

ANDERE OVERHEID

Andere Overheid in het buitenland

**Internationale vergelijking van
veranderprocessen bij de centrale
overheid**

Voorjaar 2005

Andere Overheid in het buitenland

Internationale vergelijking van verander- processen bij de centrale overheid

Trui Steen, Caspar van den Berg, Frits van der Meer, Patrick Overeem en
Theo Toonen, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden, 2005

In opdracht van Programma Andere Overheid
Nederlands Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Dit is de samenvatting van het rapport. Het volledige rapport is via
www.andereoverheid.nl te downloaden.**

Voorjaar 2005

Voorwoord

'Het gaat erom de overheid te organiseren rondom de maatschappelijke problemen in plaats van andersom.' Zo verwoordde Tony Blair het centrale uitgangspunt voor het hervormingsprogramma van de Britse overheid. In Nederland werkt het Programma Andere Overheid aan een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt en slagvaardig is.

Niet alleen in ons land, maar in tal van landen, bestaat onvrede over het functioneren van de overheid. Sinds de jaren '80 zijn er overal initiatieven voor hervorming en modernisering. Daarom is een internationale vergelijking gemaakt van de inrichting van de centrale overheid, de ontwikkelingen en de veranderingen in tien landen. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Programma Andere Overheid, dat onder de verantwoordelijkheid valt van minister Pechtold als minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Het Nederlandse kabinet wil een betekenisvolle verandering van de organisatie en werkwijze van de rijksoverheid. Er zit nu een hiaat tussen de pretenties en de werking van de overheid en de verwachtingen van burgers en bedrijven. Maar de overheid kan zich geen legitimiteitsverlies veroorloven. Daarom zijn veranderingen nodig in de wijze waarop de overheid nu functioneert.

Het kabinet zal in 2006 voorstellen doen aan de Tweede Kamer voor een beter functioneren van de rijksdienst. Ter voorbereiding is deze internationale vergelijking gemaakt. Het onderzoek biedt inzicht in de problematiek waarmee overheidsorganisaties in verschillende delen van de wereld worden geconfronteerd. Het brengt ook in beeld welke antwoorden in andere landen zijn geformuleerd en hoe men veranderingen realiseert. Dat geeft extra materiaal en inspiratie voor de discussie in eigen land over de vraag: hoe moet de Andere Overheid gestalte krijgen?

Lex van den Ham
Directeur-Generaal Programma Andere Overheid

Voorwoord

Inhoudsopgave



1	Inleiding	6
2	Vergelijkende analyse	8
2.1	Politiek-bestuurlijke vormgeving	9
2.2	Territoriale decentralisatie	10
2.3	Een geïntegreerde civil service?	10
2.4	Functionele decentralisatie en ministeriële aansturing	13
2.5	Politiek-ambtelijke verhoudingen	16
2.6	Coördinatie tussen beleidsterreinen	19
2.7	Stuwende krachten	20
2.8	Zijn de beoogde effecten gerealiseerd?	23
3.	Conclusies en aanbevelingen	24
	Bijlage	28
	Tabel Overzicht kenmerken per land	29

Voorwoord

Inhoudsopgave

1. Inleiding



Internationale inspiratie voor Andere Overheid

Een veranderende verhouding tussen overheid en maatschappij vraagt om een kritische analyse van overheidstaken, -bevoegdheden en -verantwoordelijkheden. Een internationale vergelijking van (hervormingen in) de inrichting van nationale overheidsdiensten kan daartoe een belangrijke hulpmiddel vormen. De analyse van buitenlandse ervaringen kan een bijdrage leveren aan de beantwoording van de vraag welk institutioneel ontwerp het best aansluit bij de nieuwe visie op de Nederlandse (rijks)overheid. Vanuit deze veronderstelling is het idee ontstaan om belangrijke en innovatieve ontwikkelingen met betrekking tot de inrichting van de centrale overheid in een aantal landen te inventariseren. Hierbij gaan we ervan uit dat internationale ervaringen niet alleen bruikbare informatie kunnen bieden voor veranderingsvoornemens die al aanwezig zijn binnen de Nederlandse rijksdienst, maar ook nieuwe ideeën kunnen aanleveren voor aanpassingen van de overheidsorganisatie.

Dit onderzoek inventariseert in hoeverre nieuwe vormen van overheidsmanagement en inrichting van het ambtelijk apparaat zijn waar te nemen in een aantal geselecteerde landen. Onderzoek werd gevoerd naar hervormingen in *België, Canada, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Polen, de Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk* en de Belgische deelstaat *Vlaanderen*. We nemen de nationale politiek-bestuurlijke context van de betrokken landen in beschouwing wanneer wordt nagegaan in hoeverre deze landen overeenkomsten, dan wel verschillen laten zien voor wat betreft het ontwerp en de uitvoering van moderniseringsprogramma's in de overheid. In aanvulling daarop worden onderliggende tendensen en de krachten onderzocht die aanleiding hebben gegeven tot deze hervormingen. Op grond hiervan kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor de Nederlandse overheid: heeft deze te maken met een soortgelijke probleemstelling die aan de basis ligt van bepaalde hervormingstrends?

Op basis van de internationale vergelijking worden wel beleidsgerichte aanbevelingen geformuleerd, die de rijksdienst kunnen helpen bij een verder herontwerp van de bestuurlijke organisatie.

Rapportage

Dit verslag biedt hiermee een samenvatting van het onderzoeksrapport 'De inrichting van de centrale overheid. Een internationaal vergelijkende analyse'. In het onderzoeksrapport zijn de resultaten van de elf landenstudies weergegeven, evenals een

uitgebreide vergelijkende analyse, conclusies en aanbevelingen voor de Nederlandse rijksoverheid.

In deze managementsamenvatting komen de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op de achterliggende internationaal vergelijkende analyse. De vergelijkende analyse start met een bespreking van enkele institutionele kenmerken van de betrokken overheden, met name op het gebied van politiek-bestuurlijke context en territoriale (de)centralisatie. Vervolgens gaan we in op de mate van integratie van het ambtelijk apparaat in de te bestuderen landen en stellen de vraag of er samenhang is tussen integratie van politiek en van ambtelijk systeem. Een volgende thema betreft de taakscheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Nauw hiermee samenhangend is de vraag naar politieke aansturing van functioneel gedecentraliseerde organisaties. We bespreken hoe de verschillende hervormingsprogramma's omgaan met het dilemma tussen managementautonomie en politieke controle. Een volgend onderwerp betreft de verschuivingen op het gebied van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Tevens bespreken we de gevolgen van de hervormingen op de horizontale coördinatie binnen rijksoverheden. Hoe wordt omgegaan met het gevaar van fragmentatie of verkokering tussen beleidsterreinen? Een belangrijk aandachtspunt is de aard van de gekozen probleemstellingen en de stuwende krachten achter de hervormingen. Ook de mate waarin de beoogde effecten zijn gerealiseerd en mogelijke knelpunten krijgen de nodige aandacht. Daarbij komt ook aan bod welke eventuele nieuwe hervormingen zijn gepland. Gaat men door op het ingeslagen pad of moeten de nieuwe hervormingen juist (eventuele) 'perverse' effecten van al geïmplementeerde hervormingen tegengaan?

Dankwoord

Deze internationale inventarisatie vond plaats in opdracht van het Programma Andere Overheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De onderzoekers willen hun dank uitspreken aan de opdrachtgevers en de leden van de stuurgroep en leescommissie. Wij bedanken hen voor het verloop van het project, waarbij een nauwe aansluiting tussen het onderzoek en vraagstukken aangebracht binnen het Actieprogramma Andere Overheid goed werd gegarandeerd. We willen ook alle anderen danken die op één of andere manier het onderzoek hebben ondersteund en/of interessante informatie hebben geleverd. Tot slot, hopen we dat het rapport relevante informatie kan aandragen voor het verder bouwen aan een 'Andere Overheid' in Nederland.

Voorwoord

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Vergelijkende analyse



2.1 Politiek-bestuurlijke vormgeving

In onze studie gaan we in op de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van enkele landen. Allereerst categoriseren we de aan de hand van de gangbare indeling naar politiek-bestuurlijke vormen, te weten het Angelsaksisch model, het Napoleontische/Latijnse model, het Continentaal-Rechtsstaat model of een Mengvorm van bovenstaande modellen (tabel 1).

Het Angelsaksisch/Westminster model is gebaseerd op de "rule of law", maar heeft geen apart systeem van bestuurlijke rechtsregeling en kent een strikte scheiding tussen de politieke en de ambtelijke wereld. De VS wijken enigszins van dit model af, onder meer door het grote belang gehecht aan de Constitutie. Binnen continentaal Europa zijn er twee dominante modellen. Het Napoleontisch/Latijns model kent een sterke centrale staat, hiërarchische structuren en een hoog prestige van het ambtelijk apparaat. In de Rechtsstaat is de politieke macht gebaseerd op de wetgeving en moet een 'Weberiaans' ambtelijk apparaat het functioneren van het systeem waarborgen. Tenslotte worden enkele landen aangeduid als een 'Mengvorm', waarin principes van de eerder genoemde modellen gecombineerd worden. Zo verbinden landen als Finland, Denemarken en Estland principes van de Rechtsstaat met

'Scandinavische kenmerken', zoals een sterk egalitair karakter en een constitutionele scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Ook Nederland en Vlaanderen worden getypeerd als een mengvorm, waarbij, de politiek-bestuurlijke organisatie berust op een Napoleontisch grondmodel, aangevuld met invloeden vanuit het Rechtsstaatsmodel.¹

Een grove categorisering van landen brengt een gevaar van een zekere vervorming van de werkelijkheid met zich mee - een opmerking die ook geldt voor de hierop volgende tabellen. De toegepaste modellen zijn ideaal-typen, zodat de praktijk per definitie steeds enigszins zal afwijken. Daar komt bij dat de bestuurlijke inrichting in de besproken landen ook voortdurend in ontwikkeling is.

Het aanduiden van de bestuurlijke cultuur van de landen onder studie is echter belangrijk omdat dit een aantal keuzes op het gebied van inrichting van de overheid beïnvloedt. Het is belangrijk om niet zomaar instituties vanuit andere bestuursmodellen over te nemen, zonder rekening te houden met deze context. Immers het klakkeloos kopiëren van programma's, brengt de 'logic of existing design' van bestuursmodellen in gevaar². De bestaande politiek-bestuurlijke structuren van een land kunnen tevens een impact hebben op de mogelijkheden tot hervorming van het ambtelijk apparaat.

Land	Staatsstructuur
België	Napoleontisch/Latijns model
Canada	Angelsaksisch/Westminster model
Denemarken	Mengvorm
Estland	Mengvorm
Finland	Mengvorm
Frankrijk	Napoleontisch/Latijns model
Nieuw-Zeeland	Angelsaksisch/Westminster model
Polen	Continentaal-Rechtsstaat model
Verenigde Staten	Angelsaksisch/Washington model
Verenigd Koninkrijk	Angelsaksisch/Westminster model
Vlaanderen	Mengvorm

Tabel 1. Onderzochte landen naar gangbare categorisering op grond van politiek-bestuurlijke constellatie

¹ Raadschelders, J.C.N. & Rutgers, M.R. (1996). The Evolution of Civil Service Systems, in Bekke, H.; Perry, J. & Toonen, T. (eds.) (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press, pp. 67-100, Wright, V. (1995). Preface in Wunder, B. (ed.) *Les influences du modèle Napoléonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays*, Brussel: IISA, 3-6, p. 4; Hondeghem, A.; Horton, S. & Steen, T. (s.d.) Trajectories, Institutions and Stakeholders in Public Management Reform, in Farnham, D.; Hondeghem, A. and Horton, S. (eds.): *Staff Participation and Public Management Reform*, Basingstoke: Palgrave Macmillan (forthcoming), F.M. van der Meer, J.C.N. Raadschelders, *Between restauration and consolidation. The Na-poleonic model of administration in the Nether-lands 1795-1990*, in: Bernd Wunder (ed.), *The Napoleonic model of government*, Brussels: IIAS (1995), 199-222.

