Universiteit
Leiden
The Netherlands

Koers houden in turbulentie: De rol van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu internationaal vergeleken

Berg, C.F. van den; Meer, F.M. van der; Mannekes, M. van; Osch, D. van; Porth, J.; Schmidt, A.

Citation
Berg, C. F. van den, Meer, F. M. van der, Mannekes, M. van, Osch, D. van, Porth, J., & Schmidt, A. (2015). *Koers houden in turbulentie: De rol van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu internationaal vergeleken*. Den Haag: CAOP. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/38269

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/38269

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

CAOP

Koers houden in turbulentie

De rol van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu internationaal vergeleken

Rijksoverheid

Universiteit Leiden

CAOP

Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Koers houden in turbulentie

De rol van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu internationaal vergeleken

Caspar van den Berg, Frits van der Meer, Marije van Mannekes, Danielle van Osch, Jan Porth, Arjen Schmidt

Centre for Public Sector Reform, Universiteit Leiden

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING

1.1 Vernieuwing en verandering: constant én onverzadigbaar? 10
1.2 Vernieuwing en verandering van de overheid door de eeuwen heen 13
1.3 De veranderende overheid: de opkomst van het NPM-model 16
1.4 De opkomst van de enabling state en de energieke samenleving 19
1.5 Leeswijzer 25

DEEL I LANDENSTUDIES

2 BELGIË

2.1 Inleiding 30
2.2 Algemene beschrijving van de centrale overheid 32
Staatsstructuur 32
Politiek systeem 33
Ambtelijk systeem 34
2.3 Financieel-economische context 2000-2013 35
Ontwikkeling van de economische groei 35
Ontwikkeling van de staatsschuld 36
Ontwikkeling van de werkloosheid 36
2.4 De veranderende overheid naar het NPM-model 38
Privatisering en verzelfstandiging 38
Invoering van marktwerking en PPP 39
Functionele en territoriale decentralisatie 40
2.5 De veranderende overheid naar het model van de enabling state en de energieke samenleving 42
De veranderende positie van ambtenaren 42
Veranderende sturingsmethoden 43
Veranderende activiteiten 44
2.6 Conclusie 45

3 CANADA

3.1 Inleiding 48
3.2 Algemene beschrijving centrale overheid 49
Overheidsstructuur 49
Politiek systeem 50
Uitvoerende macht 50
Ambtelijk apparaat 51
3.3 Financieel-economische context (2000-2014) 52
3.4 De veranderende overheid naar het NPM model 55
Privatisering en verzelfstandiging 55
Invoering van marktwerking en PPP 56
Functionele en territoriale decentralisatie 57
3.5 De veranderende overheid naar het model van de enabling state en de energieke samenleving 58
Veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid 58
De veranderende positie van ambtenaren 59
Veranderende sturingsmethoden 60
Veranderende activiteiten 61
3.6 Conclusie 62

4 DENEMARKEN

4.1 Inleiding 66
4.2 Algemene beschrijving centrale overheid 67
4.3 Financieel-economische context (2000-2013) 69
4.4 De veranderende overheid naar het NPM model 72
Privatisering en verzelfstandiging 73
Invoering van marktwerking en PPP 74
Functionele en territoriale decentralisatie 75
4.5 De veranderende overheid naar het model van de enabling state en de energieke samenleving 76
Veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid 76
De veranderende positie van ambtenaren 77
Veranderende sturingsmethoden 77
Veranderende activiteiten 78
4.6 Conclusie 80

INHOUDSOPGAVE

5 DUITSLAND

5.1 Inleiding **84**
5.2 Algemene beschrijving van de centrale overheid **85**
5.3 Financieel-economische context (2000-2013) **87**
5.4 De veranderende overheid naar het NPM-model **90**
Privatisering en verzelfstandiging *91*
Invoering van marktwerking en PPP *92*
Functionele en territoriale decentralisatie *93*
5.5 De veranderende overheid naar het model van de enabling state en de energieke samenleving **94**
Veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid *95*
De veranderende positie van ambtenaren *95*
Veranderende sturingsmethoden *96*
Veranderende activiteiten *97*
5.6 Conclusie **98**

6 FINLAND

6.1 Inleiding **102**
6.2 Algemene beschrijving centrale overheid **103**
6.3 Financieel-economische context (2000-2013) **105**
6.4 De veranderende overheid naar het NPM-model **108**
Privatisering en verzelfstandiging *109*
Invoering van marktwerking en PPP *109*
Functionele en territoriale decentralisatie *110*
6.5 De veranderende overheid naar het model van de enabling state en de energieke samenleving **112**
Veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid *114*
De veranderende positie van ambtenaren *114*
Veranderende sturingsmethoden *115*
6.6 Conclusie **116**

7 FRANKRIJK

7.1 Inleiding 120
7.2 Algemene beschrijving van de centrale overheid 121
Overheidsstructuur 121
Politieke structuur 122
Uitvoerende macht 123
Ambtelijk systeem 123
7.3 Financieel-economische context (2000-2013) 125
7.4 De veranderende overheid naar het NPM-model 128
Privatisering en verzelfstandiging 128
Invoering van marktwerking en PPP 129
Functionele en territoriale decentralisatie 131
Veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid 132
De veranderende positie van ambtenaren 133
Veranderende sturingsmethoden 134
Veranderende activiteiten 135
7.6 Conclusie 136

8 VERENIGD KONINKRIJK

8.1 Inleiding 140
8.2 Algemene beschrijving van de centrale overheid 141
Overheidsstructuur 141
Politiek systeem 141
Uitvoerende macht 142
Ambtelijk systeem 142
Devolutie 143
8.3 Financieel-economische context (2000-2013) 145
8.4 De veranderende overheid naar het NPM-model 148
Privatisering en verzelfstandiging 148
Invoering van marktwerking en PPP 149
Functionele en territoriale decentralisatie 150
8.5 De veranderende overheid naar het model van de enabling state en de energieke samenleving 151
Veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid 151
De veranderende positie van ambtenaren 153
Veranderende sturingsmethoden 153
Veranderende activiteiten 154
8.6 Conclusie 155

INHOUDSOPGAVE

DEEL II VERDIEPENDE STUDIES OVER DE DOMEINEN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

9 FINLAND

9.1 Inleiding 162
9.2 Politieke en ambtelijke organisatie van infrastructuur en milieubeleid 164
9.3 Veranderende rolopvatting van de overheid 167
De enabling state of participatiesamenleving 167
Veranderingen in het takenpakket 168
Veranderingen in beleidsinstrumenten 169
Veranderingen in de organisatie 171
Spanningen die de nieuwe rolopvatting van de overheid met zich meebrengt 172
9.4 Europese dimensie 173
Verandering van bestaande taken 174
Invoering van nieuwe taken en beleidsinstrumenten 174
Arrangementen voor de coördinatie van EU-wet- en regelgeving 175
Uitdagingen bij de incorporatie van EU-wet- en -regelgeving in de nationale beleidscontext 177
9.5 Conclusie 178

10 VERENIGD KONINKRIJK

10.1 Inleiding 182
10.2 Politieke en ambtelijke organisatie van infrastructuur en milieubeleid 183
10.3 Veranderende rolopvatting van de overheid 189
De enabling state of participatiesamenleving 189
Veranderingen in het takenpakket 191
Veranderingen in de organisatie 194
Spanningen die de nieuwe rolopvatting van de overheid met zich meebrengt 196
10.4 Europese dimensie 198
10.5 Conclusie 201

11 VLAANDEREN

11.1 Inleiding 206
11.2 Politieke en ambtelijke organisatie van infrastructuur- en milieubeleid 208
Algemeen 208
Het type beleidsinstrumenten gebruikt door de overheid in de beleidsdomeinen .. 211
De organisatie en het management van het ambtelijk apparaat in de beleidsdomeinen 212
11.3 Veranderende rolopvatting van de overheid 214
De enabling state of participatiesamenleving 214
Spanningen die de nieuwe rolopvatting van de overheid met zich meebrengt 215
De energieke samenleving 217
Veranderingen in de organisatie 220
11.4 Europese dimensie 221
11.5 Conclusie 224

12 EINDCONCLUSIE

12.1 Inleiding 228
12.2 Vernieuwing en verandering in hun context 229
12.3 De opkomst van de enabling state en de energieke samenleving 234
12.4 Naar een toekomstbestendige rijksoverheid 237
De ambtelijke rolopvatting 241
De vaardigheden, inhoudelijke kennis en trots van de ambtenaar 244
12.5 Conclusie 247

BIBLIOGRAFIE

Bij hoofdstuk 1: Inleiding 252
Bij hoofdstuk 2: België 254
Bij hoofdstuk 3: Canada 256
Bij hoofdstuk 4: Denemarken 259
Bij hoofdstuk 5: Duitsland 261
Bij hoofdstuk 6: Finland 266
Bij hoofdstuk 7: Frankrijk 268
Bij hoofdstuk 8: Verenigd Koninkrijk 271
Bij hoofdstuk 9: Finland 274
Bij hoofdstuk 10: Verenigd Koninkrijk 274
Bij hoofdstuk 11: Vlaanderen 278
Bij hoofdstuk 12: Eindconclusie 280

1 Inleiding

1.1 VERNIEUWING EN VERANDERING: CONSTANT ÉN ONVERZADIGBAAR?

Wat is de plaats en de rol van het openbaar bestuur bij het richting geven aan de samenleving? Hoe verhouden overheidsingrijpen en maatschappelijke zelfsturing zich tot elkaar? Deze vragen zijn – ook internationaal – de afgelopen jaren steeds hoger op de politieke, ambtelijke en maatschappelijke agenda komen te staan.[1]

Een breed gedeelde opvatting is dat veranderingen in en van de samenleving zo ingrijpend en zo snel plaatsvinden, dat de plaats en rol van de bestaande nationale overheden in het openbaar bestuur aan een fundamentele herbezinning, herijking en wellicht herziening toe zijn.[2] Tegelijkertijd is er bijna geen periode in de geschiedenis te vinden waarin de overheid zichzelf zo heeft proberen te hervormen en aan te passen als in de afgelopen 35 jaar.[3] Er bestaat een consensus dat verandering en hervorming de enige constanten in het openbaar bestuur zijn geworden. Toch heerst er bij velen een gevoel dat vanwege de maatschappelijke veranderingen en uitdagingen er iets drastisch moet gebeuren om de rol van de overheid aan te scherpen en toekomstbestendig te maken.[4] Deze paradox van noodzaak tot verandering en behoefte aan rolvastheid in een periode waarin verandering al in sterkere mate dan ooit lijkt plaats te vinden, roept een aantal vragen op. Zijn de recente en huidige veranderingen te weinig of juist te veel geweest? Zijn ze ontoereikend of te ongericht geweest? Zijn de juiste doelen wel nagestreefd? Vallen hun

1. Van der Meer et al. 2015
2. Rutte 2014
3. Pollitt en Bouckaert 2011
4. 't Hart 2014; Van der Steen et al. 2014

uitkomsten in de praktijk tegen? Zijn ze te rigide of ontberen ze juist koers?

