnen echter wel uitspraken gedaan worden over de relatieve hoogte van de agencykosten. Dit geldt ook voor het voor de totale agencykosten. Als op dit op dit moment de POF-bevoegdheden gemandateerd zouden worden, zou dit leiden tot lagere preventie- en inspectiekosten. Dit heeft als gevolg dat de consequentiekosten bij mandatering zullen stijgen.

Het is moeilijk om exact de situatie van de mandatering van POF-bevoegdheden binnen het figuur te plaatsen. Op basis van de bevindingen is het wel mogelijk om een schatting te maken welke plaats de situatie onder mandatering binnen de figuur inneemt. Eerder is al aangegeven, dat er lage preventie- en inspectiekosten en vrij hoge consequentiekosten zijn in de situatie van de mandatering. De kans is aanwezig dat de bevoegdheden onder mandatering een eigen leven gaan leiden, waardoor er relatief hoge consequentiekosten zullen ontstaan. De verwachting is, dat de situatie onder mandatering voorbij het optimum zal gaan en zich richting punt O zal bewegen, maar er ook voorbij zal gaan. In dit geval is het belangrijk om te stellen, dat de huidige situatie ver van ideaal is en dat er zeer hoge agencykosten zijn. Op het moment dat de mandatering plaatsvindt, is te verwachten dat de totale agencykosten richting punt E gaan. Echter moet wel gezegd worden, dat de totale agencykosten in punt E lager zijn dan in punt B. Punt B is een schatting van de huidige agencykosten. Dit zou dan alsnog een efficiëntieverhoging betekenen. Hoewel er moeilijk concrete uitspraken gedaan kunnen worden over de daadwerkelijke hoogte van de agencykosten, zal men zorgvuldig moeten omgaan, met de mogelijke negatieve effecten die de mandatering op dit moment met zich mee kan brengen. In figuur 2 zijn de verschillende punten grafisch weergegeven.

Figuur 2 Agencykosten in de situatie van mandatering



Bron: Mol en Verbon: 1997

Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen

4.1 Antwoord op de deelvragen

In deze paragraaf zal er antwoord worden gegeven op de deelvragen, die het onderzoek geleid hebben. Deze deelvragen zijn opgesteld om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag luidde:

Leidt de mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar het ambtelijk apparaat tot een efficiëntere besluitvorming?

4.1.1 Deelvraag 1

Hoe ziet de bevoegdhedenstructuur van het Bestuurscollege ten opzichte van de directeuren er momenteel uit?

Bij de beantwoording van deze deelvraag moet gekeken worden naar de paragraaf 3.2.1. In deze paragraaf is gekeken naar de regelingen in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) en naar de Organisatieverordening St. Maarten.

Artikel 60 van de ERNA geeft duidelijk aan dat, met uitzondering van de Eilandsecretaris, het Bestuurscollege alle besluiten neemt met betrekking tot het personeel. Dat betekent, dat in de situatie zonder mandatering, de directeuren niet zelfstandig beslissingen kunnen nemen over het personeel van hun directie of sector. Daarnaast komt het Bestuurscollege ook alle bevoegdheden op financieel vlak toe. Artikel 57 lid 1d van ERNA geeft aan dat het Bestuurscollege belast is met het beheren der inkomsten en uitgaven van het eilandgebied. Op basis van de artikelen van de ERNA blijkt, dat alle bevoegdheden betreffende personele en financiële kwesties het Bestuurscollege toekomen.

Artikel 13 van de Organisatieverordening St. Maarten geeft aan, dat het Bestuurscollege, mits de regeling zich daar niet tegen verzet, onverminderd bevoegdheden kan overdragen naar directeuren en andere functionarissen. In lid 2 van artikel 13 van de Organisatieverordening St. Maarten wordt vervolgens aangegeven dat de te delegeren en te mandateren bevoegdheden worden opgenomen in een afzonderlijk delegatie- of mandaatbesluit.