² Ziller, J. (2001). European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces, *Parliamentary Affairs*, 54, 102-119, p. 103

2.2 Territoriale decentralisatie

Naast bovenstaande politiek-bestuurlijke vormgeving, is ook de mate van territoriale (de)centralisatie een belangrijk bestuurlijk kenmerk. Behalve het onderscheid tussen federale staatsstructuren en eenheidsstaten is er de mate waarin het bestuur op centraal of decentraal niveau georganiseerd is. Hierbij speelt een groot aantal criteria een rol, waardoor een eenduidige categorisering problematisch is. Daarnaast vinden verschuivingen in de verdeling tussen bestuursniveau geregeld plaats, hetgeen een duidelijke indeling bemoeilijkt (dit geldt recentelijk vooral voor Frankrijk en het VK). De indeling zoals weergegeven in tabel 2 dient dan ook met enige nuancering te worden gelezen. Factoren die van invloed zijn op centraal-regionaal-lokale verhoudingen zijn onder meer de veranderende rol van de overheid (als gevolg van internationalisering en functionele decentralisatie), managementhervormingen, de opkomst van directe burgerparticipatie en veranderingen in lokale representatieve democratie.

Land	Staatsstructuur
België / Vlaanderen	Gedecentraliseerde federale structuur
Canada	Gedecentraliseerde federale structuur
Denemarken	Sterk gedecentraliseerde eenheidsstaat
Estland	Gedecentraliseerde eenheidsstaat
Finland	Sterk gedecentraliseerde eenheidsstaat
Frankrijk	Gecentraliseerde eenheidsstaat
Nieuw-Zeeland	Gecentraliseerde eenheidsstaat
Polen	Sterk gedecentraliseerd (sinds 1999)
Verenigde Staten	Sterk gedecentraliseerde federale structuur
Verenigd Koninkrijk	Gecentraliseerde eenheidsstaat

Tabel 2: Staatsstructuur: decentralisatie naar regionale en lokale verheden

2.3 Een geïntegreerde Civil Service?

Voor de Nederlandse rijksoverheid is de vraag of een geïntegreerde 'civil service' opgezet kan worden van groot belang.³ In tegenstelling tot de sterke departementale fragmentatie op de lagere niveaus van het ambtelijk apparaat is immers de Algemene Bestuursdienst (ABD) als geïntegreerd systeem opgezet voor de hogere functies binnen de rijksoverheid. Het is de vraag of een dergelijk systeem werkbaar is binnen een niet-geïntegreerd politiek systeem (gefragmenteerd coalitiesysteem) of het risico loopt te worden verscheurd.

Omdat de institutionele kenmerken van een land, ook wat betreft de politieke inrichting, van belang zijn voor het ambtelijk apparaat, toont tabel 3 of de landen onder studie een geïntegreerd politiek systeem (met een meerderheidsregering en een sterke regeringsleider) dan wel een gefragmenteerd coalitiesysteem kennen, en gaat de tabel ook in op de mate van integratie/fragmentatie van het ambtelijk systeem.

2.3.1 Integratie of fragmentatie van politiek systeem en ambtelijk systeem

België en Vlaanderen, werken met een politiek stelsel met verschillende partijen en brede coalitieregeringen. Daarnaast kenmerkt een sterk gereguleerd carrièresysteem het ambtelijk apparaat. Ondanks recente hervormingen is er nog steeds sprake van een gesloten arbeidsmarkt op de lagere en midden-niveau's en een wettelijk kader dat het ambtenarenstatuut reguleert. Tegelijkertijd zijn er verschuivingen die het systeem opener en flexibeler moeten maken, zoals open rekrutering voor topfuncties (al is hiermee niet duidelijk dat de politieke kleur van kandidaten volledig aan invloed verliest) en decentralisatie van bevoegdheden wat betreft personeelsmanagement.

Constitutioneel gezien heeft Canada een Westminster-systeem met een parlementaire meerderheidsdemocratie. Canada is echter ook een federale staat met slechts een beperkt aantal ambtenaren op het federale niveau. De federale ambtenaren vallen onder een geïntegreerde 'civil service', geleid door de Head of the Civil Service (Deputy Minister van de Premier). Formeel zijn deze ambtenaren in dienst van de Treasury Board. De Deputy Ministers, ambtenaren aan het hoofd van de ministeries, worden net als de ministers

³ Een geïntegreerd systeem of carrière-systeem wordt gekenmerkt door rekrutering aan de basis van de organisatie en het bieden van een carrièreperspectief binnen het geheel van de centrale overheid. Hiertoe is een overkoepelend personeelsmanagement, gebaseerd op een strikt stelsel van civil service reguleringen, uitgewerkt.

benoemd door de premier. Topambtenaren worden zelden van buiten de ambtelijke organisatie benoemd. Recente hervormingen, zoals de 'Public Service Modernization Act', lijken geen afbreuk te doen aan het geïntegreerde 'public service' systeem.

In Denemarken gaat een gefragmenteerd politiek systeem samen met een gefragmenteerde civil service. Dit systeem toont gelijkenissen met dit binnen de Nederlandse rijksoverheid, en kent ook dezelfde nadelen. Ieder ministerie voert zijn eigen personeelsbeleid, waardoor per ministerie een gesloten systeem ontstaat. Het bevorderen van de horizontale mobiliteit is dan ook een belangrijk aandachtspunt in de hervormingen.

Het Estse systeem wordt gekenmerkt door een sterk neo-corporatisme en vaak zwakke en kortdurende politieke coalities. Het personeelsbeleid is gedecentraliseerd, waarbij ieder ministerie en agentschap verantwoordelijk is voor de rekrutering, evaluatie en organisatie van hun ambtenaren. Een relatief groot aantal topambtenaren wordt door het parlement of door de regering benoemd. De 'Wet Publieke Diensten' legt een differentiatie vast tussen non-politieke en politieke ambtenaren (aangenomen voor een bepaalde termijn). Belangrijk is ook het streven naar competitieve rekrutering voor hogere ambtenaren, waarbij ervaring binnen het ambtelijke apparaat of loyaliteit aan de rijksoverheid ondergeschikt worden gemaakt aan de doelstelling om de beste mensen op hogere posities te krijgen. Ook salarissen van topambtenaren in een gelijkwaardige functie kunnen onderling aanzienlijk verschillen.

Finland kent een veelpartijenstelsel en brede coalitieregeringen. De overheid is sterk gedecentraliseerd met kleine, beleidsgerichte ministeries, en een grote rol voor centrale agentschappen en regionale en lokale overheden bij de uitvoering van het beleid.

Het Franse systeem kent een geheel eigen karakter. Op politiek niveau kunnen we spreken van een coalitiesysteem met kenmerken van een 'meerderheidssysteem' en een sterke, direct verkozen president. Het ambtelijk systeem wordt op zijn beurt gekenmerkt door een centrale aansturing vanuit de 'grands corps'. Naast de centrale 'grands corps' bestaat de civil service uit een groot aantal organen met hun eigen bepalingen, gedefinieerd binnen een algemene ambtenaren wetgeving.

Nieuw-Zeeland vormt hier een unieke case. Traditioneel werden de leden van het parlement verkozen via een 'first-past-the-post'-systeem met 'single-member districts'. In 1996 werd gekozen voor een 'mixed member proportional' systeem, waardoor coalitie- en minderheidsregeringen mogelijk zijn. Tot de jaren '80 kende de overheidsdienst een hechte geïntegreerde structuur. Ambtenaren waren formeel in dienst van de centrale State Services Commission en hadden in regel een vaste aanstelling. Verschillende hervormingsprogramma's brachten hierin verandering. In 1988 verloor de State Services Commission haar functie als werkgever en kwam een eind aan de 'unified career service'. De ambtelijke departementshoofden kregen geen vaste aanstelling meer, maar werden voortaan contractueel benoemd voor een bepaalde termijn (vijf jaar). Zo lukte het om de instroom van buiten de publieke sector te bevorderen en topmanagers vanuit de private sector aan te trekken.

Land	Politiek systeem	Ambtelijk systeem
België	Coalitie	Geïntegreerd
Canada	Meerderheidsregering	Geïntegreerd
Denemarken	Coalitie	Gefragmenteerd
Estland	Coalitie	Gefragmenteerd
Finland	Coalitie	Gefragmenteerd
Frankrijk	Coalitie / Gemengd	Geïntegreerd
Nieuw-Zeeland	Meerderheidsregering (tot 1996) / coalitie (vanaf 1996)	Geïntegreerd (tot 1988) / gefragmenteerd (na 1988)
Polen	Coalitie	Geïntegreerd
Verenigde Staten	Meerderheidsregering	Geïntegreerd
Verenigd Koninkrijk	Meerderheidsregering	Geïntegreerd
Vlaanderen	Coalitie	Geïntegreerd

Tabel 3: Politiek en ambtelijk systeem

In de inrichting van de Poolse overheid komen elementen uit verschillende tradities en tijdvakken samen. Verschillende categorieën ambtenaren en soorten arbeidscontracten zijn de afgelopen decennia ingevoerd, afgeschaft, en soms weer hersteld. De 'Civil Service Act', van kracht sinds 1999, maakt een onderscheid tussen een select corps van 'civil servants' en een meerderheid van 'civil employees' die onder het algemene arbeidsrecht werkt. De 'civil servants' zijn alleen ambtenaren die formeel onder de minister-president vallen, en de civil employees zijn alle ander werknemers in de publieke sector.

De VS kent een tweepartijstelsel, maar ook een systeem met uitgebreide 'checks and balances'. Het kan voorkomen dat de President in een situatie van cohabitation moet werken, als zijn partij geen meerderheid heeft in zowel het Congres als de Senaat. Door de strikte machtenscheiding kan de president of de regering geen belangrijke maatregelen met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing doorvoeren zonder instemming van het parlement. Als overblijfsel van het typisch Amerikaanse 'spoils systeem', functioneert een aanzienlijke groep van politiek benoemde ambtenaren naast de permanente carrière-ambtenaren.

In het VK voorziet het Westminster model in een combinatie van meerderheidsregeringen met een gecentraliseerde civil service. Een parallel kan getrokken worden tussen de in 1996 gevormde Senior Civil Service en de Algemene Bestuursdienst in Nederland. Het is de bedoeling dat de Senior Civil Service de samenwerking en coördinatie tussen de departementen versterkt. Het Cabinet Office heeft een belangrijke taak voor wat betreft het management van de 'civil service', en ondersteunt de eenheid binnen het ambtelijk apparaat via instrumenten als de 'Civil Service Management Code' of het 'HR Capability Framework'.