Een antwoord in algemene zin op deze vragen is niet goed mogelijk te geven, omdat de uitdagingen sterk verschillen tussen beleidssectoren, typen organisaties, bestuurslagen en bestuurlijke systemen. Daarnaast is een veelgehoorde zorg dat er binnen de overheid te weinig tijd en ruimte is om te beschouwen en koers te bepalen. Vanuit dit perspectief is deze studie uitgevoerd: wat weten we over de vernieuwing en verandering van de rol van de (nationale) overheid in bepaalde sectoren en in een aantal relevante vergelijkingslanden? Welke grote lijnen kunnen we ontdekken en welke sector- en landspecifieke kenmerken zien we die ervoor zorgen dat vernieuwing en verandering plaatsvinden of juist uitblijven, integraal of gefragmenteerd van aard zijn, en succesvol zijn of juist niet? Het doel hiervan is om een breed beeld te krijgen van vernieuwings- en veranderingsoperaties om vervolgens hiervan te kunnen leren. Dit overzicht biedt inspiratie en visies, initiatieven en ontwikkelingen op het gebied van het openbaar bestuur in andere, vergelijkbare landen. Zo dient het als basis voor een discussie en een leerproces over de manier waarop de Nederlandse rijksoverheid, in samenhang en samenwerking met andere spelers binnen en buiten het publieke domein, sterker en toekomstbestendig kan worden gemaakt.

Daarnaast beoogt deze studie abstracte trends als globalisering, individualisering, fragmentatie en toenemende complexiteit te vertalen naar concrete veranderingen die in sectoren, landen en bij bestuurslagen optreden, en wat daarvan nu de gevolgen zijn voor de overheid, haar beleid en haar personeel.

In dit boek worden verandering en vernieuwing van de overheid in zeven landen in kaart gebracht en geduid. De geselecteerde landen zijn België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De overwegingen die bij de selectie aan de orde zijn geweest, zijn (i) de vergelijkbaarheid van de bestuurlijke structuur, cultuur en beleidsmatige opgave in het land, (ii) het belang van het land voor Nederland en (iii) de reputatie van het land op het gebied van de publieke sector en hervormingen.

Hieronder volgt een korte historische en conceptuele inleiding op het thema ‘vernieuwing in en verandering van de overheid’. Op deze wijze wordt deze studie ingebed in de bestuurswetenschappelijke literatuur over (a) vergelijkende publiekesectorhervormingen, (b) *New Public Management* en (c) de *enabling state*.

Daarna volgen de empirische studies. In het eerste deel van dit boek geven we een beeld van (a) de centrale overheid in het betreffende land, (b) de

financieel-economische context, (c) vernieuwing en verandering vanuit een economisch en managementperspectief - (New Public Management) en (d) vernieuwing en verandering vanuit het perspectief van de waarborgstaat in combinatie met de energieke samenleving. De vragen die centraal staan, zijn: welke veranderingen en vernieuwing zien we in de organisatie van de rijksoverheid in deze landen? Is er sprake van een taakvermindering en minder producerende en/of uitvoerende taken? Zijn er gerichte efficiency-operaties voorgenomen en uitgevoerd? Indien dat het geval is, hoe en waar hebben deze operaties plaatsgevonden en met welk resultaat? Is de focus van het overheidshandelen verschoven? Daarmee bedoelen we mogelijke andere activiteiten, andere opvattingen over verantwoordelijkheid en andere sturingsmethoden.

In het tweede deel gaan we in op meer sectorspecifieke vernieuwing en verandering binnen de domeinen infrastructuur en milieu, waarvoor we de ontwikkelingen in Finland, het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen nadere hebben onderzocht, met nadruk op (a) de politieke en ambtelijke organisatie van beide domeinen, (b) de rolopvatting van de overheid in beide domeinen en (c) de Europese dimensie.

In de conclusie gaan we in op de grote lijnen die uit de landenstudies naar voren komen en duiden we die in het kader van de toekomstbestendigheid van de overheid in organisatorische, beleidsmatige en personele zin.

1.2 VERNIEUWING EN VERANDERING VAN DE OVERHEID DOOR DE EEUWEN HEEN[5]

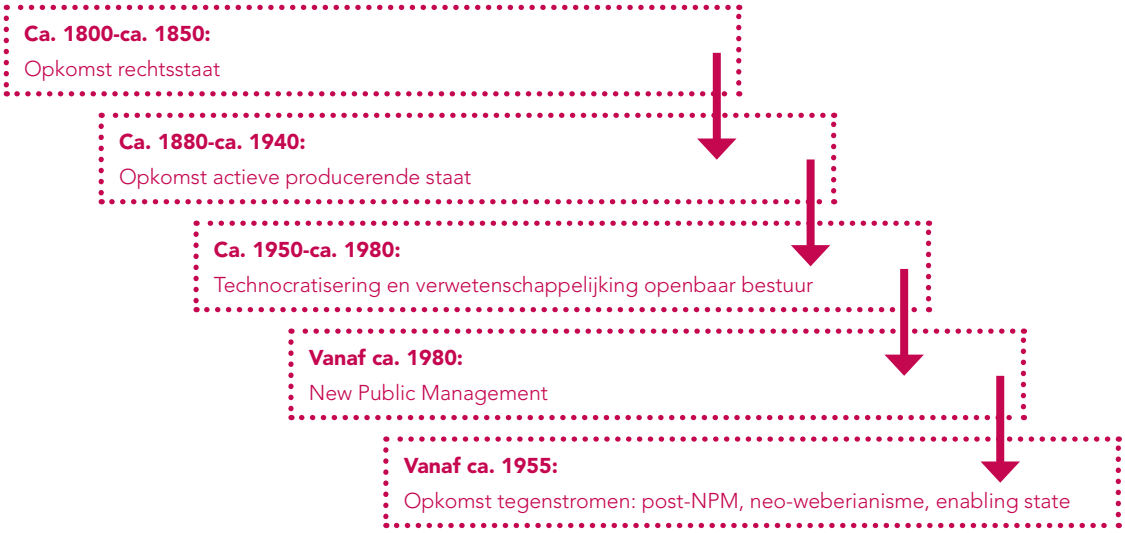
Kijkend vanuit een vergelijkend perspectief blijkt dat hervormingen in de publieke sector van elke tijd zijn en ook in elk land zijn terug te vinden. Zo is in Nederland bij de vestiging van het koninkrijk na de val van Napoleon al vanaf het eerste begin sprake van een herbezinning op de gekozen organisatiestructuur en de wijze van functioneren van het overheidsapparaat.[6] Deze herbezinning heeft feitelijk een permanent karakter gekregen in het Nederlands openbaar bestuur.[7] Ook kunnen we over de grenzen heen per periode duidelijke en gemeenschappelijke trends waarnemen, waarbij vanzelfsprekend naast gemeenschappelijke lijnen ook lokale nationale variaties naar voren komen. Die variaties hangen samen met nationale bestuurlijke modellen en tradities.[8]

In de vroege negentiende eeuw kunnen we in West- en Midden-Europa een gemeenschappelijke trend ontdekken richting de (al dan niet democratische) rechtsstaat, met daarbij passend de opkomst van overheidsorganisaties met kenmerken die later door Max Weber als bureaucratisch zijn beschreven.[9] De bureaucratie, dat wil zeggen het ambtenarencorps, is hier te beschouwen als de vleesgeworden uitwerking van het legaal-rationeel gezag oftewel 'de rechtsstaat in werking'. Binnen die Weberiaanse conceptie komen de rechtsstatelijke beginselen, waaronder algemene beginselen van behoorlijk bestuur, tot uitdrukking, zoals zorgvuldigheid van bejegening,

5. De historische bespreking is gebaseerd op Van der Meer et al. 2012: 17-19.
6. Wagenaar et al. 2011; Raadschelders en Van der Meer 1995
7. Zie onder meer de Commissie Repelaer van Driel over de inrichting van en besparingsmogelijkheden op het departementale stelsel uit 1819 gepubliceerd in het rapport (1912) van Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 10 augustus 1910, nr. 26 voor de inwendige organisatie van departementen van Algemeen Bestuur, van 10 augustus 1910 tot 28 maart 1912 (Commissie Van Leeuwen).
8. Painter en Peters 2010; Van der Meer et al. 2008; Van den Berg 2011
9. Van der Meer et al. 2008

het verbod op vooringenomenheid en het verbod op willekeur. Hoe in elk land die nieuwe bureaucratische orde zijn beslag heeft gekregen, verschilt per bestuurlijk model en per land. Pogingen zijn gedaan om deze verschillende systemen te groeperen naar een kleiner aantal tradities of families, zoals de Napoleontische, de Angelsaksische en de continentaal Duitse rechtsstaattraditie.[10]

Brede, min of meer gelijktijdige hervormingsgolven vallen ook in latere perioden op (zie figuur 1; zie ook Van der Meer 2009). Zo is in de periode na 1880 de opkomst van de actieve en producerende overheid te zien, die tot uitdrukking komt in staats- en gemeentebedrijven, woningbouwinstanties en zorginstellingen, om maar een paar taakterreinen te noemen. Daardoor veranderde de relatieve personeelssamenstelling van het openbaar bestuur: het aandeel van technisch, onderwijzend, verplegend en uitvoerend personeel groeide. De relatieve samenstelling van het overheidspersoneel ging daarmee meer gelijkenis vertonen met de private sector.



Figuur 1 Enkele hervormingsgolven door de tijd heen

10. Wunder 1995; voor een kritische bespreking zie Van den Berg 2011

Beperken we ons tot de periode na de Tweede Wereldoorlog, dan is er tot aan de jaren zeventig een trend tot technocratisering en verwetenschappelijking van het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst waar te nemen. In vrijwel elk van de bestuurlijke systemen op nationaal en internationaal niveau zien we onder andere de aandacht voor systematische en rationele opzet en uitvoering van beleid (de *planning*) opkomen. Allerlei planbureaus worden ingesteld. Het idee van een maakbare samenleving doet opgeld. In deze periode komt het vak van beleidsambtenaar op. Voorheen werden zij met de bredere term 'bestuursambtenaar' aangeduid. Wetenschappelijke en technische rationaliteit zouden een aanpak en oplossing van allerlei maatschappelijke vragen dichterbij brengen door middel van blauwdrukbenaderingen en alomvattende ontwerpen.[11] In ieder geval dichterbij dan op basis van politieke en ambtelijke machtsstrijd zou kunnen gebeuren, zoals voorheen gedacht werd.

