



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Integratie of isolatie: Administratieve hervormingen in Latijns Amerika
Jurriëns, J.

Citation

Jurriëns, J. (1988). Integratie of isolatie: Administratieve hervormingen in Latijns Amerika. *Bestuurskundige Berichten*, 3(1), 9-11. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233093>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233093>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

de snelheidstrein hebben. Het traject Parijs-Brussel heeft hogere kansen om rendabel te zijn dan het traject ten noorden van Brussel. Het gaat om een totaalaanpak in Europees verband. Daarbij staat de vraag centraal: wat willen we ermee? Die beslissing is op Europees niveau nog niet genomen en ook voor de Nederlandse situatie is er door het kabinet nog geen beslissing genomen, omdat ik nog geen voorstel heb kunnen prepareren. Maar nogmaals, het is een Europees project om te komen tot een geïntegreerd Europa, en dat moet worden meegenomen in de beleidsafwegingen."

BB: Dus Nederland moet maar een beetje inleveren voor een geïntegreerd Europa?

Smit: "Nee, je moet kijken hoe je dat zakelijk het beste kunt onderhandelen, dat hangt ook van de spoorwegmaatschappijen af."

GOED HUWELIJK

Tussen Verkeer en Waterstaat en het ministerie van VROM zijn nogal wat raakvlakken. Als mevrouw Smit-Kroes besluit om de snelheidsgrens te verhogen tot 120 km. per uur heeft dat een direct effect op de milieuverantwoordelijkheden van dhr. Nijpels. Omdat Verkeer en Waterstaat de milieuverantwoordelijkheid heeft wat betreft de waterkwaliteit en -kwantiteit, en VROM voor alle andere zaken, geeft dat natuurlijk aanleiding tot conflicten. Hoe wordt dat opgelost?

Smit: "Wij roepen altijd opgewekt 'We hebben een goed huwelijk', dus dat herhaal ik nu. We hebben zeer veel met elkaar te maken, zowel op milieuterrein waar ik een aantal verantwoordelijkheden vanuit de milieuportefeuille heb, als op andere gebieden. Ja, soms is dat conflicterend, maar daar is altijd uit te komen in goed overleg. Dat is tot nu toe nog steeds goed gegaan."

BB: Zou het niet beter zijn om de milieutaken in één ministerie onder te brengen, om op die manier een touwtrekken om de potten met geld te voorkomen?

Smit: "Dat maakt niks uit. Ook dan ontstaan er gevechten binnen dat departement over wie de fondsen krijgt toebedeeld. Ik vind de taakverdeling zoals die nu is goed. Als ik kijk naar onze milieutaken: waterkwaliteit en -kwantiteit, dan is het zo voor de hand liggend dat taken die met water te maken hebben door Verkeer en Waterstaat worden behartigd. Het zou buitengewoon onrealistisch zijn om daar verandering in aan te brengen. Laten we alsjeblieft niet over heilige huizen gaan strijden, maar ook kijken waar het werk het beste gedaan wordt."

NIET ALLEEN GELD

Vergeleken met het bedrijfsleven biedt een zware functie als een ministerambt maar slechte primaire- en secundaire arbeidsvoorwaarden. Wat bezielt iemand om dan toch zo'n functie te kiezen?

Smit: "De vaststelling dat er aan de andere kant betere arbeidsvoorwaarden gelden is juist, maar het is ook zo dat het een enorme uitdaging is om dit soort banen te mogen vervullen. Het leven draait gelukkig niet alleen om geld."

BB: Bent U niet bang dat als gevolg van de slechtere arbeidsvoorwaarden in het OB de goede kandidaten naar het bedrijfsleven gaan en de slechte naar het OB?

Smit: "Als ik kijk naar mijn collegae in dit en in het vorige kabinet, dan zie ik dat die mensen daarvoor in het bedrijfsleven aanmerkelijk meer verdienden. Het geeft mij alleen heel positieve gevoelens als ik zie dat deze en andere mensen ook verantwoordelijke taken in de samenleving oppakken. Ik zou hetzelfde kunnen zeggen van de man die het jongensvoetbalelftal 's avonds traint en er niets voor krijgt, zalig dat er zulke mensen zijn!"

Na afloop van het interview krijgen we de indruk dat de opmerkingen van Rosenthal overbodig zijn voor minister Smit-Kroes. Zij lijkt immers de zaken goed in de hand te hebben. ●

INTEGRATIE OF ISOLATIE

administratieve hervormingen in Latijns Amerika

Door Joris Jurriëns

De eerste hervormingsprogramma's in derde wereld landen waren gebaseerd op het idee dat het (Weberiaanse) westerse bureaucratie-model op elke samenleving toepasbaar was. Deze westerse imitaties bleken echter geen succes te zijn, daar de landen die in ontwikkeling waren in de tijd dat Weber zijn model lanceerde niet afhankelijk waren in hun ontwikkeling van de derde wereld landen, tegenwoordig is het andersom wel het geval.