De regelingen in de ERNA geven aan, dat de bevoegdheden betreffende personele en financiële aangelegenheden uitsluitend aan het Bestuurscollege toekomen. Het delegeren van deze bevoegdheden naar de directeuren is om die reden geen optie. Daarentegen is het wel mogelijk om bevoegdheden op personeel en financieel vlak te mandateren naar de directeuren.

4.1.2 Deelvraag 2

Hoe ziet de bevoegdhedenstructuur van het Bestuurscollege ten opzichte van de directeuren eruit indien mandatering plaatsvindt?

Artikel 60 en 57 lid 1d van de ERNA plaatsen de personele en financiële bevoegdheden exclusief bij het Bestuurscollege. Het delegeren van deze bevoegdheden naar de directeuren is dus niet mogelijk. Mandateren van de bevoegdheden op personeel en financieel terrein is echter wel een optie.

Indien bevoegdheden op personeel en financieel gebied worden gemandateerd naar de directeuren, blijft het Bestuurscollege altijd eindverantwoordelijk. Tevens is het zo, dat het Bestuurscollege altijd in staat zal zijn om het mandaat in te trekken en zelfstandig de bevoegdheden uit te oefenen.

Lid 1 van artikel 13 van de Organisatieverordening St. Maarten stelt het Bestuurscollege in staat om bevoegdheden naar de directeuren te mandateren. Het tweede lid van hetzelfde artikel geeft aan, dat de te mandateren bevoegdheden in een afzonderlijk mandaatbesluit worden opgenomen. In het geval van St. Maarten zal er dus een mandaatbesluit moeten worden opgesteld, waarin staat opgenomen dat er bevoegdheden op personeel en financieel vlak naar de directeuren worden gemandateerd. Een eventueel mandaatbesluit zal de directeuren de bevoegdheid geven om in naam van het

Bestuurscollege een besluit te nemen. Belangrijk om op te merken is, dat het gaat om tekenbevoegdheid voor de directeuren om in naam van het Bestuurscollege een besluit te nemen.

4.1.3 Deelvraag 3

Wat zijn de voor- en nadelen indien mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren plaatsvindt?

In deze paragraaf zal uiteen gezet worden wat de voor- en nadelen zijn op het moment dat de POF-bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren worden gemandateerd. Allereerst zullen de voordelen worden genoemd waarop vervolgens de nadelen doorgenomen zullen worden.

Uit het onderzoek is gebleken, dat de mandatering van de POF-bevoegdheden een aantal voordelen. Deze zijn:

- Na het zien van de besluitenlijsten van het Bestuurscollege over enkele maanden, bleek dat het Bestuurscollege veel besluiten moet nemen op POF-gebied. Het is gebleken dat veel van deze besluiten in feite als routinematig geclassificeerd kunnen worden. Veel van deze besluiten zouden dan ook door de directeuren genomen kunnen worden. Indien de beslissingsbevoegdheid van die besluiten worden gemandateerd wordt het Bestuurscollege ontlast. Het Bestuurscollege hoeft zich in dat geval minder bezig te houden met tactische beslissingen en kan zich meer op het strategische niveau gaan richten.
- Doordat de directeuren een informatievoorsprong ten opzichte van het Bestuurscollege hebben, zijn zij in staat om tot een efficiëntere besluitvorming te komen. De directeuren hebben beter zicht op het functioneren van hun directie of sector. De directeuren zijn daardoor beter in staat om adequate besluiten te nemen op POF-gebied.
- Doordat de besluiten op POF-gebied door de directeuren genomen worden, ontstaat er een nieuwe controlerende laag in de vorm van het Bestuurscollege. Hierdoor wordt de kans op willekeur en persoonlijke motieven bij de besluitvorming verkleind.