2.3.2 Samenhang tussen integratie/fragmentatie van politiek en ambtelijk systeem?

De concluderende vraag is of een geïntegreerd, respectievelijk gefragmenteerd politiek bestel automatisch samengaat met een geïntegreerd, respectievelijk gefragmenteerd, ambtelijk systeem. Voor het merendeel van de landen onder studie lijkt deze hypothese op te gaan, maar er zijn ook uitzonderingen. Bovendien betekent het samengaan van politieke integratie (of fragmentatie) met ambtelijke integratie (of fragmentatie) niet noodzakelijk dat tussen beide een causaal verband ligt. Zo luidt de hypothese dat tussen de bestuurlijke en

politieke hervormingen in Nieuw-Zeeland geen direct verband bestaat, maar dat een derde variabele – in casu de opkomst van neo-liberale ideeën – beide ontwikkelingen verklaart.

De uitzonderingen tonen telkens een politiek coalitie-systeem, dat steunt op een geïntegreerd ambtelijk systeem. Zo zien we in België/Vlaanderen een geïntegreerd en gesloten ambtelijk carrière-systeem, ondanks de fragmentatie op politiek niveau. Vraag is echter in hoeverre in de praktijk de politieke fragmentatie ook de (sterk gepolitiseerde) ambtelijke top en subtop fragmenteert en welke impact het gebruik van politieke kabinetten hierbij heeft. Ook in Frankrijk zien we een politiek coalitie-systeem en een geïntegreerd ambtelijk systeem. Hier kan worden gesteld dat het politiek systeem niet eenduidig gefragmenteerd te noemen is. Het ambtelijk apparaat is geïntegreerd, maar verdeeld over een groot aantal 'corps', die binnen de kaders van het algemeen ambtenarenrecht, hun specifieke eigenheden hebben en ook in Frankrijk werkt men met politieke kabinetten. Polen, ten slotte, kent een gefragmenteerd politiek systeem, en een geïntegreerd ambtelijk systeem, maar ook dit beeld moet genuanceerd worden. Het politieke systeem toont momenteel in de praktijk een tweepartij coalitie, opgebouwd uit een zeer machtige politieke partij, aangevuld met een paar parlementszetels van een veel kleinere partij. De 'civil service' is weliswaar geïntegreerd, maar deze bestaat maar uit een heel klein gedeelte van het totale ambtelijk apparaat.

Een geïntegreerd, respectievelijk gefragmenteerd karakter op politiek niveau gaat dus niet automatisch samen met een geïntegreerd, respectievelijk gefragmenteerd, karakter op ambtelijk niveau. Toch houdt de inrichting van het centrale ambtelijk apparaat in veel gevallen verband met kenmerken van het politieke systeem. Op grond van de bevinding dat in de bovenstaande uitzonderingen telkens een politiek coalitiesysteem samengaat met een geïntegreerd ambtelijk systeem, luidt een nieuwe hypothese dat *wanneer het verloop van ambtenaren de politieke omloopsnelheid (regeringswisselingen) benadert, de mogelijkheden voor een combinatie van een geïntegreerd ambtelijk systeem met een coalitiesysteem groter worden*. De voorbeelden laten ook zien dat het niets steeds mogelijk is om eenduidig te spreken van een geïntegreerd of een gefragmenteerd systeem. Verschillen tussen sterke en zwakke coalities, en de rol die ministeriele kabinetten spelen, bemoeilijken een ondubbelzinnige typering.

2.4 Functionele decentralisatie & ministeriële aansturing

In veel landen onder studie vormt functionele decentralisatie één van de basiselementen binnen de herinrichting van de centrale overheid. In onderstaande tabel kijken we naar de taakscheiding binnen de centrale overheid, en naar de specifieke kenmerken van de sturingsrelaties tussen de politiek, centrale departementen en uitvoerende organisaties.

2.4.1 Functionele decentralisatie

In België ligt, in grote tegenstelling tot de Nederlandse situatie, het zwaartepunt van de beleidsvoorbereiding bij de ministeriële kabinetten, en niet zozeer bij de ambtenarij. Beleidsuitvoering gebeurt in departementen en uitvoerende organen.

In Canada vond de vorming van uitvoerende organisaties laat en op beperkte schaal plaats. Traditioneel zijn ministers nauw betrokken bij beleidsimplementatie. Toch zijn er vijf Special

Operating Agencies gevormd, die deel uitmaken van de departementale structuur. De hoofden ervan rapporteren niet direct aan de minister, maar indirect via de departementsleiding. Sinds de afschaffing van de centrale managementcontrole door de Treasury Board of Public Service Commission, heeft de topambtenaar een grote managementautonomie, maar de minister kan te allen tijde ingrijpen in organisatorische zaken. Ook zijn er niet-departementale organisaties die een overheidstaak uitvoeren: organen van administratief toezicht, Crown corporations (bijvoorbeeld de Canadian Broadcasting Corporation), en onderzoeks- en adviesorganen. In de meeste gevallen blijven ministers ook hier invloed uitoefenen op benoemingen, budgettering en algemene beleidsvorming.

Reeds voor de opkomst van NPM in de jaren '80 en '90 werkte de Deense overheid met kleine departementen en relatief grote uitvoerende agentschappen. De departementen zijn verantwoordelijk voor

Land	Scheiding beleidsvorming (B) en uitvoering (U)	Eigenheid (politieke) aansturing
België	Politieke kabinetten, departementen (B) –departementen en instellingen (U)	Pogingen tot herinrichting taakverdeling via verschuiving beleidsvorming en evaluatie naar ambtelijk apparaat; Vergroten management-autonomie en nieuwe controle-systemen voor uitvoerende organisaties
Canada	Geen duidelijke taakscheiding; Grote departementen, weinig uitvoerende agentschappen	Beperkte verzelfstandiging
Denemarken	Departementen (B) – uitvoerende entiteiten (U)	Decentrale regeling van sturingsrelaties
Estland	Departementen (B) – uitvoerende entiteiten (U)	Zwak politiek systeem zet politieke aansturing onder druk
Finland	Departementen (B) – uitvoerende entiteiten (U)	Aanhalen band departement-agentschap heeft onduidelijke resultaten m.b.t. autonomie en politieke aansturing
Frankrijk	Politieke kabinetten en centrale ambtelijke top (B) – lagere niveaus centrale departementen en perifere entiteiten (U)	Coördinatie bemoeilijkt door cultuurverschillen tussen groepen betrokken bij beleids-formulering en –uitvoering
Nieuw-Zeeland	Departementen (B) – crown entities (U)	Kritiek op aansturing 'crown entities' leidt tot voorstellen om beleid en uitvoering weer nauwer te verbinden
Polen	Departementen (B & U)	Sturing geen topic gezien ontbreken gecontractualiseerde taakscheiding (wel territoriale taakscheiding)
Verenigde Staten	Departementen en sommige agentschappen (B) – departementale en onafhankelijke agentschappen (U)	Politieke aansturing van (onafhankelijke) agencies mogelijk door spoils-systeem
Verenigd Koninkrijk	Departementen (B) – agentschappen en non-ministeriële departementen(U)	Onduidelijkheid over verantwoordelijkheidsrelaties; Re-centralisatie van diensten
Vlaanderen	Kabinetten, departementen (B) –intern en extern verzelfstandigde agentschappen (U)	Duidelijke herstructurering met onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging

het voorbereiden, plannen en evalueren van beleid en voor de begroting van het departement en de bijhorende agentschappen. De inrichting wordt decentraal geregeld en gestuurd, waarbij geen algemene kaders bestaan voor taakverdeling en/of samenwerking.

Estland kent betrekkelijk kleine kerndepartementen, gericht op beleidsvorming, met daarnaast een grote reeks uitvoerende instanties. Deze worden gefinancierd door de centrale overheid, en aangestuurd door de regering of betreffende minister, aan wie ze ook verantwoording zijn verschuldigd.

In Finland is taakscheiding tussen beleid en uitvoering een oud gegeven. Agencies (zelfstandige diensten-op-afstand) spelen een belangrijke rol. Veel ervan zijn in de jaren '90 omgevormd tot staatsbedrijven of zelfs verder geprivatiseerd. De agencies maken geen deel uit van de departementale structuur, maar zijn via contracten en prestatie management aan hun 'moederministeries' verbonden.

Ook in Frankrijk is de afgelopen twee decennia veel aandacht besteed aan functionele decentralisatie. Beleidsformulering vindt grotendeels plaats binnen de 'ministeriële kabinetten'. Ook binnen het ambtelijk apparaat is er een duidelijke scheiding tussen ambtenaren die actief betrokken zijn bij beleidsdefiniëring en ambtenaren die belast zijn met routinebeslissingen en uitvoering. De verhoudingen tussen centrale ministeries en hun gedecentraliseerde afdelingen zijn in prestatiecontracten vastgelegd. Enkele decennia geleden viel de scheiding tussen beleidsformulering en beleidsuitvoering nog samen met de scheiding tussen gekozen politicus en kabinet enerzijds, en benoemde ambtenaar anderzijds. Tegenwoordig ligt deze scheiding tussen de centrale, politiek-ambtelijke elite in Parijs en de overige ambtenaren lager in de centrale departementen en de staf van de perifere overheidsinstanties.

In Nieuw-Zeeland is er strikte scheiding tussen beleidsvorming en –uitvoering. De centrale departementen zijn verantwoordelijk voor beleidsvorming, en de meer decentrale crown entities zorgen voor de uitvoering.

Polen kent geen tendens tot taakscheiding op contractbasis. Er zijn relatief weinig diensten buiten de departementale structuur. Decentralisatie naar de voivodships (regio's) lijkt veel belangrijker dan deconcentratie naar nationale diensten-op-afstand.

De federale overheid in de VS toont een verscheidenheid van beleidsformulerende departementen en beleidsuitvoerende departementale agentschappen (of 'bureaus'). Naast de agentschappen die onder een departement ressorteren, zijn er 90 zelfstandige agentschappen. Na 9/11 werd het veiligheidsbeleid gere-centraliseerd in het Departement of Homeland Security, waardoor zowel de managementautonomie van top-ambtenaren als de politieke controle op het beleidsterrein toenam.

In het VK bracht het 'Next Steps Program' een duidelijke organisatorische scheiding tussen beleidsvorming en –uitvoering met zich mee, en ontstond een groot aantal uitvoerende agentschappen. Er bestaat een onderscheid tussen agentschappen (onder een ministerie) en non-ministeriële departementen. In het VK is voor het oprichten of opheffen van agentschappen geen wetswijziging nodig. Dit maakt de- en recentraliseren sneller en gemakkelijker.

De Beter Bestuurlijk Beleid-hervorming in Vlaanderen is bedoeld om taken duidelijk te scheiden en om een helder onderscheid te maken tussen intern en extern verzelfstandigde organen. Intern verzelfstandigde agentschappen die geen rechtspersoon zijn, vallen binnen de departementale structuur en onder ministeriële verantwoordelijkheid. Intern en extern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid kennen geen hiërarchische relatie met het departement. In de praktijk is de taakscheiding tussen beleidsvorming en –uitvoering minder duidelijk dan beoogd was. Agentschappen kunnen immers ook beleidsgerichte input leveren.