Deze lijn valt te onderkennen in overheidsrapporten en wetenschappelijke studies in westerse geïndustrialiseerde samenlevingen van die tijd. Daaruit komen overigens wel voor elk land duidelijke eigen accenten naar voren. Als gevolg hiervan treedt een verschuiving op in het gewenste profiel van de (hogere) ambtenaar: minder generalistisch en algemeen juridisch gevormd, en méér vakinhoudelijk specialistisch, waarbij economische, technische en beleidswetenschappelijke kennis gewenst wordt.

De wetenschapstechnocratische benadering heeft de hoge verwachtingen die aan haar gesteld werden, in de praktijk niet waargemaakt. Ze is vastgelopen in de weerbarstigheid van maatschappelijke problemen en in het bijzonder de daaraan verbonden machtsaspecten.[12] De maakbaarheid van de samenleving is een illusie gebleken.[13] De maatschappelijke onrust van eind jaren zestig en de opkomende economische crisis van eind jaren zeventig hebben geleid tot een andere trend in het openbaar bestuur. Deze toepassingen zijn vaak gevat onder de term 'New Public Management' (NPM).

11. Dit perspectief van de overheid hangt samen met vergelijkbare gedachtestromingen over de maatschappij en het maatschappelijke verkeer uit dezelfde periode, zoals het idee van de maakbare samenleving in het politieke domein en de positivistische traditie in de sociale wetenschappen.
12. Zie voor een vrij vroege kritiek op het maakbaarheidsideaal Van Gunsteren 1976.
13. Overigens is van de weeromstuit in het bijzonder bij een aantal netwerktheoretici de gedachte ontstaan dat het openbaar bestuur in zijn geheel niet in staat zou zijn om sturing aan maatschappelijke processen te bieden. Dit is eveneens, vanuit empirisch oogpunt, een eenzijdige voorstelling van zaken.

1.3 DE VERANDERENDE OVERHEID: DE OPKOMST VAN HET NPM-MODEL[14]

NPM heeft in ieder land een eigen lading en eigen inhoud gekregen. Veelvoorkomende elementen zijn: outputgerichtheid, *run government like a business*,[15] taak- en organisatiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht, verzelfstandiging, privatisering/*contracting out*, deregulering en het gelijktrekken van juridische arrangementen binnen de overheid met die in de private sector (normalisering). In de jaren tachtig is de populariteit van dit NPM-denken toegenomen en heeft de toepassing ervan zich over vele landen verspreid. Het NPM heeft zich vanuit de Angelsaksische landen – in het bijzonder vanuit Nieuw-Zeeland, Australië en het Verenigd Koninkrijk, waar het managementdenken van oudsher diep is geworteld[16] – en gestimuleerd door de OECD[17] geleidelijk verspreid via Nederland en de Scandinavische landen in de jaren negentig naar het (noorden van het) voormalige Oostblok en ten slotte meer recentelijk naar de Zuid-Europese landen.

Interessant is ook de rol van het publiek management als dominante benaderingswijze binnen de internationale bestuurswetenschappen. Op universiteiten en binnen de wetenschappelijke gemeenschap heeft de publiekmanagementbenadering de overhand gekregen boven meer klassieke *public administration*-benaderingen. Later zijn er ook kritische tegenstromen ontstaan, waaronder het post-NPM en de neo-Weberiaanse benaderingswijze.[18]

14. De bespreking van New Public Management is gebaseerd op Van der Meer et al. 2012: 19-22
15. De eerste formulering van dit adagium is al aan het eind van de negentiende eeuw bij de latere Amerikaanse president en toenmalige hoogleraar in *jurisprudence and political economy* Woodrow Wilson te vinden.
16. Lynn 2006
17. Dijstelbloem et al. 2010
18. Christensen en Lagreid 2007; Pollitt en Bouckaert 2004

De internationale hervormingsgolf die onder de vlag van NPM tot stand kwam, kunnen we globaal in drie fasen onderverdelen. In fase 1 stond het vergroten van doelgerichtheid en doelmatigheid van het openbaar bestuur centraal door de introductie van een outputoriëntatie, prestatiemeting, interne markten en privatemanagementmethoden. In fase 2 werd daar een focus op externe dienstverlening aan toegevoegd. De derde fase werd gekenmerkt door de nadruk op het behoud van de integriteit van de overheid en het dienen van het publieke belang. De perspectieven binnen deze fasen hebben elkaar niet afgelost, maar zijn te beschouwen als toevoegingen. Geleidelijk hebben de verschillende accenten en thema's uit de praktijk van het openbaar bestuur zich opgestapeld tot wat sommigen nu beschouwen als een coherente visie op dat openbaar bestuur. Echter, nadere bestudering wijst uit dat deze coherentie er maar in beperkte mate is. Zo kunnen we bijvoorbeeld wijzen op interne spanningsvelden, in het bijzonder tussen de perspectieven van fasen 1 en 3, waarbij sommigen fase 3 aanduiden als post-NPM.[19]

Figuur 2 Drie fasen van New Public Management

19. Van der Meer 2009; Van der Meer et al. 2012

Terwijl dit NPM-denken zich via de bovengenoemde route verspreidde over verschillende landen, ontstond er in de tweede helft van de jaren negentig een nieuwe stroming, die deels in het verlengde van NPM ligt (logischerwijs in het bijzonder fase 3 van NPM) en deels teruggrijpt op traditionele bestuurlijke waarden en ideeën. Het gaat hier om de herontdekking van het publieke, het onvervreemdbaar onderscheidende van het overheidsdomein. Waarden die vanaf toen opnieuw centraal in de discussie gesteld werden, zijn responsiviteit, integriteit en democratische legitimering, naast prestatienormen en de ambtenaar nieuwe stijl.[20]

Sinds de westerse landen met het uitbreken van de kredietcrisis in 2007 opnieuw in een economische crisis zijn beland, is in Nederland en een aantal ons omringende landen als het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek opnieuw een bezuinigingsperspectief voor de inrichting, organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur gaan overheersen. Dit betekent overigens niet dat de ideeën en de taal van nu hetzelfde zijn als die ten tijde van de opkomst van NPM. Het huidige perspectief kent (nog) niet dezelfde (neoliberale) ideologische of conceptuele onderbouwing als NPM.

Hoe het ook zij, de trend die als reactie op NPM naar voren kwam (de herontdekking van het publieke), wordt in het politiek-bestuurlijke debat in elk van de landen op dit moment wat naar de achtergrond gedrongen door de hernieuwde focus op het oplossen van fiscaal-budgettaire problemen. Politiek, bestuur en academische wereld staan voor de uitdaging om een nieuwe benaderingswijze te ontwikkelen die de uitdagingen en prioriteiten waarvoor overheden zijn gesteld, met elkaar verbindt:

(a) de noodzaak tot ingrijpend bezuinigen;

(b) het stellen van legitimatie- en rechtsstatelijkheidsvereisten aan het openbaar bestuur;

(c) de noodzaak van organisatorische efficiëntie en maatschappelijke effectiviteit;

(d) responsiviteit ten aanzien van de wensen van de gemeenschap en de betrokkenheid van de burgers in de besluitvorming en publieke dienstverlening.

20. Dit perspectief hebben Pollitt en Bouckaert betiteld als het Neo-Weberian State Model (2004).

1.4 DE OPKOMST VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING[21]

Vergelijkbaar met de beschrijving van de wortels en uitingsvormen van New Public Management, kunnen we ook de oorsprong en inhoud van de enabling state in combinatie met de energieke samenleving duiden. Op het internationale vlak heeft een aantal ontwikkelingen directe of indirecte invloed uitgeoefend op (de vormgeving van) het openbaar bestuur en de publieke dienst. Enkele sprekende voorbeelden zijn de veranderde (economische) wereldorde sinds de val van de meeste communistische systemen, de opkomst van nieuwe economische grootmachten, de toenemende effecten van mondialisering, de rol van de sociale media, transnationale en demografische ontwikkelingen, milieuproblemen en klimaatverandering, en internationaal terrorisme. Al deze veranderprocessen lijken de dominantie van natiestaten te verminderen.[22] Snellere uitwisseling van informatie en gemakkelijker toegang tot informatie lijken het belang van territorialiteit, het wezenskenmerk van nationale staten, minder relevant te maken.[23]

Maar er zijn ook ontwikkelingen in tegengestelde richting.[24] Positieve en negatieve effecten van bijvoorbeeld globalisering hebben een onderscheiden uitwerking op onderdelen en segmenten van de samenleving en de arbeidsmarkt. Die diversiteit in effecten kan een deel van de toegenomen maatschappelijke en politieke ontevredenheid onder kiezers verklaren. De gevolgen van globa-

21. De bespreking van de enabling state is gebaseerd op Van der Meer 2012: 34-39.
22. Farazmand en Pinkowski 2006; Van der Meer et al. 2007; 2015
23. Vollaard 2009
24. Van der Meer et al. 2015; Van der Meer 2009

lisering, en in het bijzonder de negatieve effecten voor delen (de 'niet-elite') van de samenleving, lijken daarmee de betrokkenheid bij nationalistische en regionalistische tendenties te versterken. We moeten daarbij niet vergeten dat overheden, en zeer zeker ook de Nederlandse, altijd gefunctioneerd hebben in een afhankelijkheid van de internationale omgeving en dat historisch gezien toenemende globalisering steeds gepaard is gegaan met een toename van de interne macht van nationale overheden. Vanuit dit perspectief gezien vormt globalisering geen principiële ondermijning van de staatsmacht. Op de Europese integratie als specifieke internationale factor gaan we later verder in.

Ontwikkelingen *binnen* de nationale staten zijn bijvoorbeeld de steeds hogere eisen van actievere, beter opgeleide en zich steeds individualistischer opstellende burgers, die hun stem willen laten horen en op maat gemaakte oplossingen voor maatschappelijke problemen verwachten. Bovendien heeft de overheid te maken met de toenemende invloed van parallelle maatschappelijke en bestuurlijke besluitvormingsarena's, en ook met de toenemende snelheid en hoeveelheid van informatie-uitwisseling.[25] In die context zou de (veronderstelde vroegere monopolie) positie van de centrale overheid ook binnenlands ondermijnd worden.[26] Aan de andere kant maakt het bestaan van meerdere beleids- en besluitvormingarena's of netwerken de (rijks)overheid ook bewust van haar intermediaire (waaronder ook een arbitrerende) rol, die geen enkele andere partij kan vervullen.[27] Terwijl centrale overheden op een reeks van beleidsterreinen nog steeds het initiatief nemen (zie het concept van de *active state*), heeft de overheid in de context van de enabling state een voorwaardenscheppende positie gekregen.[28]

Deze opkomst van de enabling state kunnen we zien als een nieuw hoofdstuk in de opeenvolging van dominante staattypen, zoals hiervoor de nachtwakersstaat en de verzorgingsstaat, die zijn opgekomen en deels weer hun neergang hebben gekend. Het is daarom goed om nader bij de herkomst en de betekenis van dit concept stil te staan.