Daarom moesten er nieuwe oplossingen gezocht worden. Hervorming werd niet langer gezien als een eenduidige oplossing voor alle administratieve problemen in de derde wereld. Steeds meer werd een zogenaamde bottom-up strategie toegepast. Een verandering van structuren en procedures moest tot een algehele verbetering in het administratief systeem leiden. Men onderkende dat participatie in het proces van planning en implementatie erg belangrijk was en dat experts niet langer in isolatie moesten opereren.

In een hervormingsproces kan men drie groepen van actoren onderscheiden. Allereerst de technische experts op het gebied van hervormingen, die veelal het initiatief nemen tot een hervormingsactiviteit, maar voor de implementatie afhankelijk zijn van de twee andere groepen. De experts geven in het algemeen de voorkeur aan programma's die complex en ambitieus zijn en zodoende moeilijk te implementeren. De tweede groep wordt gevormd door de politieke leiders. Zij zijn minder geïnteresseerd in administratieve veranderingen en hechten meer waarde aan symbolische programma's, die snel resultaten opleveren. De bureaucratie is de derde groep. Deze groep heeft eigenlijk een dubbele rol in het proces.

Ze is zowel het object van de hervormingsprogramma's, maar voert tevens de beslissingen hierover uit. De bureaucratie is het meest geïnteresseerd in de specifieke einddoelen, die los staan van de verandering zelf, zoals bijvoorbeeld een verbetering van de werkcondities.

In de geschiedenis van Latijns-Amerika kan men een continu proces van hervormingen op het administratieve vlak waarnemen, al waren deze tot de jaren zestig niet erg ingrijpend.

In de jaren '60 is er een tendens naar meer algemene hervormingsvoorstellen. Zo worden er gespecialiseerde organen met experts opgericht en wordt de administratieve hervorming een permanent beleid. Twee oorzaken voor deze plotselinge hervormingsstemming kunnen aangegeven worden. Allereerst wilde men met deze hervormingen breken met het verleden en ten tweede werd er vanuit het buitenland druk uitgeoefend om te hervormen, omdat de administratieve zwakheid als rem op de ontwikkeling van een land werd gezien.

Deze externe druk was vooral in het begin erg belangrijk. Veel buitenlandse adviseurs kwamen naar Latijns-Amerika om veranderingen op te zetten en personeel uit het land zelf op te leiden. Later werd deze externe invloed geringer en het is een misvatting dat de expert-groepen gedomineerd werden en worden door buitenlanders. Veel junior-leden van deze groepen, die opgeleid waren door de buitenlandse experts, hadden inmiddels het roer overgenomen en begonnen vol enthousiasme en ambitie aan de hervormingsplannen.

Hiertoe werd een institutioneel kader geschapen (meestal een projectorganisatie) en de eerste resultaten werden bereikt met het ontstaan van een nationale hervormingsbeweging. Steeds meer werd ook samengewerkt tussen de landen uit de regio, dit leidde in 1972 tot de oprichting van het CLAD (Latijns-Amerikaans Centrum voor Ontwikkelingsadministratie). Helaas werd de hervorming vaak beschouwd als een zuiver technisch probleem, zodat alleen de experts een volwaardige rol vervulden in het hervormingsproces.

Aan de hand van cases in drie Latijnsamerikaanse landen (Peru, Venezuela en Colombia), die Hammergren in haar boek 'Development and the Politics of Administrative Reform' behandelt, zal nagegaan worden waarom administratieve hervormingen faalden en hoe dit voorkomen had kunnen worden.

Deze drie landen vertonen een ongeveer gelijke socio-economische en politieke ontwikkeling en delen ook dezelfde problemen, zoals een grote buitenlandse schuld en een groeiend verschil tussen de ontwikkeling in de stad en op het platteland. Dit laatste kan men een soort van inter-kolonialisme noemen, de ontwikkelde delen van het land leven van de traditionele gebieden. Er is sprake van een sterke urbanisatie en in de steden bevindt zich dan ook het meeste kapitaal en de meeste industrie. Hoewel de politieke stelsels van de drie landen een aanzienlijk verschil vertonen, is de administratie in alle drie de landen vrij groot. De overheid is tevens belangrijk als werkgever voor de middenklasse. De drie landen zijn centralistisch opgebouwd, de lokale overheid heeft relatief weinig macht. De overheid heeft een tamelijk slechte naam, de werkcondities zijn slecht, de salarissen mager en het prestige is laag. Een vicieuze cirkel belemmert de tendens naar decentralisatie. Aan de ene kant heeft de stedelijke staf geen interesse om naar landelijke gebieden te verhuizen, aan de andere kant vindt er geen overdracht plaats van verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar de staf in het veld, omdat daar de kwaliteit te laag is.