2.4.2 Politieke aansturing

Ministeriële verantwoordelijkheid hangt nauw samen met het vraagstuk van functionele decentralisatie. In Nederland lijkt deze te verschuiven van risico-aansprakelijkheid (aansprakelijkheid voor alles wat zich in de ministeriële portefeuille bevindt) naar schuldaansprakelijkheid (alleen verantwoordelijk voor datgene dat de minister redelijkerwijs had kunnen weten of beïnvloeden)⁴, waarbij het onderscheid tussen agentschappen (binnen de ministeriële structuur) en zelfstandige bestuursorganisaties (ZBO's) van wezenlijk belang is. Toch brengt een dergelijke verschuiving in de praktijk onduidelijkheid met zich mee. Kennen andere landen gelijksoortige tendensen en hoe gaan zij met deze problematiek om?

4 ROB (2004). Cultuur met een FORS postuur. *Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, ROB, p. 23

Naast ambtelijke neutraliteit is ministeriele verantwoordelijkheid een essentiële pijler van het Westminster model. Ook in andere westerse landen is dit concept sterk verankerd in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Toch kan modernisering van het ambtelijk apparaat invloed hebben op de politieke aansturing. Waar ten behoeve van taakscheiding een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen ministeriele departementen en uitvoerende agentschappen met hoge mate van managementautonomie, dringt de vraag zich op in hoeverre de minister verantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van de agentschappen.

In het VK is er momenteel een beweging merkbaar waarbij uitvoerende diensten weer teruggebracht worden bij de centrale overheid, omdat men constateerde dat de verzelfstandigde organen niet voldeden aan de verwachtingen met betrekking tot effectiviteit en klantgerichtheid. Ook de verantwoordelijkheidsrelaties staan ter discussie. Hoewel de agentschappen deel uitmaken van het moederdepartement, draagt de minister in het VK geen verantwoordelijkheid voor de alledaagse operationele besluiten. In de praktijk leidt deze constructie tot onduidelijkheid vanwege de soms troebelscheidslijn tussen beleid en management. De politieke aansturing en mate van autonomie verschilt aanzienlijk van orgaan tot orgaan. De politieke gevoeligheid van de taken van een uitvoerende dienst is hierbij bepalend, en niet zozeer de formele status van de organisatie. Deze onduidelijkheid is problematisch omdat politici en ambtenaren in geval van falen de verantwoordelijkheid op elkaar kunnen afschuiven. In 1996 concludeerde een onderzoekscommissie dat er veel verwarring bestaat over de verantwoordelijkheid over agentschappen, maar er werden geen maatregelen getroffen.

In Nieuw Zeeland staan de crown entities formeel verder van de regering af dan ministeries. Toch benoemt de betreffende minister de raad van bestuur van een crown entity, en kopen ministers diensten in bij crown entities. Soms kunnen ministers formele beleidslijnen uitzetten en prioriteiten stellen. Er is een grote diversiteit in monitoring van de crown entities. Recent is er veel kritiek op de aansturing van crown entities vanwege de vermeende 'managerialization' en 'technocratisering' van de verantwoordingsrelaties.

In Canada en de VS, beide ook gebaseerd op het Westminster-model, speelt deze bezorgdheid minder. In de VS oefent de uitvoerende macht controle uit op de zelfstandige agentschappen doordat de president leidinggevenden van deze

agentschappen op politieke gronden benoemt. In Canada ging de functionele decentralisatie veel minder ver dan in Nieuw Zeeland of het VK, waardoor de ministeriele verantwoordelijkheid minder onder druk is komen staan.

Finland kent wel een verregaande functionele decentralisatie. De Finse hervormingen zorgden ervoor dat veel begrotings- en operationele besluiten op laag ambtelijk niveau worden genomen. Dit heet het 'frontline-principe'. Hierbij doet zich een coördinatieprobleem voor, omdat de micro-doelstellingen niet altijd overeenkomen met de macro-doelstellingen uit het regeerakkoord. Daarbij komt dat de prestatie-afspraken niet juridisch bindend zijn, zodat uitvoerende agentschappen niet goed aansprakelijk te stellen en moeilijk te sanctioneren zijn bij afwijkingen. Het resultaat van de in de jaren '90 doorgevoerde hervormingen van de relatie tussen departementen en agencies is niet helder, daar het tegelijk zorgt voor meer managementautonomie én mogelijkheden voor ministeriële aansturing.

In Denemarken is er recentelijk weinig debat over de taakverdeling tussen agentschappen en departementen. Sinds de herstructurering begin jaren '80 is er weinig centrale aansturing op dit vlak geweest. Hierdoor zijn er voorbeelden van autonome agentschappen die opgingen in het moederdepartement, agentschappen die onveranderd bleven bestaan, en agentschappen wiens autonomie werd verhoogd. Wel deed de Deense regering in de jaren '90 aanbevelingen over de introductie van afspraken tussen departementen en agentschappen op contractbasis.

In Estland leggen de uitvoerende instanties verantwoording af aan het politieke niveau, dat hen aanstuurt en coördineert. De druk op de politieke aansturing van het ambtelijk systeem komt hier niet zozeer voort uit de decentralisatie van uitvoerende organisaties, maar meer uit het sterke neo-corporatisme en zwakke politieke coalities.

Neo-corporatisme speelt ook een belangrijke rol in Vlaanderen, doordat belangengroepen zitting hebben in de raad van bestuur van extern verzelfstandigde agentschappen. Zij hebben hierdoor invloed op het te voeren beleid. In België en in Vlaanderen zijn hervormingen gericht op het afslanken van de ministeriële kabinetten, maar dit gebeurt tot nu toe zonder veel succes. Verder beogen de momenteel opgezette federale hervormingen de taken tussen ministeries en instellingen te herverdelen, en onderlinge controlesystemen te verbeteren.

In Polen komt weinig functionele decentralisatie voor. De verhouding tussen diensten-op-afstand en ministeries lijkt dan ook geen onderwerp van discussie te zijn.

2.4.3 Conclusie

In de meeste landen is de in theorie duidelijk wie beleid formuleert en wie het uitvoert, maar blijft er in de praktijk veel onduidelijkheid over deze taakscheiding. Er zijn grote verschillen in de mate waarin deze taakscheiding is doorgevoerd (zie Polen, Canada). Er zijn landen die werken met kleine beleidsdepartementen en een veelheid aan uitvoerende organisatie vanuit een lange traditie van taakscheiding (Denemarken, Finland), en er zijn landen die zo'n specifieke traditie niet kennen, maar waar verzelfstandiging van beleidsuitvoering een recent NPM-fenomeen is (VK, Nieuw Zeeland). De Canadese case toont dat hervorming ook kan door het verlenen van meer autonomie binnen departementale structuren. De oprichting van aparte structuren vraagt om bijhorende sturings- en coördinatie-instrumenten, om zo een re-centraliserende tegenbeweging te vermijden (zie het VK). Feitelijke autonomie lijkt belangrijker dan formele regels, maar duidelijkheid – bijvoorbeeld over ministeriële verantwoordelijkheid - blijft cruciaal.

De problematiek op het gebied van aansturing van ZBO's in Nederland roept de vraag op of in andere landen ook organen kennen die buiten de ministeriële verantwoordelijkheid vallen en of hierbij problemen rijzen. In de meeste landen komen instellingen voor die relatief onafhankelijk van de regering zijn. Wel zijn er verschillen in de mate waarin hiervan wordt gebruik gemaakt. Door deze indirecte politieke sturing komen verschillende aspecten ter discussie te staan: de samenstelling van de bestuursraden, politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid in crisissituaties, en coördinatievraagstukken.

NPM-hervormingen zorgen voor een dilemma omdat managementautonomie en politieke controle vaak moeilijk samengaan (zie ook paragraaf 8). Wanneer alles 'normaal verloopt' lijken het systeem werkzaam, maar onduidelijke verantwoordelijkheden en mogelijkheden om de schuld van zich af te schuiven vormen in crisissituaties een risico.⁵

2.5 Politiek-ambtelijke verhoudingen

De verhoudingen tussen politiek en ambtelijk apparaat sluiten nauw aan bij de problematiek van de politieke aansturing. De mate van politisering van het ambtelijk apparaat is een belangrijk aspect van de inrichting en organisatie van de centrale overheid, met name omdat er op dit thema in verschillende landen de laatste jaren veranderingen hebben plaatsgevonden. Tabel 5 gaat in op het traditionele model van de politiek-ambtelijke verhoudingen en de politisering van het ambtelijk (top)apparaat in de landen onder studie. Ook wordt weergegeven in welke richting de recente hervormingen deze traditionele modellen leiden.

2.5.1 Tradities op het gebied van de politiek-ambtelijke verhoudingen

In navolging van Page & Wright⁶ onderscheiden we drie tradities in verhoudingen tussen ministers en topambtenaren. In een eerste traditie wordt de neutraliteit van de ambtenaar als 'hoogste goed' naar voor geschoven. Binnen onze studie vallen hieronder een aantal landen met een politiek-bestuurlijk systeem gebaseerd op het Westminster model, zoals het VK, Nieuw-Zeeland en Canada. Echter, ook het Noord-Europese model zoals toegepast in Denemarken gaat uit van de politieke neutraliteit van een professioneel ambtenaren-corps. In dit model wordt van (top)ambtenaren professionele beleidsadvies verwacht, maar mag partijpolitieke affiliatie van de ambtenaren geen rol spelen bij benoemingen of bevorderingen.

De Franse traditie leunt tegen een gepolitiseerd ambtelijk apparaat aan, maar de verwevenheid tussen politiek en bestuur is niet alléén gebaseerd op verbondenheid met een specifieke politieke partij. Topbenoemingen zijn onderhevig aan directe politieke beïnvloeding, maar het onderscheid tussen 'politieke' benoemingen en benoemingen op basis van verdienste is vaak niet duidelijk. Vaak lopen politieke en ambtelijke carrières door elkaar heen, doordat ambtenaren die ambitie hebben om door te stoten tot de ambtelijke top politieke ervaring opdoen als lid van een 'ministerieel kabinet' of door het vervullen van een politieke functie. Ook in Finland vinden we deze sterke verwevenheid tussen politiek en bestuur. Terwijl benoemingen politiek gekleurd kunnen zijn, heerst niettemin het geloof dat topambtenaren eerder

5 Van der Meer, F.M., (2004), Dutch government reform and the quest for political control, in: Peters B.G. and Pierre J. (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective, The Quest for Control*, 206-226, p.223-225.

6 Page, E. & Wright, V. (eds.) (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford: Oxford University Press, p. 270-271.

omwille van hun professionaliteit, dan om hun politieke kleur worden benoemd.

De derde traditie staat recht tegenover het neutrale ambtenarensysteem. Zowel België en Vlaanderen, als Polen en Estland kennen een geschiedenis van politieke benoemingen. Politisering van het ambtelijk apparaat wordt zowel gezien als het belonen van politieke steun, als een middel tot het verzekeren van politieke controle over de overheidsdiensten. Het in formele regels besloten 'spoils system' van de VS staat in contrast met de informele politisering in een aantal Europese landen. Machtswisseling in de politieke arena houdt ook personeelwissels in de top van het ambtelijk apparaat in. De bedoeling van dit systeem is echter gelijk aan dat in Europa: het verzekeren van steun voor de politieke machthebbers.