De enabling state wordt vaak gekoppeld aan de zogenaamde Derde Weg[29] en krijgt daarmee een plek tussen de pure vrije markt (nachtwakersstaat) en het interventionistische (welvaartsstaat)model. Tegelijkertijd is van belang dat de opkomst van de enabling state sterk vervlochten is met de hernieuwde erkenning van het multi-level governancekarakter van openbaar bestuur. Met multi-level governance wordt een bestuurssysteem bedoeld waarin een groot aantal overheidsactoren, semipublieke organen (het publiek publiek domein ofwel openbaar bestuur) en private partijen (het privaat publiek domein) gezamenlijk betrokken zijn bij publieke dienstverlening op verschillende

25. Dijstelbloem et al. 2010
26. Page en Wright 2007
27. Du Gay 2000
28. Page en Wright 2007; Van der Meer 2009
29. Vanaf 2011 heeft het label van de Third Way in het Verenigd Koninkrijk plaatsgemaakt voor de zogenaamde Big Society-benadering. Hoewel beide in de kern niet bijzonder veel van elkaar verschillen, wordt de Derde Weg voor de huidige conservatief-liberale regering te veel geassocieerd met de New Labour-periode van Tony Blair.

territoriale niveaus (zie ook Van der Meer 2014). Daaruit volgt dat beleid in toenemende mate gemaakt en uitgevoerd wordt in een stelsel van beleidsnetwerken, een samenspel van territoriale overheden (zich uitstrekkend van de Europese Unie tot gemeenten of zelfs stadsdelen), functionele overheden (van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en waterschappen tot en met functionele regionale samenwerkingsverbanden) en publiek-private partnerschappen (PPP's).

Elementen die hierbij een cruciale rol spelen, zijn de zelfsturing en eigen, producerende rol van burgers en private organisaties, de samenwerking tussen deze non-state actors onderling en met de overheid. Deze zelf-geïnitieerde actie en samenwerking van maatschappelijke partijen is een nadrukkelijk onderdeel van de gedachte van de enabling state en wordt de 'energieke samenleving' genoemd. Hoe die enabling-state-overheid zich vervolgens tot de energieke samenleving verhoudt, is een complexe vraag, waar we in de landenstudies en het conclusiehoofdstuk uitgebreid op ingaan.

Opgemerkt moet worden dat de mate en richting van de verschuiving van een eenduidig nationaal staatsbestuur naar een multi-level-governancesysteem van land tot land verschillen. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland hebben we in de periode van verzuiling al eerder te maken gehad met een vorm van multi-level governance. Het verschil tussen de historische en de huidige vorm van multi-level governance zit met name in de gevolgen van Europese integratie en de fragmentatie van bestuur als uitvloeisel van het NPM en de functionalisering van het bestuur.

Een van de consequenties hiervan is dat ambtenaren die, zowel in de beleidsvorming als in de uitvoering, in een multi-level-governancecontext werken, meer dan ooit tevoren makelaars en poortwachters zijn geworden te midden van een breed scala aan non-profit- en private belanghebbenden op meerdere schaalniveaus[30]. Gegeven deze geringere nadruk op het zelf produceren van diensten is er momenteel minder sprake van functieoverlap met het bedrijfsleven en de non-profitsector. Dit heeft ook gevolgen voor de typering van de verrichte arbeid door ambtenaren. Kon De Jong in 1982 nog stellen dat qua type werk en daarmee gedeelde verantwoordelijkheid voor het algemeen belang, overheid en private sector naar elkaar toe waren gegroeid, inmiddels is er als gevolg van de herijking van de verzorgingsstaat in de richting van de voorwaardenscheppende staat juist een tegenovergestelde ontwikkeling opgetreden: het onvervreemdbaar eigene van de overheid wordt door ambtenaren gedaan, en al het overige in toenemende mate door private partijen. Het resultaat is dat de taken van de overheid zich

30. Van den Berg en Toonen 2015

de afgelopen jaren sterker zijn gaan onderscheiden van die van de private sector.

De rol die de overheid in een enabling state vervult, bestaat uit het creëren en aanreiken van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het optimaal opereren van de markteconomie en het maatschappelijk middenveld. Voor het vervullen van die taak rust de overheid enerzijds op institutionele capaciteit en anderzijds op de beginselen van goed bestuur.

Voorstanders van een dergelijke voorwaardenscheppende overheid benadrukken dat de overheid in dit model klein is. Daarbij moet worden opgemerkt dat het zinniger is de omvang van de overheid secundair te maken aan (a) de vraag welke typen taken de overheid op zich neemt, (b) het uitgangspunt dat een overheid betrouwbaar dient te zijn in termen van deskundigheid en kwaliteit en (c) het uitgangspunt dat de overheid op een effectieve, efficiënte en eerlijke wijze moet opereren, waarbij zij de normen van rechtsstatelijkheid eerbiedigt. Deze elementen van de enabling state veronderstellen dat de overheid beschikt over kundige en responsieve politieke bestuurders en ambtenaren, die ook in staat zijn om te opereren binnen de hierboven beschreven multi-levelgovernancecontext.

Welke taken vormen dan de kern waarop de overheid zich in een enabling state dient te richten? In de eerste plaats het handhaven van een betrouwbaar en transparant rechts- en bestuurssysteem. Dit is een noodzakelijke voorwaarde, omdat burgers, het bedrijfsleven en buitenlandse investeerders ervan verzekerd moeten zijn dat het rechtssysteem voorspelbaar, effectief en efficiënt werkt. In de praktijk houdt dit bijvoorbeeld in dat er een goedwerkend rechtssysteem is, dat er een neutrale en onafhankelijke rechterlijke macht is, dat er een vrije toegang tot de rechtspraak is, en dat er duidelijke en stabiele wetten zijn voor eigendomsrechten en contracten. Daarbij hoort voor een goed functionerende enabling state ook een brede maatschappelijke legitimiteit voor het rechtssysteem en zijn functionarissen (rechters, aanklagers et cetera). Daarnaast houdt dit vereiste in dat er (onafhankelijke) toezichthoudende organen moeten zijn die toezien op onder andere de vrije concurrentie en volledige marktcondities.[31]

De tweede kerntaak van de overheid in de enabling state is het waarborgen van een betrouwbaar financieel en monetair stelsel. Ten derde moet de overheid zorgen voor een stabiele beleidsomgeving om de rechtszekerheid te waarborgen en het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld in staat te stellen om te plannen voor de langere termijn en de risico's van verplichtingen die zij aangaan te kunnen overzien.

31. Van der Meer 2009

Vervolgens zal de overheid taken vervullen die te maken hebben met de infrastructuur, zowel op fysiek en technisch vlak (transport en mobiliteit, energie- en ICT-infrastructuur) als op sociaal vlak (een goedopgeleide en productieve beroepsbevolking).[32]

Ten slotte rekent de enabling state het tot de kerntaken van de overheid dat zij systeemverantwoordelijkheid draagt: dat wanneer vitale onderdelen van de maatschappij en de economie uitvallen, de overheid effectief zal interveniëren. Sommigen dichten de overheid daarbij een morele verplichting toe vanuit de opvatting van de staat als ultieme institutie voor het bewaken van het publieke belang. Dit is een kenmerkend onderdeel van het enabling-statemodel, dat ook duidelijk maakt dat de enabling state iets anders is dan een 'uitgeholde staat', die een dergelijke systeemverantwoordelijk niet (meer) heeft – of niet meer kan waarmaken – en maar zeer beperkte ambities of verplichtingen heeft voor de staat als hoeder van het publieke belang.[33]

Deels houdt de taakheroriëntatie behorend bij de transitie van de actieve naar de enabling state beleidsmatige initiatieven in, zoals het stimuleren en ondersteunen van privaat initiatief (bijvoorbeeld het topsectorenbeleid). Voor een ander deel kan deze taakheroriëntatie ook gepaard gaan met institutionele en organisatorische hervormingen. Voorbeelden hiervan zijn privatisering, de- en re-regulering, agentschapsvorming en decentralisatieoperaties, en het overdragen van taken van de centrale overheid naar het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven.

Er zijn bij deze schets van ontwikkelingen een aantal kanttekeningen te plaatsen. De noodzakelijke aandacht voor het veranderingsperspectief kan het gevaar in zich bergen dat continuïteiten over het hoofd worden gezien. Het nieuwe wordt verabsoluteerd, waarbij een staande praktijk wordt veronachtzaamd met alle negatieve gevolgen voor de validiteit van dien. De tendens naar een voorwaardenscheppende staat sluit niet uit dat op bepaalde terreinen, waaronder het gebied van de openbare orde, rechtspraak en verdediging, de zogeheten klassieke overheidstaken met de daarbij passende gezagsverhoudingen nog steeds kunnen domineren of zelfs sterker worden.

Daarnaast is er een probleem in de zin dat normatieve veronderstellingen en empirische observaties nog lastig van elkaar te onderscheiden zijn. Om deze tekortkoming te adresseren is zowel meer conceptuele verheldering als vergelijkend empirisch onderzoek noodzakelijk.

Afgezien van deze kanttekeningen bij de kracht van het concept zijn er ook vanuit de praktijk kritieken op de wenselijkheid en interne samenhang

32. Van der Meer 2012
33. Idem

van het enabling-statemodel. Deze kritieken zijn in het bijzonder naar aanleiding van de bankencrisis krachtiger naar voren gekomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de vraag of de nationale overheid (nog) wel beschikt over de benodigde instrumenten, het geld en gezag om bij systeemcrises effectief in te grijpen. Bovendien heeft de bankencrisis laten zien dat er een kloof bestaat tussen de verwachtingen die de maatschappij heeft ten opzichte van de rol van de overheid, de enorme invloed van het private handelen in een geglobaliseerde marktsector op het maatschappelijke leven, en de kerntakenopvatting zoals de enabling state die voorstaat.[34]

Ten slotte wordt terecht gewezen op de spanning die juist ontstaat door de combinatie van een enabling state en het systeem van multi-level governance: feitelijk bestaan er (nog) geen brede werkbare of werkende inter- en supranationale structuren die de genoemde taken van de enabling super-state vervullen.