Uit het onderzoek is tevens gebleken dat er een ook aantal nadelen kleven aan de mandatering van de POF-bevoegdheden van het Bestuurscollege naar directeuren.

Deze zijn:

- De mandatering van de POF-bevoegdheden brengt het probleem van verborgen actie met zich mee. Om dit probleem te beteugelen zouden er vaste procedures en regels moeten bestaan op POF-gebied. Uit het onderzoek is gebleken, dat veel besluiten op POF-gebied in beginsel routinematig zijn. Echter bestaan er weinig vaste regels en procedures op POF-gebied, waardoor de kans aanwezig is, dat de directeuren de bevoegdheden gaan gebruiken om eigen belangen na te streven.
- Het probleem van verborgen actie zou ook ondervangen kunnen worden door de uitoefening van de bevoegdheden te inspecteren. Bij de mandatering van de POF-bevoegdheden naar de directeuren zou een periodieke voortgangsrapportage daar een adequaat middel voor zijn. Uit het onderzoek is gebleken, dat de ambtelijke organisatie op dit moment niet over de capaciteiten beschikt om dergelijke rapportages te leveren. Hierdoor is het voor het Bestuurscollege moeilijk om toezicht te houden op de uitoefening van de bevoegdheden.
- Tevens is uit het onderzoek gebleken dat de taakafbakening op dit moment ambigue is. Een duidelijke taakafbakening zou de kans op verborgen actie kleiner moeten maken. Een duidelijke taakafbakening zorgt voor transparantie bij de uitoefening van de bevoegdheden. Wanneer op dit moment de POF-bevoegdheden naar de directeuren zouden worden gemandateerd, bestaat er geen duidelijke taakafbakening. Hierdoor is de mogelijkheid groter voor de directeuren om eigen belangen na te streven.
- Een ander nadeel komt tevens voort uit de informatieasymmetrie tussen de directeuren en het Bestuurscollege. Het probleem van verborgen informatie speelt een rol in de relatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren. Het Bestuurscollege heeft bij de uitoefening van de POF-bevoegdheden weinig vertrouwen in sommige directeuren. Tevens heerst bij het Bestuurscollege twijfel over de capaciteiten van sommige directeuren. Op het moment dat de

POF-bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren worden gemandateerd, zal er een grote behoefte zijn aan informatie over de uitoefening van deze bevoegdheden. Echter is het uit onderzoek gebleken, dat de ambtelijke organisatie niet over de capaciteiten beschikt om deze informatie te leveren.

4.1.4 Deelvraag 4

Onder welke condities slaagt mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren?

Vanuit de agencytheorie zijn er vier criteria herleid. Deze criteria zullen ervoor moeten zorgen, dat op het moment, dat de POF-bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren worden gemandateerd geen hoge agencykosten zullen ontstaan. Oftewel, deze vier criteria vormen samen de voorwaarden voor effectieve mandatering.

Routinematige bevoegdheden

Vanuit de agencytheorie is gebleken dat bij de mandatering van routinematige en programmeerbare bevoegdheden, de kans op verborgen actie kleiner is. De mate van routinisering is afhankelijk van de mate dat er zich uitzonderingsgevallen voordoen en de mate waarin men kan terugvallen op vaste beslisregels. Bij routinematige bevoegdheden is de kans kleiner dat de beslissing, die een directeur neemt, afwijkt van de beslissing, die het Bestuurscollege gemaakt zou hebben. (Heikema van der Kloet, 1989: 18)

Het onderzoek heeft uitgewezen, dat veel bevoegdheden op POF-gebied in beginsel als routinematig beschouwd kunnen worden. Dit wil zeggen, dat er binnen de besluiten op POF-gebied weinig uitzonderingsgevallen bestaan. Echter ontbreken er duidelijke vaste beslisregels en procedures op POF-gebied. Dit zorgt ervoor dat de kans op verborgen actie groot is. Dat wil zeggen, dat indien de POF-bevoegdheden naar de directeuren worden gemandateerd, de kans groot is, dat de keuzes van de directeuren afwijken van de voorkeur van het Bestuurscollege.