2.5.2 Verschuivingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen

Een politiek-bestuurlijk systeem kan erop gericht zijn dat de neutraliteit van ambtenaren verzekerd is, ofwel dat op partijpolitieke affiliatie van ambtenaren gesteund wordt. Aan beide mogelijkheden ligt dezelfde doelstelling ten gronde, namelijk de vraag van politici hoe zich te verzekeren van politieke controle over het ambtelijk apparaat, dat loyaal het beleid adviseert en uitvoert. In deze studie kijken we vooral naar de mate waarin recente hervormingen een impact hebben op de traditionele politiek-ambtelijke modellen. Page & Wright menen dat de vrees dat noch het neutrale systeem, noch het gepolitiseerde systeem politieke controle verzekeren, leidt tot verschuivingen. Zij constateren dat landen waar de traditie van ambtelijke neutrali-

Land	Traditioneel model positie en rol ambtelijk apparaat	Recente evolutie positie en rol ambtelijk apparaat
België	Gepolitiseerd ambtelijk apparaat	Poging tot opwaarderen rol ambtenaren via beperking ministeriële kabinetten; Contractualisering topambtenaren
Canada	Westminster traditie (neutraal ambtenaren apparaat)	Geen duidelijke politisering
Denemarken	Neutraal ambtenaren apparaat	Geen politisering, wel andere instrumenten ter verhoging politieke responsiviteit (externe adviseurs, contractualisering topambtenaren, informele coördinatie)
Estland	Gepolitiseerd ambtelijk systeem	Versterking politisering door ontbreken stabiel systeem van topambtenaren; Pogingen tot bevorderen neutraliteit ambtenarenkorps
Finland	Nauwe verbondenheid tussen politici en topambtenaren	Vasthouden aan verzoening politieke gevoeligheid en professionaliteit
Frankrijk	Nauwe verbondenheid tussen politici en topambtenaren	Strategische politisering
Nieuw-Zeeland	Westminster traditie (neutraal ambtenaren apparaat)	Gebruik externe adviseurs, Contractualisering topambtenaren, Pogingen tot herstel traditionele ambtelijke neutraliteit via voorlichting
Polen	Gepolitiseerd ambtelijk apparaat	Pogingen tot bevorderen neutraliteit ambtenaren (benoemingen, ethische code)
Verenigde Staten	Formeel 'spoils systeem'	Aanhouden 'spoils systeem'
Verenigd Koninkrijk	Westminster traditie (neutraal ambtenaren apparaat)	Grotere politieke responsiviteit door veranderde machtsverhouding tussen politici en ambtenaren (gebruik 'spin doctors', prestatiecontracten); Inzet Senior Civil Service voor herstel traditionele waarden
Vlaanderen	Gepolitiseerd ambtelijk apparaat	Pogingen opwaarderen rol ambtenaren via beperking ministeriële kabinetten; contractualisering topambtenaren; versterking politiek primaat

Tabel 5: Politiek-ambtelijke verhoudingen

teit zwaar weegt, enige mate van politisering lijken te ondergaan, en er in landen waar de topambtenaren traditioneel sterk gepolitiseerd zijn, druk bestaat om politieke benoemingen op topniveau te beperken.⁷

Voor een aantal landen in onze studie zien we deze trend bevestigd. In landen waar het bestuurlijke systeem uitgaat van het Westminster-model treedt een politisering van het ambtelijk apparaat op. Zowel in het VK als in Nieuw-Zeeland dient een wantrouwen vanuit de politiek jegens het ambtelijk apparaat als drijfveer voor verandering.⁸ Als gevolg wordt meer gebruik van politiek benoemde adviseurs en persvoorlichters ('spin doctors'). Ook het vastleggen van arbeidsrelaties op contractbasis maakt topambtenaren afhankelijker van de politieke leiding. De houding van ambtenaren wordt daardoor responsiever ten aanzien van de politieke agenda van de bewindspersoon. Tegelijkertijd is er een 'depolitisering' in de organisatietop gaande, als gevolg van de verhoogde aandacht voor managementtaken. In plaats van beleidsadviseurs, worden topambtenaren in de eerste plaats managers. Hun beleidsadviserende taken worden vaak uitbesteed aan externen.

In Denemarken zorgt de alertheid van publiek, media en parlement voor de strenge bewaking van een politiek neutraal ambtenarenapparaat. Hoewel topambtenaren nog steeds een belangrijke bron van beleidsadvies zijn, breidt de persoonlijke staf van ministers zich uit en worden meer 'spin doctors' en consultants ingehuurd. Daarnaast zijn veel topambtenaren nu in dienst op basis aan contracten voor een bepaalde periode. Als middel om de samenwerking tussen politici en ambtenaren te bevorderen, is een informele coördinatiegroep opgezet. Hierin hebben ministers en departementschefs zitting.

Omdat modernisering van de overheid gepaard gaat met veranderende politiek-ambtelijke verhoudingen, probeert men in een aantal landen het traditionele ethos van ambtelijke neutraliteit en loyaliteit nieuw élan te geven. In Nieuw-Zeeland, het NPM-land per uitstek, is een voorlichtingscampagne onder ambtenaren opgezet over politieke neutraliteit, de relatie tussen ambtenaren

en ministers, de relatie tussen ambtenaren en parlementariërs en de interactie met het publiek.

Ook in Canada staat de Westminster-traditie onder druk, maar de politisering lijkt mee te vallen. In vergelijking met de andere Westminster-gemodereerde landen was hier de sturing door de minister-president altijd al sterk, en doordat topambtenaren erg politiek responsief zijn, is er minder behoefte aan politieke adviseurs.

In de landen waar het ambtelijk apparaat traditioneel gepolitiseerd is, kent men andere problemen. In België en Vlaanderen probeert men de traditie van politieke benoemingen aan de top van het ambtelijk apparaat te doorbreken. Ook krijgen de ambtenaren een grotere rol bij beleidsontwikkeling en advies, wat traditioneel vooral het domein van de ministeriële kabinetten was.⁹ In de praktijk verloopt de afslanking van de kabinetten niet altijd succesvol. Daarnaast vormt het versterken van het primaat van de politiek een rode draad in de verschillende hervormingsprogramma's.

In Polen wordt politisering door de erfenis van het communisme nog steeds als een groot probleem gezien. Meer open competitie bij de werving van ambtenaren moet hieraan een eind maken, in combinatie met strikte regels rondom de politieke betrokkenheid van ambtenaren en een ethische code voor ambtenaren.

In Estland, dat al een gepolitiseerd ambtelijk apparaat kent, wordt politisering eerder sterker dan zwakker. Formeel gezien worden alleen de politieke adviseurs van de ministers op politieke gronden aangesteld, maar toch zijn de meeste topbenoemingen politiek geïnspireerd. Het huidige instabiele ambtelijk apparaat met een hoog verloop van ambtenaren, biedt politici de kans meer politieke benoemingen te doen. Kritiek hierop vanuit de samenleving en media leidde tot een verbod voor ambtenaren om posities te bekleden in de top van politieke partijen.

De VS en Finland hebben ieder een eigen systeem waarbij respectievelijk het 'spoils systeem' en een nauwe verbondenheid tussen politiek en ambtenaren centraal staat. Hierdoor is (de)politisering

7 Page, E. & Wright, V. (eds.) (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford: Oxford University Press, p. 275

8 Interessant hierbij is de recente analyse van Sir Kevin Tebbit, Permanent Secretary van het Ministerie van Defensie, dat TV-series als 'Yes Minister' en 'Yes Prime Minister' het imago van de ambtenaren zwaar beschadigd zouden hebben (<http://news.scotsman.com/latest.cfm?id=3679532>, 27 Okt. 2004).

9 Page & Wright wijzen er op dat in deze partij-gepolitiseerde systemen ook een probleem van politieke controle opduikt, daar "To hold a party card may be less a sign of commitment to a political cause and more a sign of the seriousness of one's career aspirations" (Page & Wright 1999: 276).

van het ambtelijk apparaat een minder belangrijk thema in de recente hervormingen. In Frankrijk, waar de politiek en het ambtelijk apparaat ook nauw verweven zijn, zijn tendensen waarneembaar waarbij de positie van de ministeriële kabinetten ten opzichte van de professionele ambtenaren versterkt, tegelijk met pogingen om de macht van de kabinetten te doorbreken.

2.5.3 Conclusie

De managementgerichte hervormingen binnen de centrale overheid leiden in verschillende landen tot een hogere managementautonomie voor de ambtelijke top. De machtsverhouding tussen politiek en administratie verschuift tevens in het voordeel van het ambtelijk apparaat door het steeds complexer worden van het beleid. Daar tegenover staat dat topambtenaren door het gebruik van contracten bij aanstelling afhankelijker worden van de politieke leiding. Om het 'primaat van de politiek' te herwinnen en de politieke responsiviteit van het ambtelijk apparaat te verhogen wordt het ambtelijk apparaat meer gepolitiseerd, worden niet-ambtelijke adviseurs ingezet en wordt getracht het ambtelijk ethos te versterken.

2.6 Coördinatie tussen beleidsterreinen

Een laatste aandachtspunt bij de (her)inrichting van de rijksoverheid betreft de interdepartementale coördinatie.

2.6.1 Leiden hervormingen tot problemen ten aanzien van de (horizontale) coördinatie?

Nieuw Zeeland bestaat traditioneel grote bezorgdheid om interdepartementale coördinatie. De recente kritiek op het NPM-model berust op de vaststelling dat de hervormingen ten koste gingen van beleidsintegratie en –coördinatie. Fragmentatie kan coördinatieproblemen veroorzaken tussen beleidsdomeinen, maar als gevolg van functionele decentralisatie ook binnen beleidsdomeinen. Ook in Finland wordt gewezen op een gebrek aan centrale (politieke) sturing. Toch toont het gebrek aan interministeriële coördinatie in Polen aan dat coördinatieproblemen niet exclusief verbonden zijn met NPM-gerichte hervormingen.

2.6.2 Culturele, structurele en instrumentele coördinatie

Er zijn drie manieren waarop coördinatie plaatsvindt. Culturele coördinatie betreft het onderling

afstemmen van beleid via waarden, normen, doelen en verwachtingen. Structurele coördinatie vindt plaats met behulp van structurele voorzieningen zoals werkgroepen, commissies of interdepartementale overlegstructuren. Instrumentele coördinatie, tenslotte, betreft het inzetten van instrumenten gericht op standaardisatie, planning, budgettering, enz.¹⁰

Culturele coördinatie lijkt een basisvoorwaarde voor integratie van beleids- en bestuursprocessen. In verschillende landen blijken eerdere hervormingen ongunstig te zijn geweest voor het instandhouden van een gemeenschappelijk publiek ethos. Dit komt voort uit de structurele fragmentatie van het ambtelijk apparaat, maar ook uit het verlies aan continuïteit aan de top van de overheidsdiensten. Door het opzetten van een soort 'corps' of een 'senior civil service' (SCS) probeert men de gemeenschappelijke cultuur binnen het ambtelijk apparaat te herstellen.

In Frankrijk spelen de informele netwerken binnen de 'grands corps' traditioneel een belangrijke coördinerende rol. Ook in Polen staat een corps van hoge 'civil servants' garant voor een hechte maar informele integratie. In Canada neemt men maatregelen om de cultuur en motivatie binnen het ambtelijk apparaat, die door bezuinigingen onder druk was komen te staan, te herstellen. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar de leidinggevenden, omdat zij een cruciale rol spelen bij de coördinatie binnen en tussen beleidssectoren. Informele contacten, werklunches en seminars moeten een sociaal netwerk tussen de topambtenaren creëren. Nieuw-Zeeland probeert, na het mislukken van de Senior Civil Service, een 'Executive Leadership Programme' te ontwikkelen, een kader van ongeveer 300 topambtenaren. Ook de Britse Senior Civil Service heeft tot taak de samenwerking tussen de verschillende departementen te versterken, en de traditionele waarden van het Britse ambtenarenapparaat hoog te houden. Toch blijft de SCS een informeel orgaan zonder formele besluitvormingsbevoegdheid. De Finse avondschool, waar informele coördinatie op ministerieel niveau plaatsvindt, toont aan dat informele coördinatie niet beperkt is tot het ambtelijk apparaat. Ook het sociale netwerk van politici en ambtenaren is er hecht.