34. Van der Meer 2012b

1.5 LEESWIJZER

Hierna volgen in deel I zeven landenstudies die opgebouwd zijn volgens deze structuur:

Algemene beschrijving centrale overheid	Staatsstructuur
	Politiek systeem
	Uitvoerende macht
	Ambtelijk apparaat
Financieel-economische context	
De veranderende overheid naar het NPM-model	Privatisering en verzelfstandiging
	Invoering van marktwerking en PPP
	Functionele en territoriale decentralisatie
De veranderen overheid naar het model van de enabling state en energieke samenleving	Veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid
	De veranderende positie van ambtenaren
	Veranderende sturingsmethoden
	Veranderende activiteiten

In deel II treft u drie verdiepingsstudies aan over de sectoren infrastructuur en milieu. In deze studies komen de volgende onderwerpen aan bod. Ten eerste de politieke en ambtelijke organisatie van beide domeinen; de belangrijkste veranderingen van de afgelopen 15 jaar ten aanzien van taken, beleidsinstrumenten en de organisatie. Daarna gaan we in op de veranderende rolopvatting van de overheid, waarbij we nagaan in hoeverre de noties "enabling state" en "energieke samenleving, "participatiesamenleving" of varianten daarvan (a) een rol spelen in het discours voor de sectoren infrastructuur en milieu (b) veranderingen met zich meebrengen voor de taken, beleidsinstrumenten en organisatie op deze beleidsterreinen en (c) welke spanningen en uitdagingen deze nieuwe rolopvatting van de overheid met zich meebrengt. Ook besteden voor elke casus aandacht aan de Europese dimensie, dat wil zeggen de doorwerking van EU-integratie op de taken die de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu heeft, op de (mix van) beleidsinstrumenten die gehanteerd worden, de coördinatie van EU beleid en uitdagingen die zich voordoen bij het incorporeren van EU wet- en regelgeving in het nationale beleid. In het afsluitende hoofdstuk 12 leest u de eindconclusies.

Deel I

Landenstudies

2 België

Vlaanderen
Copernicus
Cultuurverandering
Federalisering
Mandaten
Staatshervorming
Wallonië

2.1 INLEIDING

De afgelopen jaren heeft België zich gedurende zes fasen van constitutionele hervorming (1970, 1980, 1988-'89, 1993, 2001 en 2014) in hoog tempo ontwikkeld van een staat waarin de federale overheid (met uitzondering van enkele culturele aangelegenheden) de meeste bevoegdheden kende, naar een staat waarin de regionale autonomie op meerdere beleidsterreinen sterk is gegroeid.[35];[36] Deze hervormingen hebben zich langs taalkundige en culturele lijnen bewogen, maar zijn ook deels ingegeven door de al langere tijd bestaande economische kwesties en de daarmee gepaard gaande wens van de regio's tot meer zelfbestuur.[37] Naast de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (2011) is een hoofdaspect van de zesde en laatste staatshervorming een nieuwe overdracht van bevoegdheden van de federale staat naar de gemeenschappen en gewesten (2014).[38]

35. Pollitt en Bouckaert 2011: 238
36. Adams 2014: 292
37. Pollitt en Bouckaert, 2011: 238
38. www.legalworld.be/legalworld/De-zesde-staatshervorming-een-overzicht.html?LangType=2067

België bevond zich de afgelopen jaren meermalen in een politieke en institutionele crisis.[39] Tussen de regeringen Leterme II (2010) en Di Rupo (2011) werd het land gedurende maar liefst 541 dagen bestuurd door een demissionair kabinet (in België spreekt men over 'regering').[40] België is te beschouwen als een zeer complexe samenleving, die in veel opzichten verdeeld is.[41] Traditionele breuklijnen zijn cultureel/taalkundig, economisch en religieus, maar komen vooral tot uitdrukking in de groeiende spanningen tussen Vlaams- en Franssprekenden.[42] Er zijn krachten die het land in tweeën willen opsplitsen, maar de complexiteit van het land (onder meer ook de Brusselse kwestie, waarbinnen de splitsing van de kieskring in een Brusselse en een Vlaams-Brabantste centraal staat) maakt dit niet evident. Het blijft daarnaast de vraag in hoeverre deze krachten ook daadwerkelijk breed maatschappelijk gedragen worden.[43]

39. Adams 2014: 279
40. Adams 2014: 280
41. Adams 2014: 280
42. Swenden et al. 2006: 870
43. Reuchamps et al. 2013: 31

2.2 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE CENTRALE OVERHEID

STAATSSTRUCTUUR

De federale staat België is 32.500 m² groot[44] en kent een populatie van 10.6 miljoen mensen.[45] Hij is sinds 1971 opgedeeld in drie regio's of gewesten (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en drie gemeenschappen (de Nederlandstalige, de Franstalige en de Duitstalige Gemeenschap).[46] In het (Vlaams-) Nederlands sprekende Vlaanderen wonen ongeveer 6.1 miljoen mensen. De 3.4 miljoen inwoners van Wallonië spreken Frans, behalve in het oostelijke deel, waar ongeveer 75 duizend inwoners Duits spreken. In Brussel, met 1.1 miljoen inwoners, zijn Nederlands en Frans beide de officieel erkende talen.[47] België is een duidelijk voorbeeld van federalisering door middel van disaggregatie: vanuit het centrum naar de regio's, in plaats van door middel van de samenkomst van eerder onafhankelijke staten.[48]

Bevoegdheden zijn als gevolg van staatshervormingen vanaf 1970[49] steeds meer gefederaliseerd naar zowel de gewesten als de gemeenschappen[50], die over een eigen wetgevende en uitvoerende macht beschikken.[51] Tussen wetten uitgevaardigd door de federale staat en decreten uitgevaardigd door gewesten en gemeenschappen bestaat geen hiërarchie.[52] De gewesten hebben een duidelijke territoriale afbakening en beschikken dan ook over autonomie op economische en gebiedsgebonden terreinen als milieu, landbouw, energie,

44. Pollitt en Bouckaert, 2011: 238
45. Adams 2014: 281
46. Steen et al. 2009
47. Swenden et al. 2006: 864
48. Swenden et al. 2006: 864
49. Adams 2014: 283
50. Swenden et al. 2006: 869
51. Adams 2014: 283
52. Adams 2014: 283

werkgelegenheid en openbaar vervoer.[53] De gemeenschappen kennen geen duidelijke territoriale afbakening: taal (en in bredere zin cultuur) is de bindende factor.[54] Zij beschikken dan ook over gebiedsgebonden bevoegdheden ten aanzien van culturele aangelegenheden en persoonsgebonden bevoegdheden ten aanzien van onder andere aspecten van gezondheidszorg, onderwijs en gezinsbeleid.[55] Wallonië beschikt over de gebiedsgebonden bevoegdheden ten aanzien van het Duitssprekende gedeelte van België. De Duitstalige gebieden zijn immers deel van het Waalse Gewest. De persoonsgebonden bevoegdheden daarentegen behoren logischerwijs toe aan de Duitstalige gemeenschap.[56] Desalniettemin heeft de federale staat belangrijke bevoegdheden behouden, in het bijzonder op de terreinen die niet expliciet aan de gewesten of gemeenschappen toebehoren, zoals binnen- en buitenlandse zaken, justitie, sociale zekerheid, defensie, financiën en volksgezondheid.[57]

POLITIEK SYSTEEM

België is een parlementaire democratie, evenals een (ceremoniële) monarchie.[58] Nu koning Albert II na zijn aftreden de titel 'koning' heeft behouden, kent België na het aantreden van zijn opvolger Filip twee koningen, waarvan enkel laatstgenoemde staatshoofd is.[59]

Op federaal, gewest- en gemeenschapsniveau bestaan acht afzonderlijke parlementen.[60] Elk niveau kent een meerpartijensysteem met coalities. Kabinetten ('regeringen') opereren collegiaal, waarbij de minister-presidenten een bemiddelende rol is toegekend.[61] Het federale niveau kent een tweekamerstelsel met een Kamer van Volksvertegenwoordigers en een Senaat, die beiden een zittingsperiode hebben van vier jaar. De andere niveaus kennen een éénkamerstelsel met enkel een parlement, dat elke vijf jaar herkozen wordt.[62]

Naast gewesten en gemeenschappen kent België tien provincies. Vijf binnen het Vlaamse en vijf binnen het Waalse Gewest. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is niet in provincies onderverdeeld en behoort tot geen enkele provincie.[63] In totaal zijn er 589 gemeenten.[64] De bevoegdheden ten aanzien van de gemeenten en provincies werden geregionaliseerd. In het nieuwe coalitieakkoord van de Vlaamse Regering (2014-2019) wordt de rol van de provincies drastisch teruggeschroefd, vooral ten aanzien van de persoonsgebonden bevoegdheden. Ook oefenen de provincies niet langer bovenlokale taken uit en nemen ze geen gebiedsgerichte initiatieven meer in de steden met meer dan 200.000 inwoners.[65]

53. Adams 2014: 281
54. Swenden et al. 2006: 869
55. Adams 2014: 283
56. Adams 2014: 283
57. Pollitt en Bouckaert 2011: 239
58. Adams 2014: 284
59. Adams 2014: 288
60. Pollitt en Bouckaert 2011: 238
61. Pollitt en Bouckaert 2011: 239
62. Pollitt en Bouckaert 2011: 239
63. Steen et al. 2009
64. Adams 2014: 288
65. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019

Er zijn drie hoogste rechters: het Hof van Cassatie, bevoegd in civiele en strafzaken; de Raad van State in geval van bestuurszaken en het Grondwettelijk Hof. Zoals genoemd bestaat er geen hiërarchie tussen de wetgeving uitgevaardigd door de verschillende eenheden van de Belgische staat. Mochten zich competentieconflicten voordoen, dan toetst het Grondwettelijk Hof of wetgeving en toegekende bevoegdheden met elkaar in lijn zijn.[66]

AMBTELIJK SYSTEEM

Als gevolg van de Copernicushervorming in 2000, werd de term 'ministeries' omgedoopt tot 'federale overheidsdiensten' (FOD's). Enkel het Ministerie van Defensie heeft de oude naam behouden. Ondanks dat de nadruk nu sterker ligt op de dienstverlening aan de burger, is het takenpakket van de veertien FOD's hetzelfde gebleven als dat van de ministeries. Deze structuur wordt tijdelijk aangevuld door programmatorische overheidsdiensten (POD's), die rond belangrijke maatschappelijke thema's werken die niet onder één FOD zijn te brengen. Binnen de huidige structuur betreft dit de POD's Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, en de POD Wetenschapsbeleid.[67]

Daarnaast is ook een belangrijke plaats weggelegd voor de 'ministeriële kabinetten'. Dit zijn beleidsondersteunende organen ten dienste van een minister, met als kern politieke beleidsadviseurs die hun functie tijdelijk vervullen en niet tot de ambtelijke hiërarchie behoren. Regelmatig vormen de grootte van de kabinetten en hun belang in de besluitvorming, aanleiding tot discussie. Ter discussie staan zowel de kostprijs als de impact op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de politisering van het ambtelijk apparaat.[68]

Op de ontwikkelingen die zich binnen het ambtelijk apparaat voordoen, gaan we dieper in in paragraaf 8.5.