Duidelijke communicatie

Op het moment, dat de POF-bevoegdheden naar de directeuren worden gemandateerd, komen deze op een afstand van het Bestuurscollege te staan. De directe communicatie tussen het Bestuurscollege en de directeuren zal dan vervangen moeten worden door een indirecte vorm van communicatie. Deze vorm van communicatie zal ervoor moeten zorgen, dat de mogelijkheid op verborgen actie voor de directeuren verkleind wordt. Eerder is al aangegeven, dat een periodieke voortgangsrapportage hiervoor een adequaat middel kan zijn. (Heikema van der Kloet, 1989: 18-19)

Een periodieke voortgangsrapportage van de sectoren en directies zou het Bestuurscollege in staat stellen om toezicht te houden op de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden. Er is echter gebleken, dat het ambtelijk apparaat op dit moment niet over de capaciteiten beschikt om periodieke voortgangsrapportages te produceren. Hierdoor is het moeilijk voor het Bestuurscollege om toezicht te houden op de gemandateerde bevoegdheid en is de kans op verborgen actie groter.

Bereidheid tot mandaat

Het probleem van verborgen informatie kan ervoor zorgen, dat het Bestuurscollege geen grote bereidheid heeft om bevoegdheden naar de directeuren te mandateren. De directeuren zouden namelijk over eigenschappen kunnen beschikken, die ervoor zorgen, dat de directeuren de bevoegdheden niet gebruiken in overeenstemming met het belang van het Bestuurscollege. Bij mandaat is het Bestuurscollege altijd bevoegd om uiteindelijk zelf het besluit te nemen. Om mandatering te laten slagen is het daarom van belang, dat het Bestuurscollege vertrouwen heeft in de capaciteiten van de directeuren. Er is gebleken, dat het Bestuurscollege bereid is om de simpelste bevoegdheden te mandateren.

Uit het onderzoek is echter gebleken, dat het Bestuurscollege niet in alle directeuren vertrouwen heeft in een goede uitvoering van POF-bevoegdheden op het moment, dat deze gemandateerd worden. Daarnaast is gebleken, dat niet alle directeuren over genoeg motivatie en bereidheid beschikken om meer bevoegdheden op zich te nemen. Wil de mandatering slagen, dan moet het Bestuurscollege

genoeg vertrouwen hebben in de directeuren. Daarnaast moeten de directeuren zelf over genoeg motivatie en capaciteiten beschikken wanneer zij de POF-bevoegdheden onder mandaat mogen uitoefenen. Uit het onderzoek is gebleken, dat dit ook niet altijd het geval is. (Heikema van der Kloet, 1989: 18)

Goede taakafbakening

Bij de mandatering van bevoegdheden zal er een duidelijke taakafbakening van de bevoegdheden moeten zijn. Een goede taakafbakening zorgt voor een overzichtelijk gebruik van de bevoegdheden door de betrokkenen. Tevens wordt de transparantie van het gebruik van de POF-bevoegdheden vergroot, indien er op dat gebied een goede taakafbakening bestaat. De kans op verborgen actie zou op deze manier kunnen worden ingeperkt.

Hoewel het Bestuurscollege en het ambtelijk apparaat beiden belang hechten aan een duidelijke taakafbakening, is gebleken, dat deze op dit moment niet bestaat. Indien de POF-bevoegdheden naar de directeuren worden gemandateerd, ontstaat er een grijs gebied van taken en verantwoordelijkheden waardoor de kans op verborgen actie groot is.

4.2 Antwoord op de onderzoeksvraag

Leidt de mandatering van bevoegdheden van het Bestuurscollege naar het ambtelijk apparaat tot een efficiëntere besluitvorming?