In Vlaanderen valt op dat de BBB-hervorming heeft geleid tot het voorstel om een aantal coördinatie-instituten te schrappen, met name de matrix-structuur en het College van SGs. De interdeparte-

10 Bouckaert, G. e.a. (2000). Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit, Brugge: Die Keure, p. 8-10

mentale coördinatie vindt voortaan niet meer op ambtelijk niveau plaats, en is beperkt tot politiek niveau. Horizontale coördinatie verloopt eerder informeel en tijdelijk door middel van projecten. De Copernicushervorming in België zorgt voor het opstellen van nieuwe, formele coördinatiestructuren zoals de interdepartementale beleidsraad, waarin ministers, kabinetschefs, topambtenaren en externe deskundigen samenkomen. In het VK spelen op politiek niveau 'Cabinet Committees' een belangrijke coördinerende rol. Deze overlegorganen, waarin naast ministers en onderministers ook parlementsleden zitting hebben, verenigen de individuele ministeriële verantwoordelijkheid met de collectieve verantwoordelijkheid van het voltallige kabinet.

In Canada zijn zowel de departementale structuren als het bestuurlijke centrum rond de Canadese premier hecht geïntegreerd. Om beleid beter te coördineren werd in Nieuw-Zeeland het Review of the Centre-project opgestart, dat leidde tot aantal aanbevelingen tot herstel van de horizontale coördinatie. Opmerkelijk is dat om dienstverlening aan de burger beter af te stemmen, institutionele ingrepen nodig zijn, zoals het scherper monitoren van crown entiteiten en het verkleinen van het aantal departementen en crown entiteiten. Een ander voorstel betreft het instellen van speciale, tijdelijke 'circuit breaker teams' om hardnekkige samenwerkingsproblemen aan te pakken. Ten behoeve van de horizontale coördinatie heeft de huidige Finse regering vier interdepartementale regeringsprogramma's opgezet. Voorbeelden van instrumentele coördinatie zijn duidelijk te zien in bijvoorbeeld Finland, Estland en Frankrijk. In Finland werkt men met prestatiecontracten, 'frame budgetting' en e-government, in Estland gebruikt de rijkskanselarij een implementatieregister om beleidsuitvoering te monitoren en in Frankrijk wordt de budgettaire coördinatie verzorgd door de 'Direction du Budget' van het ministerie van Economische Zaken.

2.6.3 Europeanisering

Het Europese integratieproces houdt in dat lidstaten Europees beleid binnen de centrale overheid en tussen de bestuurslagen moeten coördineren. Een belangrijke vaststelling hier is dat Europeanisering leidt tot verschuivende machtsverhoudingen binnen de lidstaten. Deze verschuivingen spelen tussen bestuursniveaus, maar ook binnen en tussen het politieke en ambtelijke systeem op centraal niveau. Zo verliezen nationale regeringen macht doordat beleidsterreinen die voorheen onder hun bevoegdheid vielen nu Europese regelgeving kennen. Ook binnen de regering kunnen verhou-

dingen verschuiven, bijvoorbeeld doordat het regeringshoofd als lid van de Europese Raad invloed kan uitoefenen op Europees beleid. Ambtenaren kunnen hun expertise aanwenden binnen een context van verhoogde complexiteit en internationalisering.

2.6.4. Conclusie

De landenstudies bespreken de mechanismen die ingezet worden om horizontale beleidscoördinatie te garanderen en te herstellen. Net zoals decentralisatie leidt tot vragen over verticale coördinatie (binnen beleidsterreinen), kan de met NPM-hervormingen samenhangende fragmentatie van het ambtelijk apparaat ten koste gaan van horizontale coördinatie. Fragmentatie kan immers leiden tot een risico op verkokering van beleidsterreinen.

2.7 Stuwende krachten achter de hervormingen

Naast het beschrijven van de hervormingen, gaan we in op de achtergrond van de opgestarte hervormingen. Het is interessant na te gaan of er vergelijkbare probleemstellingen en stuwende krachten ten grondslag lagen aan de hervormingen in de verschillende bestudeerde landen. Waaruit bestond de onvrede die leidde tot reorganisatie en wie zette de vraag naar verandering om in reële hervormingen?

2.7.1 Economische 'triggers'

De economische realiteit speelt een belangrijke rol bij hervormingen van het ambtelijk apparaat. Noodzaak tot bezuinigen vertaalt zich vaak in kritiek op het management en de organisatie van de publieke sector. Verhoogde efficiëntie en privatisering van overheidstaken worden gezien als mogelijke oplossingen. De Canadese case illustreert het belang van de economische factor. Terwijl NPM-geïnspireerde hervormingen in de jaren '80 nog niet goed aansloegen, vormde de economische recessie begin jaren '90 een katalysator tot het reorganiseren van de publieke sector. Ambtenarensalarissen werden bevroren en grootschalige privatisering vond plaats. Toen de economie in de tweede helft van de jaren '90 weer aantrok en er begrotingsoverschotten verschenen, slonk de politieke druk om te hervormen echter snel.

Een ongunstige economische situatie blijkt paradoxaal genoeg niet alleen als katalysator, maar ook als hindernis tot modernisering te werken. Een economische crisis en overheidstekorten kunnen aanzetten tot het uitwerken van drastische hervormingsprogramma's, maar vormen vaak ook

een belangrijk opstapel bij het implementeren van hervormingen. Estland toont dat sterke bezuinigingen op het ambtenarenapparaat veel ministeries en andere publieke organen juist minder slagvaardig maken om te hervormen.

2.7.2 Politieke aansturing

Politieke aansturing lijkt een voorwaarde voor het welslagen van hervormingen. In het VK worden de hervormingen vanaf 1979 politiek-ideologisch gestuurd door de idee van Thatcher en haar aanhangers dat het ambtenarenapparaat is verworpen tot een corporatistisch apparaat. In Nieuw Zeeland heeft de centrum-linkse regering sinds 1984 radicale managementhervormingen doorgevoerd, waardoor Nieuw Zeeland een internationaal voorbeeld van NPM is geworden. In België en Vlaanderen is de politiek de stuwende kracht achter hervormingen, omdat de geslotenheid van de 'oude politiek' en de noodzaak tot het versterken van het primaat van de politiek als belangrijke aanleidingen voor reorganisatie hebben gediend.

Waar de politiek de belangrijke stuwende kracht achter hervormingen vormt, rijst de vraag in hoeverre een politieke machtswissel effect heeft op het hervormingsproces. Een aantal voorbeelden toont dan continuïteit van verandering mogelijk is ongeacht politieke machtswissels. In het VK bracht de machtsovername van Labour in 1997 een hervormingsprogramma met nieuwe accenten (territoriale decentralisatie), maar bleven de grote principes van de hervormingen zoals opgezet door de Conservatieven overeind. Toch constateren we dat nieuwe aandachtspunten naast de bestaande hervormingen kunnen leiden tot tegenstrijdige doelstellingen. In het Britse geval gaat het streven naar territoriale decentralisatie én betere interne coördinatie moeilijk samen.

In Nieuw-Zeeland zette de National Party begin jaren '90 de hervormingen opgestart door Labour door. Echter, toen Labour in 1999 opnieuw aan de macht kwam, begon een periode van herbezinning over de hervormingen van de 15 jaar daarvoor. Frankrijk kent daarentegen geen allesomvattend moderniseringsprogramma. De opeenvolgende regeringen stellen telkens hun eigen prioriteiten, waarbij drie hoofdthema's toch naar voor komen: decentralisatie en deconcentratie, modernisering en privatisering. Ondanks het ontbreken van een groots moderniseringskader is er dus toch continuïteit in de verandering. Politieke veranderingen hebben niet altijd veel effect op hervormingen, bijvoorbeeld waar het de modernisering van de overheidsdiensten betreft, terwijl een thema als privatisering wel een veel grotere politieke gevoeligheid toont.

In de VS is een politieke machtswissel niet zozeer

een hindernis om drastische hervormingen door te voeren, maar zijn het meer de kenmerken van het politieke systeem zelf: het systeem van 'checks and balances' en de reële kans op 'cohabitation' tussen president en parlement. Andere voorbeelden tonen meer discontinuïteit na politieke machtswissels. In België zorgde de aanstelling van een nieuwe regering voor belangrijke ingrepen in het federale moderniseringsprogramma. Ook in Vlaanderen rijst onduidelijkheid over de toekomst van Beter Bestuurlijk Beleid onder de nieuwe coalitie.

2.7.3 Ambtelijke betrokkenheid: de centrale elite en/of decentrale initiatieven

De nauwe verwevenheid tussen politiek en ambtelijk apparaat in Finland maakt het onduidelijk of de managementhervormingen vanuit de ambtenarij, dan wel vanuit de politiek werden geïnitieerd. Een kleine elite van topambtenaren en enkele politici lijken samen de hoofdrol te spelen. Doordat Finland een sterke ambtelijke traditie kent en zwakke coalitieregeringen, kunnen topambtenaren, vooral van het Ministerie van Financiën, een grote rol spelen bij de uitwerking en uitvoering van de hervormingen.

In Frankrijk sturen naast de politici, in mindere mate ook topambtenaren veranderingen aan.

De ministeries van Economische Zaken & Financien, van de Openbare Dienst en van Binnenlandse Zaken (verantwoordelijk voor decentralisatie en deconcentratie), en de machtige Grands Corps spelen een belangrijke rol in de hervormingen. De Franse case toont ook de culturele verschillen tussen de centrale 'technocratische' politiek-bestuurlijk elite, en de nieuwe managers aan het hoofd van de gedecentraliseerde afdelingen van de ministeries of de hoofden van de subnationale overheden, die meer gericht zijn op 'draagvlak voor verandering'. Deze nieuwe scheiding binnen het ambtelijk apparaat wordt tevens gezien als verklaring voor het moeilijk doorvoeren van geïntegreerde, grootse veranderingen. Dit schetst een beeld van Frankrijk als een weinig dynamische overheid, terwijl onze landenstudie eerder laat vermoeden dat – hoewel een allesomvattend hervormingskader ontbreekt – de technische ministeries en de gedecentraliseerde organen een groot aantal hervormingsprojecten hebben opgestart. Dit in tegenstelling tot de traditionele centrale ambtenarendienst.

In Canada wordt de beperkte doorvoering van een aantal hervormingsinitiatieven geweten aan een gebrek aan politieke aandacht en draagvlak buiten de ambtelijke organisatie. Er gaat een relatief grote aandacht uit naar het versterken van de ambtelijke cultuur en de waarde van een professioneel ambtelijk ethos. Hoewel de resultaten van een dergelijke,

cultuurgerichte hervorming minder zichtbaar zijn dan de resultaten van structurele ingrepen, is dit type hervorming niet minder waardevol of invloedrijk.