66. Adams 2014: 286
67. http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_en_programmatorische_overheidsdiensten/
68. Pelgrims 2001

2.3 FINANCIEEL-ECONOMISCHE CONTEXT 2000-2013

ONTWIKKELING VAN DE ECONOMISCHE GROEI

België kan net als Nederland gekwalificeerd worden als een open economie, waarbinnen import en export 85% van het BBP uitmaken.[69] Na enkele kwartalen van negatieve groei zette de Belgische economische groei dankzij een herneming van de uitvoer in het tweede kwartaal van 2013 een herstelbeweging in (0,2% op kwartaalbasis). Tegen de achtergrond van de Europese conjunctuuropleving trok de economische activiteit na de helft van 2013 verder aan met 0,3% per kwartaal.[70] Het Federaal Planbureau raamt dat de Belgische poten-

Grafiek 1 Procentuele verandering van het Bruto Nationaal Product, bij constante prijzen

Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

69. Pollitt en Bouckaert 2011: 238
70. http://www.plan.be/press/communique-1340-nl-de+belgische+economische+groei+zou+uitkomen+op+1+4pct+in+2014+en+verder+aantrekken+tot+1+8pct+in+2015
71. http://www4dar.vlaanderen.be/sites/svr/afbeeldingennieuwtjes/algemeen/bijlagen/2014-07-03-algemene-omgevingsanalyse2014.pdf

tiële BBP-groei voor 2012-2017 gemiddeld 1,4% bedraagt. De economische groei zal in het bijzonder in de tertiaire en quartaire sectoren plaatshebben. Dankzij de toepassing van ICT zijn productiviteitswinsten mogelijk en ook de symbiose van verschillende disciplines en de toepassing ervan om maatschappelijke uitdagingen aan te gaan, is hoopgevend voor de creatie van meerwaarde.[71]

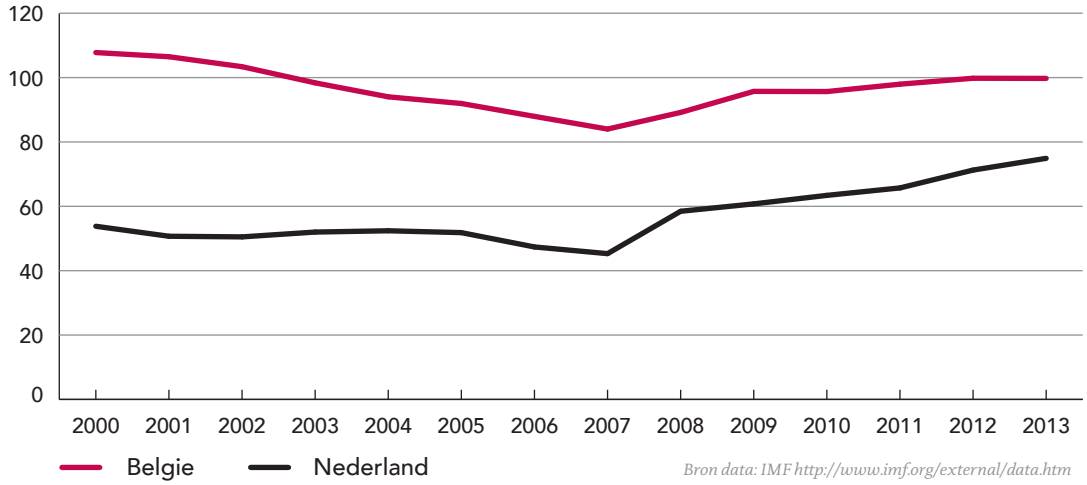
ONTWIKKELING VAN DE STAATSSCHULD

Waar België lang geconfronteerd werd met een hoge staatsschuld, slaagde restrictief overheidsbeleid erin dit in 2008 terug te brengen tot 93,5% van het BBP, waarna deze in 2010 weer tot 100% steeg.[72] Ook België heeft vanaf de tweede helft van 2008 te maken met de wereldwijde financieel-economische crisis, wat tot gevolg heeft dat de overheidsschuld is toegenomen. De totale Belgische overheidsschuld bedraagt 97,9% in 2011 en zou na een aanvankelijke lichte klim moeten afnemen tot 94,2% van het BBP in 2017.[73]

ONTWIKKELING VAN DE WERKLOOSHEID

Ondanks de financiële crisis is het effect op de werkloosheid gering. Het totale werkloosheidscijfer blijft zo rond de 67,3%.[74] Het stimuleren van

Grafiek 2 Overheidsschuld als percentage van het Bruto Nationaal Product



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

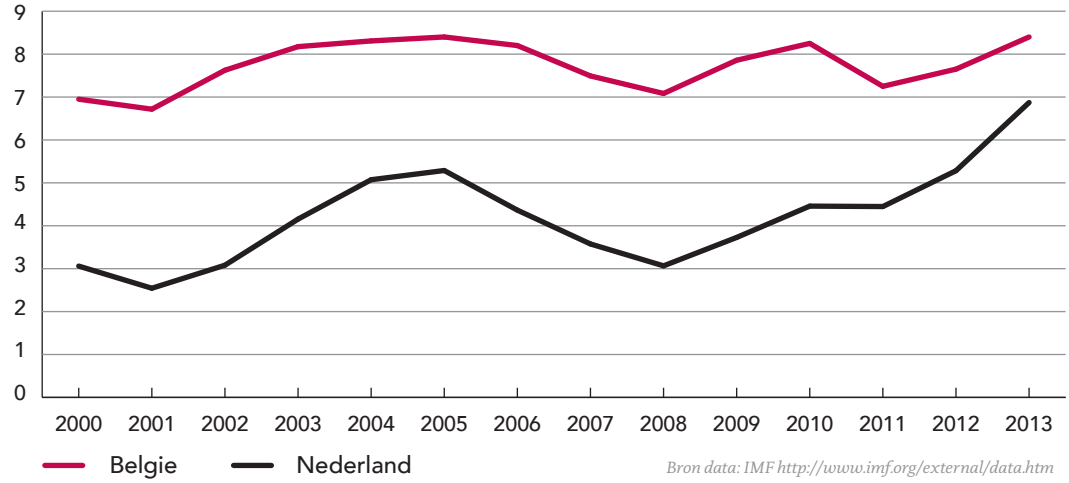
72. Pollitt en Bouckaert 2011: 238
73. http://www4dar.vlaanderen.be/sites/svr/afbeeldingennieuwtjes/algemeen/bijlagen/2014-07-03-algemene-omgevingsanalyse2014.pdf
74. OECD 2013: 4

het arbeidsaanbod, wat op dit moment gebeurt door hervormingen van de WW-uitkering en bijzondere bepalingen voor recent afgestudeerden, lijkt een belangrijke groeifactor.[75] Arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd door zowel de regio's als de federale staat, wat volgens een aantal Vlaamse politieke partijen tot inefficiënt optreden leidt. Bij de roep om meer regionalisering op dit punt wordt verwezen naar regionale verschillen in het werkloosheidscijfer. In Brussel is dit het hoogst met 21,1%, waarna Wallonië volgt met 17,1%. In Vlaanderen is dit slechts 7%.

Daarnaast varieert het type werkloosheid tussen de regio's: in Vlaanderen kunnen vooral veel ouderen geen baan vinden, terwijl in Wallonië en in sterkere mate Brussel vooral jeugdwerkloosheid een probleem is.[76] 36% van de jongeren in Brussel zit zonder werk, wat driemaal meer is dan het Vlaamse jaargemiddelde.[77]

Staatshervormingen hebben geleid tot meer autoriteit voor de regio's op het gebied van begeleiding, training, monitoring en toezicht.[78] Werkgelegenheid en economie zijn momenteel belangrijke onderhandelingspunten op federaal niveau. De (centrum) rechtse gesprekspartners komen echter niet gemakkelijk tot een compromis op deze punten.

Grafiek 3 Werkloosheidcijfers in percentages van de totale beroepsbevolking



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

75. OECD 2013: 4
76. Bouteca et al. 2013: 296
77. http://www4dar.vlaanderen.be/sites/svr/afbeeldingennieuwtjes/algemeen/bijlagen/2014-07-03-algemene-omgevingsanalyse2014.pdf
78. Bouteca et al. 2013: 296

2.4 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET NPM-MODEL

PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

België is een land dat wordt bestempeld als een gematigde hervormer op het gebied van kenmerken van New Public Management. Toch zijn er enkele ontwikkelingen van belang om te bespreken.

Aan het einde van de jaren '80 en het begin van de jaren '90 werd een verschil in het denken over overheidshervormingen zichtbaar. De opdeling van het land in een Nederlands sprekend en een Frans sprekend gebied is hierin terug te zien. Binnen de Vlaamse overheid lijken de voorgestelde hervormingen en moderniseringen gestoeld op de Angelsaksische invloeden van kenmerken die onder de vlag van het NPM te plaatsen zijn.[79] In 2006 trad in Vlaanderen het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) in werking, met een aantal belangrijke doelstellingen: de oprichting van verzelfstandigde agentschappen met meer of minder beleidsuitvoerende autonomie (EVA's en IVA's), de concentratie van departementen op beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie, en de inperking van de politiek-adviserende rol van de ministeriële kabinetten.[80]

De Waalse overheid is wat meer terughoudend in de toepassing van kenmerken van het NPM. Hoewel het doel om effectiever en efficiënter te werken gelijk bleef, heeft de Waalse overheid juist gekozen voor een eigen specifieke strategie.[81]

79. Bouckaert en Auwers 1999 in: Pollitt en Bouckaert 2011: 240
80. Buttiens en Verhoest 2010: 2
81. Vancoppenolle en Legrain 2003 in: Pollitt en Bouckaert 2011: 240

In geval van de federale overheid startten de eerste daadwerkelijke transformaties die binnen de NPM-trend geplaatst kunnen worden in 1999. Het ging hierbij voornamelijk om afgebakende verantwoordelijkheden, meer managementautonomie, transparantie en deugdelijk bestuur. Dit werd onderstreept in de Copernicushervorming van 2000.[82] Door te kiezen voor een dergelijke hervorming, bleek dat de federale overheid de voorkeur heeft gegeven aan de aanpak van de Vlaamse overheid, nu de Copernicushervorming zich oriënteert op vooral de leidinggevende functies binnen het ambtelijk systeem.[83] Ook is de invoering van prestatie-indicatoren voor de hogere ambtenarij hierin terug te zien. Daarnaast worden stappen gezet tot een hogere mate van financiële verantwoording en het controleren van uitgaven, op basis van het gebruikmaken van managementplannen.[84] Ook is ingezet op het dusdanig aanpassen van de structuur van de organisatie, dat het meten van resultaten en acties, evenals het behalen van doelen, beter mogelijk is.[85]