Het onderzoek heeft geleid tot interessante bevindingen. Bij veel betrokkenen leeft het idee om meer bevoegdheden te leggen bij de directeuren van het ambtelijk apparaat door middel van een mandaatregeling. Na onderzoek bleek echter, dat de mandatering van de POF-bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren, in het concrete geval van de overheidsorganisatie van St. Maarten niet effectief zal zijn. Dit wil zeggen, dat de theoretisch haalbare efficiëntiewinst van de mandatering, op basis van dit onderzoek waarschijnlijk niet behaald zal worden, zonder dat er binnen de overheidsorganisatie van St. Maarten de nodige aanpassingen worden gedaan.

Doordat er op dit moment weinig vaste regels en procedures zijn op het gebied van personele, organisatorische en financiële besluiten is het moeilijk om bevoegdheden naar de directeuren te mandateren. Daarnaast is gebleken, dat het ambtelijk apparaat niet in staat is om voortgangsrapportages te leveren met betrekking tot het uitvoeren van de eventuele gemandateerde bevoegdheden. Een andere factor, die mandatering bemoeilijkt, is de bereidheid tot mandatering van het Bestuurscollege. Het Bestuurscollege heeft weinig vertrouwen in het ambtelijk apparaat, waardoor zij het niet wenselijk achten om bevoegdheden te mandateren. Veel bevoegdheden liggen op dit moment echter binnen het Bestuurscollege geconcentreerd, waardoor de mandatering van de POF-bevoegdheden wenselijk is. Tevens is gebleken op basis van het Organisatiebesluit, dat er op dit moment geen duidelijke afbakening van taken is voor de directeuren. Op het moment, dat er dan bevoegdheden naar de directeuren worden gemandateerd, is het moeilijk om exact de bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de uitoefening van die bevoegdheden aan te wijzen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de overheidsorganisatie van St. Maarten op dit moment niet voldoet aan de eisen om de theoretisch mogelijke efficiëntiewinst van mandatering te behalen. De huidige situatie is echter ook zeer inefficiënt. Daarom is het wenselijk om te beginnen om aan de eisen van effectieve mandatering te voldoen, om na verloop van tijd de mandatering te kunnen invoeren. Op die manier kan in de toekomst een situatie ontstaan, waar de efficiëntie van de besluitvorming hoger is dan in de huidige situatie.

4.3 Aanbevelingen

Als laatste zullen er aanbevelingen in de richting van de overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten gepresenteerd worden. Met deze aanbevelingen wordt beoogd om inzicht te verschaffen op welke manier in de toekomst de mandatering van de POF-bevoegdheden naar de directeuren wel een effectieve optie kan zijn.

Structureel versterken van het ambtelijk apparaat

Uit het onderzoek is naar voren gekomen, dat het ambtelijk apparaat op dit moment niet in staat is om goede voortgangsrapportages te leveren op het gebied van personeel en financiën. Om dit te bewerkstelligen zullen er mensen en middelen moeten worden aangetrokken, die ervoor kunnen zorgen dat er wel duidelijke managementinformatie geleverd kan worden vanuit het ambtelijk apparaat naar het Bestuurscollege. Daarnaast zal een structurele versterking het vertrouwen van het Bestuurscollege in de capaciteiten van het ambtelijk apparaat vergroten.

Gefaseerde invoering van de mandatering

Wanneer ervoor gekozen wordt om de POF-bevoegdheden van het Bestuurscollege naar de directeuren van het ambtelijk apparaat te mandateren, is het verstandig om dit gefaseerd te doen. Op dit moment staan de leden van het Bestuurscollege terughoudend tegenover het mandateren van bevoegdheden. Daarnaast is het zo dat de directeuren niet gewend zijn om de bevoegdheden onder mandaat uit te voeren. Wanneer de POF-bevoegdheden gefaseerd worden gemandateerd, is er tijd om aan de nieuwe werkwijze te wennen. De mandatering zou bij één directie experimenteel kunnen worden ingevoerd om te wennen aan de werkwijze, om zodoende een begin te maken met de mandatering. Daarnaast zou op deze manier langzaam het besef bij het Bestuurscollege kunnen groeien, dat de mandatering van de POF-bevoegdheden voordelen kent. De bereidheid tot mandatering, die op korte termijn niet haalbaar lijkt, zou op deze manier door de tijd kunnen groeien.