2.7.4 En de burger?

De rol is van de burger in het hervormingsproces is vanuit democratisch oogpunt van zeer groot belang. Vaak wordt gewezen op het afnemende vertrouwen van de burgers in de overheidsdiensten als stuwende kracht achter verandering, maar de rol van de burger als katalysator van verandering binnen de overheid is vaker indirect, dan direct.

Het democratisch mandaat van de Britse kiezers aan de Conservatieven (1979-1997) kan worden geïnterpreteerd als een langdurige instemming met de noodzaak tot drastische hervorming van de publieke sector. Gezien het feit dat de regering hervormingsbesluiten nam zonder veel rekening te houden met de publieke opinie, maar toch kon rekenen op steun van de bevolking, lijkt sprake van een paradoxale situatie. De regering maakte gebruik van de algemene onvrede over de economische situatie door deze te vertalen naar een onvrede met de openbare dienstverlening.

Ook in Denemarken, waar de neutraliteit van het ambtenarenapparaat een grote rol speelt, bestaat het merendeel van de hervormingen uit top-down initiatieven, aangestuurd vanuit de nationale politieke en de publieke organen zelf. Hoewel een betere dienstverlening aan de burgers geldt als uiteindelijke doelstelling, kan de bevolking zelf niet gezien worden als een belangrijke stuwende kracht.

In België en Vlaanderen zijn er een aantal crises – onder meer de Dutroux-affaire en enkele voedselcrises – die de behoefte aan vernieuwing benadrukten. Toch kunnen we stellen dat de hervormingsprojecten opgestart worden vanuit het politieke niveau, waarbij vervolgens ook ambtelijke actoren worden betrokken. Weliswaar genoot de groot-schalige Copernicushervorming de legitimatie van een referendum, maar de directe betrokkenheid van de burger bleef ook hier beperkt.

In de VS komt het traditionele wantrouwen jegens het federaal ambtelijk apparaat duidelijk naar voren. De nationale politiek maakt gebruik van het beeld onder de burgers van een geldverslindende, inefficiënte overheidsorganisatie. Kritiek op het ambtelijk apparaat is een standaard onderdeel van verkiezingscampagnes, maar dit leidt lang niet altijd tot drastische hervormingen. De scepsis vanuit samenleving en politiek kan de kans van slagen van hervormingen juist ondermijnen. De aanslagen

van 11 september 2001 vormden hierin echter een moment van kentering: anti-bureaucratische ideeën zijn deels omgeslagen in een geloof in het nut en de noodzaak van een goed functionerende bureaucratie en hebben ook geleid tot specifieke hervormingen. Het leidde tot enkele atypische veranderingen, zoals de groei van de publieke uitgaven en het aantal federale ambtenaren en het samenbrengen van het veiligheidsbeleid binnen het *Department of Homeland Security*.

2.7.5. De media

Een andere belangrijke actor is de media, wiens aanpak over het algemeen steeds aanvallender wordt. Naast hoge verwachtingen bij de bevolking ten aanzien van de publieke dienstverlening, pakken de media de politici hard aan bij falend beleid. Hierdoor komt het creëren van efficiënte, effectieve én responsieve overheid ook hoog op de agenda van politici.

2.7.6 Specifieke stuwende krachten eigen aan het land onder studie

Een aantal bestudeerde landen tonen heel eigen, specifieke aanzetten tot verandering. Polen richt zich vooral op het ontmantelen van de centralistische structuren van het communisme en op het opbouwen van professionaliteit binnen de publieke sector. Het kandidaat-lidmaatschap voor de EU heeft in Polen en Estland, maar ook in Finland in de eerste helft van de jaren '90, aangezet tot modernisering.

In België en Vlaanderen dienen we de modernisering van de overheid te bekijken binnen de context van de staatsvormingen. In Vlaanderen zorgt de staatsvorming voor meer zelfstandigheid en meer bevoegdheden. Vanaf de oprichting in 1983, is het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap snel gegroeid. Terwijl de Vlamingen graag wat betreft modernisering van de overheid voorop liepen binnen de Belgische context, bleek de federale staatsvorming eerder een hindernis voor federale hervorming. De aandacht die uitging naar de staatsvorming bleek tot eind jaren '90 voor een deel ten koste te gaan van de aandacht voor de modernisering van het ambtelijk apparaat. Ook het samengaan van verschillende culturen (de Vlaamse en de Waalse cultuur) blijkt een hindernis voor verandering op het federale niveau. Deze laatste, culturele factor zien we ook in Canada. Hier heeft de gespannen situatie tussen Frans- en Engelstaligen invloed op de inrichting en het functioneren van de centrale overheid. Net zoals in België zijn representativiteit en tweetaligheid van groot belang, maar de Canadese overheid slaagt er beter in haar bezorgdheid over de loyaliteit van alle

burgers om te zetten in verbetering van de dienstverlening aan de burger.

2.8 Zijn de beoogde effectengerealiseerd

2.8.1 Drastische of geleidelijke verandering

Het voorbeeld van de hervormingen in het VK laat zien dat drastische structurele en/of culturele hervorming kan samengaan met het vasthouden aan de bestaande kaders van de bestuurlijke traditie. De hervorming binnen de Britse openbare sector wordt gepresenteerd als drastisch en revolutionair, maar tegelijk blijft het Westminster model toonaangevend voor de manier waarop zowel politici als ambtenaren opereren. Al blijft men formeel hier aan vasthouden, toch zien we ook een niet onbelangrijke verandering in de richting van een meer gepolitiseerde civil service en het toenemende gebruik van politieke adviseurs.

Ook de Finse case laat zien dat een imago van moderne overheid kan samengaan met een traditie van geleidelijke verandering. De Finse overheid bestaat weliswaar van oudsher uit kleine beleidsvormende ministeries en relatief autonome uitvoerende agentschappen en lokale overheden, maar blijkbaar hoeft een geleidelijke veranderingsstijl een hoge van flexibiliteit en veranderlijkheid niet in de weg te staan.

2.8.2. Opnieuw: en de burger?

De effecten van de hervormingen voor de burgers zijn niet altijd eenduidig aan te geven. Ook al geldt een betere dienstverlening voor de burger in verschillende landen als de uiteindelijke doelstelling van reorganisatie, de hervormingen zelf richten zich meestal in de eerste plaats op de institutionele structuur en het intern functioneren van de overheid. Hierdoor merkt de burger slechts indirect iets van de hervormingen. Vaak is het moeilijk om de hervormingen rechtstreeks te verbinden met een duidelijk beter beleid. Zo is er een groot contrast ontstaan tussen de grote tevredenheid van de Britse burgers over de privatiseringsmaatregelen in de jaren '80 en de oordelen 20 jaar later over de gevolgen van deze hervormingen voor de burger (bijvoorbeeld voor het openbaar vervoer of de energiemarkt).

Er zijn meer onbedoelde effecten van hervormingen. In paragraaf 5 bespreken we het dilemma tussen het verlenen van grotere management- en beleidsautonomie enerzijds en het versterken van de politieke controle anderzijds. Structurele aanpassing gericht op een beter management van de overheidsdiensten blijkt vaak gepaard te gaan

met onduidelijkheid over de eindverantwoordelijkheid bij beleidsfalen.

2.8.3. Bijkomende hervormingen

Een laatste, evaluerende vraag, is of we de basisprincipes die we bij hervormingen in de verschillende landen terug zagen keren, ook aantreffen in de meest recente reorganisatie-programma's. Gaat men door op de ingeslagen hervormingsweg, of niet?

Recentelijk wordt in verschillende landen een aantal onbedoelde effecten van de NPM-modernisering duidelijk. Zo is in het VK, na de functionele decentralisatie in het kader van het Next Steps Programme, een tegengestelde beweging merkbaar. Meest opmerkelijk hierbij is dat de recentralisatie met dezelfde argumenten wordt gemotiveerd als destijds bij het opstarten van quasi-autonome organisaties, waaruit op te maken is de structuren niet voldaan hebben aan de verwachtingen. Zowel toen als nu is het streven beleid efficiënter en responsiever ten aanzien van de burger te maken.

In Nieuw-Zeeland is recent een belangrijke contra-reactie tegen de NPM-hervormingen ontstaan. Een reeks ernstige incidenten zorgde voor grote maatschappelijke en politieke kritiek op het verlies aan 'public service ethos' en de fragmentatie van de publieke sector. De meest recente hervormingen richten zich dan ook op het herstellen van een aantal onbedoelde effecten van NPM, zoals de beleidsverkokering.

In Finland is geen sprake van een radicale breuk in de hervormingsinitiatieven. Dit heeft mede te maken met de geleidelijkheid van verandering. Toch kunnen we stellen dat ook hier een einde is gekomen aan verdergaande decentralisatie en fragmentatie, en dat hervormingsinitiatieven nu gericht zijn op de versterking van de strategische en de coördinatiefuncties.

De voorbeelden van het VK, Nieuw Zeeland en Finland zetten Canada, waar NPM nooit zo radicaal werd doorgevoerd in een positief daglicht. Daar is namelijk minder behoefte aan hersteloperaties en gaat men door met het geleidelijk moderniseren en flexibiliseren van de overheid. Dit neemt niet weg dat ook in deze case, opeenvolgende modernisering ingaan op de knelpunten van eerdere hervormingen. Een voorbeeld hiervan is de aandacht in het La Relève-project naar de versterking van de 'civil service cultuur' en het bevorderen van de motivatie van ambtenaren, die mede is ingegeven door de negatieve effecten van eerdere bezuinigingsprogramma's.

Voorwoord

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Vergelijkende analyse

3. Conclusies en aanbevelingen



Duidelijke doelstellingen en brede acceptatie

Externe krachten, zoals de economische situatie, vormen belangrijke katalysatoren voor verandering. Desondanks moeten er binnen het systeem actoren zijn die de verantwoordelijkheid voor de hervormingen op zich nemen, om tot daadwerkelijke verandering te komen. Politieke aansturing van verandering blijkt een cruciale factor voor het succes van een hervorming. Hiermee komt ook het gevaar van het stilvallen van hervormingen na een politieke wisseling naar voren. De kans dat hervormingen gedurende opeenvolgende regeringen standhouden is groter als er duidelijke doelen zijn geformuleerd, gesteund door een brede coalitie van actoren. Deze brede coalitie bestaat niet alleen uit politici, maar ook uit ambtenaren, vakbonden en andere stakeholders.

Aanbeveling 1

Formuleer duidelijke doelstellingen bij de hervorming en besteed ruime aandacht en energie aan de bouw van een brede coalitie voor verandering.

Politiek-ambtelijke samenwerking als succesfactor

In de meeste gevallen wordt het initiatief tot hervorming genomen door de politiek, en minder vaak door het ambtelijk apparaat of door de burger. Toch spelen ook ambtenaren en burgers een belangrijke rol. In een beperkt aantal landen lijkt de hervorming een initiatief dat steunt op politiek-ambtelijke samenwerking. Dit vormt wellicht een belangrijke succesfactor, niet alleen bij het uitwerken van moderniseringsinitiatieven, maar ook bij de implementatie daarvan. Waar hervormingen geen steun krijgen van het ambtelijk niveau, bereikt de daadwerkelijke modernisering van het ambtenarenapparaat al gauw zijn grenzen. Echter, ook omgekeerd vinden ambtelijke initiatieven die het zonder politiek ondersteuning moeten stellen, geen gemakkelijke doorgang.