INVOERING VAN MARKTWERKING EN PPP

Naast de introductie van kenmerken van de markt in de werkzaamheden en structuur van de federale overheid, heeft de Belgische overheid ervoor gekozen om gebruik te maken van publiek-private partnerschappen. Ook de Vlaamse regering besloot op 16 juni 2000 te streven naar een toepassing en ontwikkeling van PPP op zo veel mogelijk beleidsterreinen.[86] De Vlaamse overheid heeft daarvoor in 2002 een kenniscentrum opengesteld. Dit kenniscentrum stelt het knooppunt en de netwerkorganisatie te zijn die is belast met het informeren van zowel de Vlaamse overheid als de private sector over het PPP-beleid en de PPP-mogelijkheden.[87]

In de Waalse context is de opkomst van een organisatie ter ondersteuning van PPP pas zichtbaar vanaf 2008 met de oprichting van *L'Association PPP Wallonië et Bruxelles*. De missie van deze organisatie is de voortgang, integriteit, prestaties en het werk binnen de samenwerking in het oog houden.[88] In tegenstelling tot de organisatie in Vlaanderen, waarin de faciliterende rol het belangrijkst lijkt, is hier duidelijk voor procesbewaking gekozen. Op dit moment worden er zestien projecten uitgevoerd op basis van een PPP-constructie.[89]

De rol en rolopvatting van de staat zijn op centraal niveau nog zeer klassiek: beleid wordt nog sterk gestuurd door de politieke leiding. Gelet op budgettaire beperkingen wordt echter meer en meer gezocht naar nieuwe mogelijkheden zoals PPP om doelstellingen te realiseren. In de federale context zijn tot op heden echter nog weinig pogingen te onderscheiden om dat meer stelselmatig te faciliteren. Er wordt al wel gewerkt met beheers- of

82. Buttiens en Verhoest 2010: 2
83. Visscher, de en Randour 2014: 34
84. Visscher, de en Randour 2014: 41
85. Van Dorpe et al. 2011 in: Visscher, de en Randour 2014: 41
86. Vlaanderen.be A
87. Vlaanderen.be B
88. PPP Wallonie Bruxelles 2009
89. PPP Wallonie Bruxelles 2012

werkovereenkomsten voor derden/private partijen. Maar dit staat nog in de kinderschoenen.[90]

FUNCTIONELE EN TERRITORIALE DECENTRALISATIE

De regionalisering, ofwel de verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de centrale federale overheid, begon in 1977 met het Egmontpakt. In juli 2014 trad het Vlinderakkoord of de zesde staatshervorming in werking. Meerdere federale bevoegdheden werden in het kader hiervan volledig of gedeeltelijk overgedragen aan gemeenschappen, gewesten of gemeenschapscommissies.

Belangrijk in deze decentralisatie is het subsidiariteitsbeginsel: de hogere overheid komt enkel tussenbeide als iets niet op regionaal niveau kan worden geregeld. Met andere woorden, theoretisch worden alleen de dingen centraal geregeld die op regionaal niveau niet, of op centraal niveau efficiënter kunnen worden geregeld. Het grootste gedeelte van de beleidsterreinen infrastructuur en milieu (ongeveer 95%) zijn na de zesde staatshervorming dan ook gewestelijke bevoegdheden. Daarbij valt te denken aan grondgebiedgerelateerde zaken: ruimtelijke ordening, milieu, landbouw, huisvesting, energie, openbare werken en vervoer. Infrastructuur was al ongeveer twintig jaar een gewestelijke bevoegdheid.

Op het gebied van infrastructuur en milieu worden in België kortom nog weinig verantwoordelijkheden centraal geleid. Op het terrein van infrastructuur is het spoor een belangrijk voorbeeld van een nog wel federale bevoegdheid. Er wordt gewerkt via beheersovereenkomst, maar sinds juli 2014 wel in samenspraak en onderhandeling met de gewesten. Op milieugebied is vooral het mariene milieu (de territoriale wateren en de exclusieve economische zone EEZ) federaal gebleven.

In Brussel is Beliris op dit moment belangrijk. Het gaat hierbij om een samenwerking tussen de federale staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met als doel de uitstraling van Brussel te verbeteren als hoofdstad van België en Europa. Beliris realiseert bouw-, renovatie- en restauratieprojecten in verschillende domeinen, zoals mobiliteit, sociale woningen, groene ruimtes, heropleving van wijken, cultuur, patrimonium en sport.

Ten slotte wordt ook luchtvaart centraal geregeld. Hieronder vallen de nationale luchthaven in Zaventem en Belgocontrol, het autonome overheidsbedrijf dat belast is met de luchtverkeersleiding, opleiding van operationeel en technisch personeel en installatie en onderhoud van infrastructuur voor de luchtvaart.[91]

90. Interviewrespondent A
91. Interviewrespondent A

De precieze invulling van de nieuwe bevoegdheden is nog onderwerp van veel discussie. Om een goede overdracht en continuïteit te verzekeren, zijn samenwerkingsprotocollen gesloten tussen het federaal bestuur en het bestuur van de deelstaten. Dit laat ook een voorzichtige verschuiving zien naar een ander type beleidsinstrumenten dan de klassieke als regelgeving en toezicht.[92]

92. http://www.belgium.be/nl/nieuws/2014/news_entree_en_vigueur_de_la_6e_reforme_de_l_etat.jsp

2.5 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET MODEL VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

DE VERANDERENDE POSITIE VAN AMBTENAREN

Het ambtenarenapparaat is op het federale niveau sterk gereduceerd. Dit is niet alleen als gevolg van het overdragen van bevoegdheden naar de gewesten en gemeenschappen. Het ambtenarenapparaat heeft ook te maken met de meer algemene legitimiteitscrisis waarin politieke instituties zich in België bevinden, de budgettaire druk en het overwicht van nieuwe managementbenaderingen. Vanwege de verschuiving van functies en macht naar andere niveaus spelen ambtenaren op federaal niveau nog slechts een marginale rol in beleidsprocessen. Daarentegen is het ambtelijk apparaat van bijvoorbeeld de Vlaamse overheid sterk gegroeid. Dit betekent een verschuiving van ambtenaren. Vanwege de zesde staatshervorming zijn veel ambtenaren die voorheen op federaal niveau werkten, nu werkzaam binnen een gewest.[93]

Vóór de Copernicushervorming in 2000 werd het systeem gekenmerkt door vaste aanstellingen, carrièregaranties en de zekerheid van salaris. Deze en andere hervormingsplannen hebben, door de herstructurering van het ambtenarenapparaat en vergroting van de efficiency, ruimte geboden aan een nieuwe managementcultuur, waarin flexibiliteit en de stroomlijning van salariëring, promoties, hiërarchie en mobiliteit centraal staan.[94]

93. Pollitt en Bouckaert 2011: 243
94. Steen 2011: 11

Het ambtenarenapparaat bestaat relatief minder uit personen met een universitaire opleiding, specifiek in rechten en economie. Er is meer verscheidenheid in studie-achtergrond. Een grotere interesse is ontstaan in mensen met technische kwaliteiten in plaats van sociale wetenschappers en specialisten in plaats van generalisten. Daarnaast worden ook managementkwaliteiten steeds belangrijker geacht.[95]

Waar de federale overheid eerder poogde om meritocratische criteria sterker te verankeren in werving- en selectiemechanismen, werd in de Vlaamse politiek recent gepleit voor juist politieke inkleuring van de topfuncties binnen het ambtelijk apparaat. Dit idee werd echter niet eenduidig als positief ontvangen: er blijft ook in België een levendige discussie over dit onderwerp.[96]

VERANDERENDE STURINGSMETHODEN

Hoewel de Copernicushervorming op federaal niveau weinig negatieve invloed op de coördinatie lijkt te hebben gehad, zorgt de overdracht van taken en bevoegdheden naar de regio's voor grote coördinatieproblemen, met als resultaat een gebrek aan samenhang tussen departementen en beleid.[97] Op de achtergrond speelt ook steeds de in het algemeen toegenomen fragmentatie van overheidsorganisaties vanwege de langdurige focus op afstoting, ingegeven door het NPM-denken[98], maar ook zeker door de kerntakendiscussie die momenteel in België gevoerd wordt. Als respons introduceerde België verschillende hervormingen die zich richtten op coördinatie. Deze waren vanwege de overheidswisselingen echter periodiek van aard.[99]

De invoering van programmabudgettering is geen succes gebleken. Aanzienlijk beter werkt de introductie van het officieel als advies- en managementorgaan ingestelde College van secretarissen-generaal, dat ook als meer coördinerend orgaan optreedt.[100] Nu secretarissen-generaal in deze structuur ruimere mogelijkheden hebben te overleggen over hun beleid, wordt er meer horizontale coördinatie bereikt. Aan de andere kant bemoeilijkt de positie van de ministeriële kabinetten en de vergaderingen die daartussen plaatsvinden deze rol, waardoor de nadruk meer dan gewenst op de beleidsuitvoerende taak van de secretarissen-generaal blijft liggen.[101]

De werkelijke bevoegdheden op het gebied van beide beleidsdomeinen zijn grotendeels gewestelijk, wat niet wegneemt dat de centrale overheid een faciliterende rol kan spelen om het beleid in de gewesten te voeden. Zo ook inzake het mobiliteitsbeleid, waarbinnen infrastructuur en milieu een belangrijke rol spelen. De gewesten zijn hierbij afhankelijk van elkaar, in het bijzonder gelet op de rol van België als logistieke draaischijf (samen met Nederland) van Europa. Daarom bestaat er

95. Steen 2011: 12
96. Steen 2011: 11-12
97. Hansen et al. 2012: 43
98. Steen et al. 2011: 1
99. Steen et al. 2011: 10
100. Steen et al. 2011: 11
101. Hansen et al. 2012: 43

een overlegplatform. De centrale overheid kan daaraan gegevens leveren en een holistisch overzicht aanbieden aan de gewesten, zodat mogelijke knelpunten gedetecteerd kunnen worden.[102]

VERANDERENDE ACTIVITEITEN

De belangrijkste veranderingen in de bevoegdheden van de federale overheid zijn het gevolg van de opeenvolgende staatshervormingen. In de eerder besproken zesde staatshervorming werden onder andere zaken als gezinsbijslag, gezondheidszorg, arbeidsmarkt, verkeersveiligheid, de huurwet, de rijopleiding, de technische keuring, de justitiehuizen en fiscale uitgaven (hypothecaire lening) overgedragen van de federale staat naar de gemeenschappen en gewesten.[103]

[102.] Interviewrespondent B
[103.] www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/

2.6 CONCLUSIE

De invoering van NPM-kenmerken verschilt tussen de Vlaamse, Waalse en federale overheid. België paste NPM-hervormingen gematigd toe. Vlaanderen liep daarbinnen op kop, wat de federale overheid als een voorbeeld gebruikte. De Waalse overheid volgde later en meer terughoudend. Verschillen zijn er ook in de invoering van PPP. Vlaanderen was hier beduidend eerder dan de Waalse buren. In de federale context worden voorzichtig, maar steeds vaker stappen gezet in de richting van samenwerking met private partijen.