Opstellen van regels en procedures

Uit het onderzoek is ook gebleken, dat er op POF-gebied weinig vaste regels en procedures bestaan. Op het moment dat er besloten wordt om de POF-bevoegdheden van het Bestuurscollege naar het ambtelijk apparaat te mandateren, is het een voorwaarde, dat er duidelijke regels en procedures zijn. Deze regels en procedures zijn echter ook van belang in de huidige situatie. Door het ontbreken van duidelijke regels en procedures, is de kans op willekeur groter en is de besluitvorming niet transparant. Een transparante besluitvorming is zowel voor de situatie onder mandatering als voor de huidige situatie van belang en het zal een taak zijn voor het Bestuurscollege om ervoor te zorgen dat deze regels en procedures geformuleerd worden.

Herzien van de Organisatieverordening

De huidige organisatieverordening is in 1996 al in werking getreden. De overheidsorganisatie van het Eilandgebied St. Maarten heeft inmiddels al veel veranderingen ondergaan. Uit het onderzoek is gebleken dat de taakafbakening op basis van de huidige organisatieverordening niet geheel duidelijk is. Zo hebben de directeuren op basis van de organisatieverordening de verantwoordelijkheid voor de personeelszorg binnen hun sector of directie. Daarnaast zijn de directeuren verantwoordelijk voor een doelmatige aanwending van de voor de sector of directie ter beschikking gestelde financiële middelen. Dit betekent, dat op dit moment de directeuren wel verantwoordelijkheden hebben op personeel en financieel vlak, maar geen zelfstandige bevoegdheden hebben om op dit terrein keuzes te maken. Dit voorbeeld geeft aan, dat het verstandig is om de huidige organisatieverordening te herzien en dat het belangrijk is om duidelijke taakafbakeningen en functieomschrijvingen te hebben. Het is in dit geval belangrijk om aan te geven, dat het KPMG op dit moment bezig is, met het opstellen van een nieuwe organisatieverordening, die zijn intrede moet doen op het moment dat St. Maarten een status aparte krijgt.

Literatuurlijst

Primaire bronnen

- Babbie, E., 2004, *The practice of social research* (10th edition), Thomson/Wadworth, Belmont California
- Bleijenberg, C.E., Gerritsen, N.W. en Van Keulen, S.E., 2003, '*Baselinestudie Bestuurlijk Ontwikkeling: Meetinstrument en nulmeting 2003 Nederlandse Antillen*', VNG International
- Bogt, H.J. ter, Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, *Bestuurskunde*, vol. 1, 1999, pp. 2-18
- Borman, C., 2005, '*Het statuut voor het koninkrijk*' Kluwer, Deventer
- Crince le Roy, R., 1969, '*De vierde macht.*' VUGA 's-Gravenhage
- Dijkstra, W., Smit, J., 1999, '*Onderzoek met vragenlijsten: een praktische handleiding. Amsterdam*', VU Uitgeverij.
- Downs, A., '*An economie theory of democracy*' New York, 1957
- Geveke, H.G., Steunenbergh, B., 'Het ambtelijk apparaat als monopolist, bureaucracy and representative government van William Niskanen.', *Bestuurskunde*, vol 5, 1995, pp. 221-230
- Hazeu, C.A., 2000, *Institutionele Economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Coutinho, Bussum
- Heikema van der Kloet, H.R., Herweijer, M., Koolenbrander, J.M.W., (1989): *Wie beslist? :mandatering bij provincies en gemeenten*, Kluwer, Deventer
- Kickert, W.J.M., Mol en N.P., Sorber, A., Verzelfstandiging van overheidsdiensten, *Bestuurskunde*, vol. 1, 1992, pp. 8-22
- King, G., Keohane, R., Verba, S., (1994) '*Designing Social Inquiry; Changing Values and Political Styles among Western Publics*', *Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton
- Künneke, R.W., 'De verdeling van eigendomsrechten als bestuurlijk vraagstuk', *Bestuurskunde*, vol. 1, 1992, pp. 194-203
- Ministerie van Financiën, *Zelfbeheer. Rapport van de Heroverwegingswerkgroep verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid*, 's-Gravenhage, 1983
- Mol, N.P. en Verbon, H.A.A., 1997, *Institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag, VUGA
- Neelen, G.H.J.M., *Principal-agent relations in non-profit organizations*, diss., Universiteit Twente, Febodruk, Enschede, 1994.
- Noordegraaf, M., 'Wat doen publieke managers? De realiteit achter de planning & control retoriek', *Bestuurskunde*, vol. 1, 2002, pp. 2-12