cases

De eerste case handelt over Peru, waar op zich goede condities aanwezig waren om hervormingen door te voeren. Het merkwaardige van de hervormingen in Peru was dat ze niet alleen faalden in het bereiken van doeleinden, maar ook dat het gewenste effect van het beleid niet duidelijk was. Gezien de grootte van het programma en de mogelijkheid voor een militaire regering om moeilijke programma's te implementeren kunnen er twee redenen aangevoerd worden voor het falen van het hervormingsprogramma. Ofwel de regering heeft nooit de intentie gehad iets te doen met het programma, ofwel het programma faalde wegens een overweldigende oppositie. Toch had het programma meer dan een symbolische waarde, want gezien de geringe publiciteit die er aan het programma is gegeven, kan men niet spreken van een zuiver symbolisch programma, dat immers publiciteit nodig heeft om 'symbool' te kunnen zijn en ook de tweede reden gaat niet op gegeven het feit dat er weinig verzet was tegen de hervormingsmaatregelen. Daar komt dan nog bij dat juist de militairen erg gevoelig waren voor volkspressie en daar snel aan zouden toegeven.

Andere redenen moeten aangevoerd worden: zo faalde het beleid niet zo zeer door negatieve publiciteit, maar door absolute afwezigheid van steun. Alleen de experts waren feitelijk betrokken bij het programma, de militairen toonden een geringe betrokkenheid. Dit had als gevolg dat het programma steeds meer in isolatie ontworpen werd en tevens werd het niet meer nodig geacht om steun te zoeken bij de bureaucratie, zodat de noodzakelijke ingangen naar het administratieve apparaat gesloten bleven. Het uiteindelijke resultaat was dan ook een onrealistisch programma, dat niet geïmplementeerd kon worden.

In Venezuela, waar de tweede case zich afspeelde, waren de bedoelingen die men had met de hervormingen veel te grootschalig en te ambitieus. De experts in dit land waren geobsedeerd door modellen, zonder te kijken of een programma werkelijk betere resultaten opleverde. In het zeer gecentraliseerde land was het regionaliseringsbeleid het grootste struikelblok. Men had grote angst om bevoegdheden over te dragen en ook het creëren van een subnationale overheid schiep grote problemen. Ondanks dat de bedoelde doeleinden nauwelijks gerealiseerd werden, zijn er toch ook positieve punten. Zo creëerde men met het hervormingsproces een grotere bewustwording met betrekking tot administratieve problemen en kwam er veel informatie over de staat van het administratieve stelsel. De meeste successen werden aldus bereikt op het descriptieve vlak, daar waar de burger weinig van merkte, die zodoende het programma als een farce bestempelde.

In Colombia was de situatie weer ietwat anders. Hier was het expertsteam veel beter geïnstitutionaliseerd en was het hervormingsprogramma beter geïntegreerd in het huidige systeem. Er was meer bekendheid met administratieve problemen, zodat er minder aan de experts overgelaten werd. Alomvattende hervormingen, zoals geïnitieerd in de twee eerder genoemde landen werden hier niet uitprobeerde. Veel meer werd er een stap-voor-stap beleid gevoerd. Op deze wijze waren er veel meer mensen betrokken bij het programma, doordat er compromissen gesloten moesten worden met de mogelijke oppositie. Colombia had immers een competitief partijstelsel.

Als men de hervormingsprogramma's in de drie landen vergelijkt kan men twee redenen aangeven voor het falen hiervan, namelijk: non-implementatie en het niet bereiken van de gewenste resultaten van een plan. Hoe kan dit nu voorkomen worden? Als men allereerst kijkt naar de voorwaarden voor een

technische beleidsontwikkeling dan kan geconstateerd worden dat experts afhankelijk zijn van andere groepen en dat steun van een individuele leider of van een groep in dit verband goed van pas komt. Een tweede punt is dat er voor een betere beleidsontwikkeling meer integratie en institutionalisering in het politieke systeem plaats moet vinden. Bij het ontwikkelen van implementeerbaar beleid moet men in het oog houden dat complex en alomvattend beleid moeilijk te implementeren is, maar dat het tegenovergestelde niet altijd te prefereren is. Sterke tegenstand op het politieke vlak is altijd nog meer waard dan een onverschillige houding, omdat in het eerste het beleid (in compromisvorm) toch uitgevoerd zal worden.

Een zeer belangrijk punt is het zorgen voor een minder geïsoleerde positie van de experts, door hervormingsbeleid op te delen in werkbare eenheden, en een garantie te geven voor specifieke steun. Vragen vanuit de verschillende belangengroepen moeten ook werkelijk de experts kunnen bereiken. Het uiteindelijke doel is dan een verandering in performance hoewel men er vaak geen idee van heeft hoe dit te bereiken. Planners zijn vaak meer geïnteresseerd in structuren en processen dan in een betere service. Maar de administratie is van een te groot belang om overgelaten te worden aan technische experts; meer integratie met de politieke en ambtelijke belangengroepen is dus gewenst. Een conclusie kan zijn dat hervorming geen universele oplossing is voor alle problemen, maar meer een model tot het oplossen van een deel hiervan.

Literatuur:
'Development and the Politics of Administrative Reform'
Linn A. Hammergren
Westview Press, Boulder, Colorado 1983