Aanbeveling 2

Beschouw politiek-ambtelijke samenwerking als een succesfactor bij verandering. Bouw een coalitie van veranderingsvoorvechters, die de grenzen van respectievelijk het politiek systeem en het ambtelijk apparaat overstijgt.

Belang van de burger aan de input- en outputzijde van hervormingen

Vaak beogen hervormingen de burger nauwer te betrekken bij het beleid, maar wenst de burger zelf eerder een indirecte rol te spelen. Maatschappelijke onvrede met de publieke dienstverlening vormt een belangrijke aanleiding voor het politieke niveau om hervormingen op te starten, vaak aangespoord door het gretig inspelen van de media op gevallen waarin de overheidssector niet goed functioneert. Algemeen geldt een verbeterde dienstverlening aan de burgers als belangrijke doelstelling, maar is de bevolking zelf niet een stuwende kracht achter de hervormingen.

Aanbeveling 3

Hoewel de burger zich zelden direct actief opstelt bij hervormingen is het belang van de burger aan input- en outputzijde van de hervormingen aanzienlijk. Houd bij het uitwerken van hervormingen oog voor het uiteindelijke einddoel: een responsieve overheid, die hoogwaardige dienstverlening biedt aan de burger.

Leren uit internationale ervaring

In landen speelt vaak ook een geheel eigen problematiek: in België en Canada moeten verschillende culturen binnen een federale eenheid samengebracht worden, en in Polen en Estland moet de overstap gemaakt worden van een communistisch systeem naar een kapitalistisch systeem, geïntegreerd in de Europese Unie.

Aanbeveling 4

Ondanks een aantal gelijklopende contextuele factoren, kent elk land zijn eigen, specifieke krachten, die aanzetten tot hervorming en richting geven aan deze hervorming. We kunnen het nodige leren aan de hand van internationale ervaringen, echter niet twee landen zijn gelijk van aard. Elk land zal daarom zijn eigen veranderingstraject moeten vormgeven.

Alomtvattend als het kan? Ook geleidelijke verandering werkt

Deze studie laat zien dat drastische hervormingen geen garantie voor succes zijn. Geleidelijke veranderingen blijken een even grote kans van slagen te hebben.

Aanbeveling 5

Overheden die graag een veranderingsgezinde imago willen hebben, komen in de verleiding om alomvattende hervormingsprogramma's te lanceren. Geleidelijke hervormingen kunnen op termijn evengoed tot belangrijke aanpassingen aan het politiek en/of ambtelijk systeem leiden. Ook een klein aantal opvallende projecten kan het imago / de legitimiteit van de overheid op korte termijn aanzienlijk versterken. Wel moeten de effecten van deze projecten goed verankerd worden.

Houd rekening met de politiek-bestuurlijke context

De bestuurlijke traditie van de verschillende landen is van groot belang. Zo dankt Nieuw Zeeland zijn NPM-imago aan een drastisch hervormingsproject, maar is het moderne beeld van Finland eerder gebaseerd op geleidelijke aanpassingen van een systeem dat traditioneel al een aantal NPM-kenmerken vertoonde (zoals de scheiding tussen beleid en uitvoering, en decentralisatie).

De veronderstelling dat landen met een meerderheidsregering, een krachtige regeringsleider, en zonder een uitgebreid systeem van bestuursrecht beter in staat zijn tot snelle en drastische verandering, vindt steun in de doorvoering van hervormingen in het VK en in Nieuw Zeeland. Desondanks zien we in Canada een meer gematigd proces van hervormingen, terwijl de institutionele achtergrond gelijksoortig is aan die van het VK en Nieuw Zeeland. Omgekeerd toont onze studie geen voorbeelden van politiek gefragmenteerde systemen (coalitiesystemen) waar radicale hervorming wordt doorgevoerd. In België en Vlaanderen zien we radicaal opgezette hervormingen, die geleidelijk bijgestuurd en ingeperkt worden.

Aanbeveling 6

De politiek-bestuurlijke context van een land is van groot belang. Structuren vanuit andere bestuursmodellen zijn niet vanzelfsprekend toepasbaar in een ander model. Dit betekent echter niet dat een overheid alleen kan leren van andere landen met een soortgelijke politiek-bestuurlijke achtergrond.

Uitgaande van de beperkingen die de context oplegt, kan men ook leren van voorbeelden die op het eerste zicht verder afstaan van de eigen praktijk.

Op zoek naar de juiste balans (dilemma's bij veranderingen)

Gevallen waarin hervormingen niet tot het gewenste resultaat leidden zijn ook leerzaam. Vaak blijft onduidelijk hoezeer de aanpassing van structuren en procedures de dienstverlening voor de burger merkbaar verbetert. Daarbij kunnen onbedoelde effecten zich voordoen, zoals het verlies van politieke controle, hetzij aan de private sector, die een aantal voorheen publieke taken overneemt, of aan het ambtelijke apparaat, dat een grotere management- en beleidsautonomie verkrijgt. Nieuwe problemen, die zich samen met de ingezette modernisering aandienen, vragen om oplossingen. Het is veelzeggend dat Nieuw-Zeeland, jaren het schoolvoorbeeld op het terrein van NPM, ook opvalt door hersteloperaties onder meer gericht op het herwinnen van (horizontale, maar ook verticale) beleidsintegratie en coördinatie en het repareren van de 'public service ethos'.

Aanbeveling 7

Beschouw hervormingen steeds als het zoeken naar de juiste balans. Verandering betekent het omgaan met dilemma's, en inspringen op nieuwe problemen. Zwart-wit keuzes zijn vaak niet mogelijk of passend.

Gedwongen door de economische realiteit moesten overheden vanaf de jaren '80 hun rol en intern functioneren opnieuw evalueren. Daartegenover staat echter een tweede belangrijke aandachtspunt: de democratische controle en de politieke responsiviteit van de ambtenaren. Herstel of behoud van het primaat van de politiek hoeft niet gelijk te staan aan afbraak van de ambtelijke slagkracht. Doel is een systeem van autonomie en verantwoording te bouwen waarin beide elkaar versterken. Het herstel van het 'public service ethos' krijgt veel aandacht, na hervormingen die 'new management' en bezuinigingen benadrukten. Waarden als flexibiliteit, efficiëntie en effectiviteit zijn sinds de jaren '80 zwaarder gaan wegen, maar ook 'traditionele' begrippen zoals het primaat van de politiek, verantwoordelijkheidsrelaties en controle, coördinatie, integriteit, ambtelijke loyaliteit en motivatie blijven van groot belang.

Aanbeveling 8

Omgaan met dilemma's betekent zoeken naar win-win situaties: bijvoorbeeld grotere management-

flexibiliteit én versterkte politieke controle. Nieuwe, managementgerichte waarden, maken de traditionele waarden van het ambtelijk apparaat niet minder belangrijk.

Evaluatie en bijsturing van hervormingen

Recente hervormingen zijn niet alleen gericht op vernieuwing, maar ook op herstel na eerdere hervormingen. De meest succesvolle landen evalueren hun hervormingen en de nieuw opgezette organisatiestructuren geregeld. Op basis hiervan worden dan nieuwe projecten opgezet.

Aanbeveling 9

Er is behoefte aan een voortdurend debat, gebaseerd op een gedegen evaluatie van de doorgevoerde hervormingen. Het zichtbaar maken van de (neven)effecten van hervormingen, maakt verdergaan in de hervorming, en indien nodig, bijsturen van de veranderingen, mogelijk.

Daarnaast is er in een langdurend proces van verandering behoefte aan tussentijdse stabilisatie. Een snelle opeenvolging van hervormingsinitiatieven kan leiden tot onvoldoende verankering van afzonderlijke initiatieven of tot veranderingsmoeheid, waardoor het slagen van nieuwe projecten gevaar loopt.

Aanbeveling 10

In een hervormingsproces is van tijd tot tijd behoefte aan stabilisatie. Dit om de resultaten van de al geleverde inspanningen voldoende te verankeren, en om veranderingsmoeheid tegen te gaan.

Voorwoord

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Vergelijkende analyse

3. Conclusies en aanbevelingen

Bijlage



Tabel Overzicht kenmerken per land

Land	Staats-structuur	Territoriale decentralisatie	Integratie/fragmentatie politiek en ambtelijk systeem	Functionele decentralisatie	Politiek-ambtelijke verhoudingen
België	Napoleontisch/Latijns	Gedecentraliseerde federale structuur	Coalitie – geïntegreerde civil service	Taakscheiding	Gepolitiseerd ambtelijk apparaat; Politieke kabinetten
Canada	Angelsaksisch/Westminster	Gedecentraliseerde federale structuur	Meerderheidsregering – geïntegreerde civil service	Beperkte taakscheiding	Westminster traditie (neutraal ambtenaren apparaat)
Denemarken	Mengvorm	Sterk gedecentraliseerde eenheidsstaat	Coalitie – gefragmenteerde civil service	Taakscheiding	Neutraal ambtenaren apparaat
Estland	Mengvorm	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	Coalitie – gefragmenteerde civil service	Taakscheiding	Gepolitiseerd ambtelijk systeem
Finland	Mengvorm	Sterk gedecentraliseerde Eenheidsstaat	Coalitie – gefragmenteerde civil service	Taakscheiding	Nauwe verbondenheid tussen politici en topambtenaren
Frankrijk	Napoleontisch/Latijns	Gecentraliseerde eenheidsstaat	Coalitie / Gemengd – geïntegreerde civil service	Taakscheiding	Nauwe verbondenheid tussen politici en topambtenaren; Politieke kabinetten
Nieuw-Zeeland	Angelsaksisch/Westminster	Gecentraliseerde eenheidsstaat	Meerderheidsregering (tot 1996)/ Coalitie (na 1996) – Geïntegreerde civil service (tot 1988)/ gefragmenteerd (na 1988)	Taakscheiding	Westminster traditie (neutraal ambtenaren apparaat)
Polen	Continentaal-Rechtsstaat	Sterk gedecentraliseerd (sinds 1999)	Coalitie – geïntegreerde civil service	Weinig taakscheiding	Gepolitiseerd ambtelijk apparaat
Verenigde Staten	Angelsaksisch/Washington	Sterk gedecentraliseerde federale structuur	Meerderheidsregering – geïntegreerde civil service	Taakscheiding	Formeel 'spoils systeem'
Verenigd Koninkrijk	Angelsaksisch/Westminster	Gecentraliseerde eenheidsstaat	Meerderheidsregering – geïntegreerde civil service	Taakscheiding	Westminster traditie (neutraal ambtenaren apparaat)
Vlaanderen	Mengvorm	Gedecentraliseerde federale structuur	Coalitie – geïntegreerde civil service	Taakscheiding	Gepolitiseerd ambtelijk apparaat; Politieke kabinetten
NEDERLAND	Mengvorm	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	Coalitie – gefragmenteerde civil service (integratie op niveau topkader – ABD)	Taakscheiding	A-politiek ambtenaren apparaat

Colofon

Dit is een publicatie van:

Programma Andere Overheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Vormgeving Vorm Vijf Ontwerpteam, Den Haag

Uitgave voorjaar 2005

Zie ook www.andereoverheid.nl

Andere Overheid
Interdepartementaal Programma
Forumgebouw, Kalvermarkt 53, Den Haag
Postbus 20011, 2500 EH Den Haag
T (070) 426 88 81
F (070) 426 83 86
info@andereoverheid.nl
www.andereoverheid.nl