Tijdink, J.L.J.L., 'Neo-institutionele economie, Een eenduidig antwoord op bestuurskundige vragen?', *Bestuurskunde*, vol. 5, 1996, pp. 246-254

Tijdink, J.L.J.L., *Issues of personal problematic debt, Investigation into the performance of debt assistance constellations*, diss., Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede, 1998.

Vries, J. de en Korsten, A.F.A., Verzelfstandiging: panacee of placebo?, *Bestuurskunde*, vol. 1, 1992, pp. 4-7

Vries, P. de, *De lastige verhouding tussen departement en agent, De departementale bekostiging in het licht van de principal agent-benadering*, diss., Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede, 1992.

Secundaire bronnen

Algemene Wet Bestuursrecht, 1998

Bedrijfsvoeringsconcept Gemeente Waddinxveen, 2000

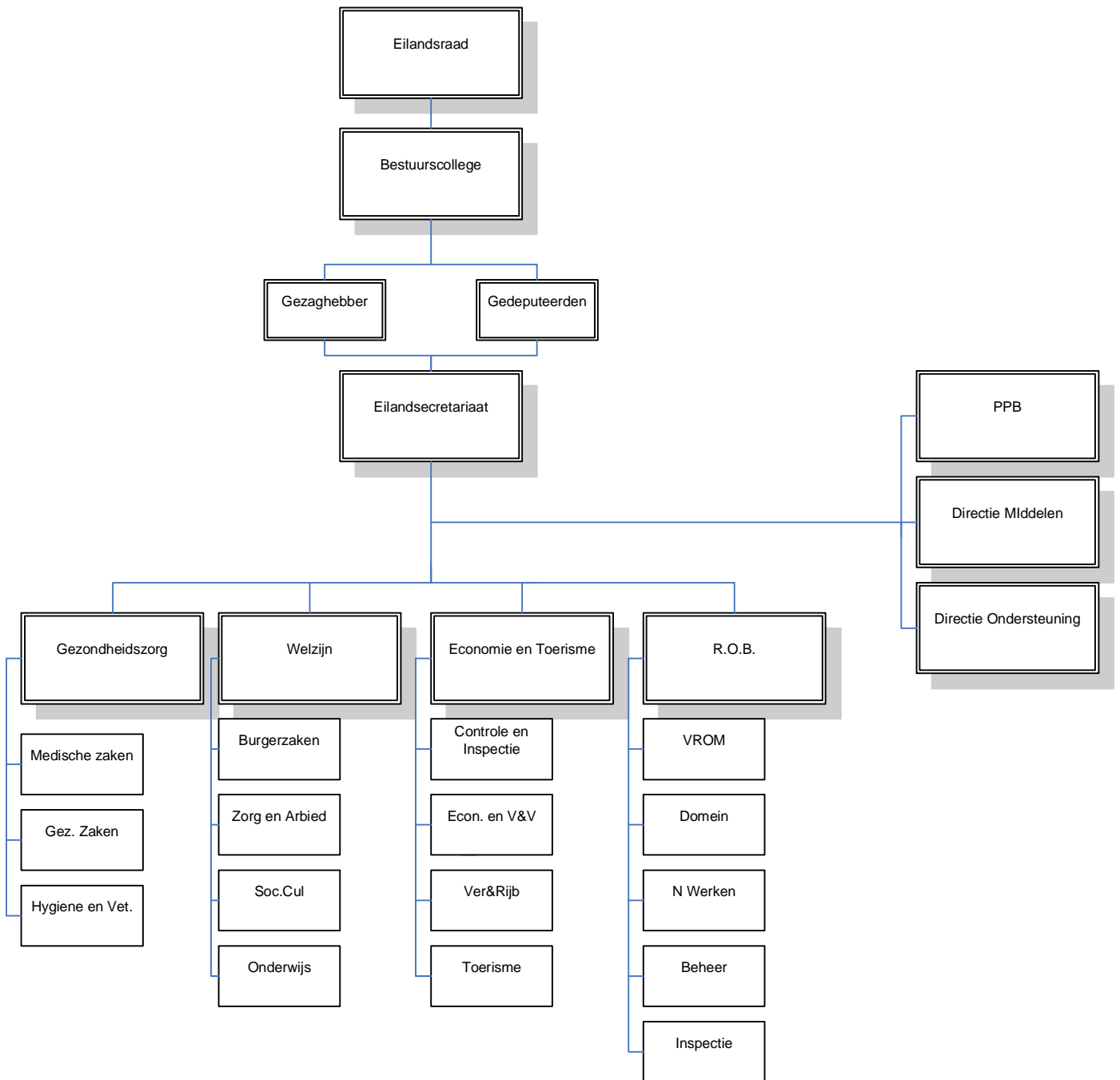
Department of Economic Policy and Research, *Economic Outlook St. Maarten 2006*, Philipsburg

Gemeente Boskoop, *De uitwerking van de organisatie*, 2001

Eilandenregeling Nederlandse Antillen, 2004

Organisatieverordening St. Maarten, 1996

Bijlage 1: Organogram overheidsorganisatie Eilandgebied St. Maarten



Bijlage 2: Vragenlijst informanten

Interview

(De vraag werd eerst gesteld voor de huidige situatie. Daarna werd de vraag gesteld voor de situatie onder mandatering)

Hoe ziet het besluitvormingsproces eruit wanneer een directeur een nieuw personeelslid wil aanstellen?

Wat is uw rol en de rol van het Bestuurscollege in dat besluitvormingsproces?

Wie zijn er nog meer bij het besluitvormingsproces betrokken?

Vindt u de rol van de verschillende betrokkenen bij het besluitvormingsproces duidelijk?

Wat vindt u van de duidelijkheid van het besluitvormingsproces in het algemeen?

Is er wel eens frictie tussen de verschillende betrokkenen bij het besluitvormingsproces?

Op welke manier vindt er bij het besluitvormingsproces communicatie plaats tussen de betrokkenen?

Hebben er ook externe factoren invloed op het besluitvormingsproces?

Hoe zou u de relatie tussen het Bestuurscollege en een directeur beschrijven in een het besluitvormingsproces?

Hoe gaat het Bestuurscollege om met een geval wanneer een directeur iemand wil aanstellen en het Bestuurscollege kan zich er niet in vinden?

Algemene vragen

Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het huidige besluitvormingsproces op POF-gebied?

Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het mandateren van beslissingsbevoegdheden aan de directeurs op het POF-gebied?

Heeft u misschien suggesties om de besluitvorming op een andere manier te laten verlopen?