Decentralisatie vindt plaats rondom het principe van de subsidiariteit en is sterk ingegeven door de zesde staatshervorming. Op lokaal niveau bestaat tegelijkertijd de wens de provincies sterk af te bouwen. Discussie vindt volop plaats en deze hervorming is nog verre van voltooid. Vanwege de overdracht van bevoegdheden zijn veel ambtenaren die voorheen op federaal niveau werkten, overgeplaatst naar de gewesten. De bevoegdheidsoverdracht, de kerntakendiscussie en (weliswaar in mindere mate) het NPM-denken zorgen voor grotere uitdagingen bij de coördinatie tussen overheidslagen. Niet alle voor een betere coördinatie ingezette instrumenten zijn succesvol gebleken. Voor mobiliteitsbeleid bestaat er wel een overlegplatform, dat de federale overheid faciliteert.

3 Canada

Privatisering
Privy Council Office
Mulroney
Voluntary sector
prestatiemanagement
Gemenebest
e-governance
Federaal
P3

3.1 INLEIDING

Canada is het enige land in de selectie dat geen lid is van de Europese Unie. Pas sinds 1926 is Canada in politieke zin volledig onafhankelijk van het Verenigd Koninkrijk. Vanaf dat jaar verkreeg Canada het recht om zelf wetten te maken. De ontwikkelingen binnen de Canadese overheid omtrent hervormingen komen hier aan bod. Dit hoofdstuk beschrijft de algemene werking van de centrale overheid. De financiële context biedt vervolgens duiding aan de bespreking van de ontwikkelingen op het gebied van New Public Management en de energieke samenleving in Canada.

De opvallendste hervormingen worden besproken, evenals de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen. Daarbij besteden we aandacht aan de invoering van elementen onder de vlag van NPM. Enkele kenmerken van dit model zijn ingevoerd in de wijze van overheidsbestuur. In eerste instantie liep Canada niet voorop in de toepassing hiervan, maar vanaf de regering onder leiding van Mulroney (1984-1993) is een kentering merkbaar.

3.2 ALGEMENE BESCHRIJVING CENTRALE OVERHEID

OVERHEIDSSTRUCTUUR

Canada is lid van het Gemenebest en heeft de Britse koningin Elizabeth II als staatshoofd. De staatsvorm is een democratische constitutionele monarchie. De taken van de monarch worden echter vervuld door de *Governor General*. Het hoofd van de overheid is de minister-president. Canada is een federatie. Dit houdt in dat er naast het federale niveau ook andere bestuurslagen zijn die autonoom, behoudens federale regelgeving, kunnen opereren. Canada kent een tiental provincies en drie territoria. Net als het federale niveau is deze laag eveneens op te delen in een uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht. Deze bestuurslaag is belast met de door de federale overheid gereguleerde taken.[104] Naast de provincies heeft Canada een lokale overheid. De vertegenwoordigers van de gemeenten worden elke twee tot vier jaar gekozen, afhankelijk van de provincie dan wel het territorium waartoe de gemeente behoort. De gemeenten voeren beleid uit voor sneeuwruimen, brandweer, politie, lokale belastinginning et cetera.[105] Met een populatie van bijna 35,2 miljoen[106] en een oppervlakte van 9,98 miljoen[107] vierkante kilometer is Canada het op twee na grootste land ter wereld.

104. Provincies delen onder andere verantwoordelijkheden met de federale overheid op het gebied van immigratie, gezondheidszorg, landbouw, veeteelt, sociale diensten, infrastructuur en milieu.
105. Government of Canada 2009
106. Statistics Canada 2013
107. Statistics Canada 2005

POLITIEK SYSTEEM

De Canadese bevolking wordt vertegenwoordigd middels een tweekamerstelsel met enerzijds het parlement en anderzijds de senaat. Voorstellen voor wetten dienen ten eerste te worden aangeboden aan het *House of Commons*. Dit is het Canadese parlement. Het House of Commons bestaat in 2014 uit 308 leden.

Indien een nationale of provinciale algemene verkiezing een meerderheid oplevert voor een andere partij dan de regerende, vraagt de Governor General het kabinet, inclusief de minister-president, zijn ontslag aan te bieden.[108] Het Canadese kabinet kent in principe geen termijn. Enkel bij een veranderde meerderheid, moties van wantrouwen of censuur kan het kabinet gedwongen worden ontslag aan te bieden. De Governor General vraagt in dat geval de leider van de grootste oppositiepartij een kabinet te vormen of nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

UITVOERENDE MACHT

De uitvoerende macht ligt bij de minister-president en het kabinet. Op dit moment is Stephen Harper (2006-) de minister-president van Canada; hij is eveneens partijleider van de *Conservative Party*. Harper staat aan het hoofd van een minderheidsregering. Het kabinet zet de federale strategische visie en het beleid uit. De kabinetsleden worden aangesteld door de Governor General. De minister-president wordt veelal gekozen uit het Canadese parlement, het House of Commons. Dit gebeurt op advies van de minister-president. De Governor General opereert altijd op basis van advies van het kabinet. Als vertegenwoordiger van het staatshoofd is ook hij/zij gebonden aan grondwettelijke bepalingen die beleidsinmenging tegengaan.[109] De Canadese grondwet bestaat uit een verzameling van documenten, jurisprudentie en tradities.[110] Dit is ook terug te zien in het Westminster-model in het Verenigd Koninkrijk. De minister-president en het kabinet worden ondersteund door het zogenaamde *Privy Council Office*. Tot de taken van het Privy Council Office behoren: het kabinet voorzien van onpartijdig advies; beleid coördineren; beleidsanalyses opstellen; opereren als secretaris van het kabinet; overleggen en samenwerken met alle ministeries, agentschappen en maatschappelijke partners; adviseren over de structuur en het management van het ambtenarenapparaat; ambtelijke topfuncties benoemen en de wensen en behoeften van de Canadese bevolking in kaart brengen.[111]

108. Forsey 2012
109. Government of Canada 2014
110. Canadian Department of Justice 2013
111. Privy Council Office 2013

AMBTELIJK APPARAAT

Zoals eerder vermeld wordt het kabinet ondersteund door het Privy Council Office. Het hoofd hiervan; de *Clerk of the Privy Council,* is eveneens het hoofd van het gehele ambtenarenapparaat. In Nederland is een dergelijke constructie onbekend. Het Privy Council Office is een van de 23 departementen die de federale overheid ondersteunen. Elk departement heeft een eigen minister, die bijgestaan wordt door een zogenaamde *Deputy Minister.* Deze functie is de hoogste ambtelijke functie binnen een departement. De aanstelling van ambtenaren in Canada wordt verricht door de *Public Service Commission.* Dit is een onafhankelijk overheidsagentschap dat de partijneutraliteit van het ambtelijk apparaat in Canada dient te waarborgen.[112] De Public Service Commission opereert onafhankelijk van de verschillende departementen en is alleen verantwoording schuldig aan het Canadese parlement.

112. Public Service Commission 2009

3.3 FINANCIEEL-ECONOMISCHE CONTEXT (2000-2014)

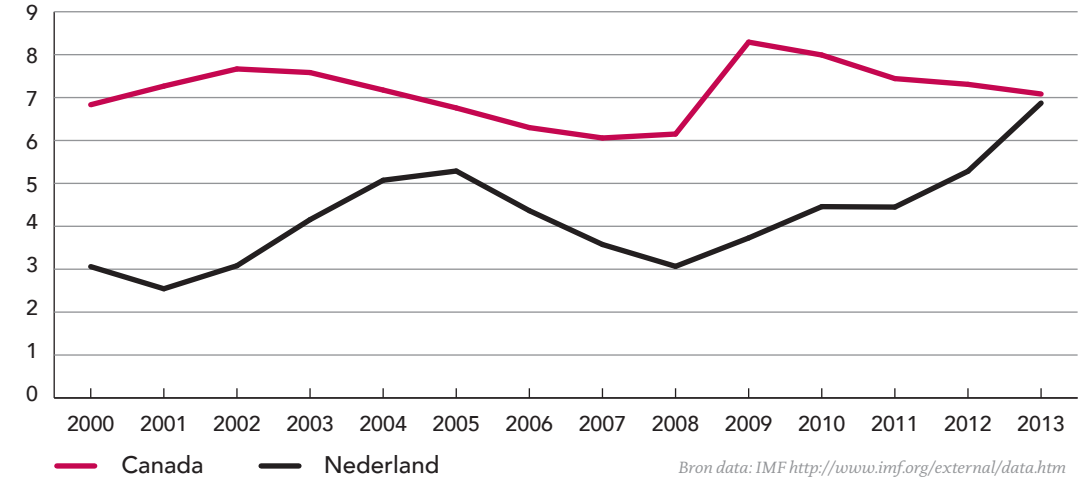
In de onderstaande grafieken vindt u een overzicht van de financieel-economische context van Canada. De data zijn afkomstig van het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

De Canadese economie wordt sterk beïnvloed door de economische situatie van de zuiderbuur: de Verenigde Staten. Dit werd overduidelijk tijdens de crisis in Azië in 1997. De *Governor of the Bank of Canada* verwees hiernaar in zijn toespraak over de staat van de economie aan de vooravond van het jaar 2000.[113] Ondanks de val van Lehman Brothers en de onvermijdelijke financiële crisis die volgde, laten de BNP-cijfers (bruto nationaal product) echter groei zien. Alleen in het jaar 2009 lijkt de crisis vat te hebben gehad op de Canadese economie met een daling van 3,6 %.[114] Echter, in de periode van 2004 tot aan 2008 is er wel een daling in de mate van groei zichtbaar.

Hoewel Canada de financiële crisis goed lijkt te hebben doorstaan, neemt het land momenteel wel maatregelen om de afhankelijkheid van de Amerikaanse economie te verkleinen.[115] Canada had voor 2013 een hoger percentage werklozen dan Nederland. Hierin lijkt echter zeer recent een verandering merkbaar. In vergelijking met Nederland betreft de Canadese overheidsschuld een hoger percentage van het BNP. Maar het verschil tussen beide landen lijkt kleiner te worden.

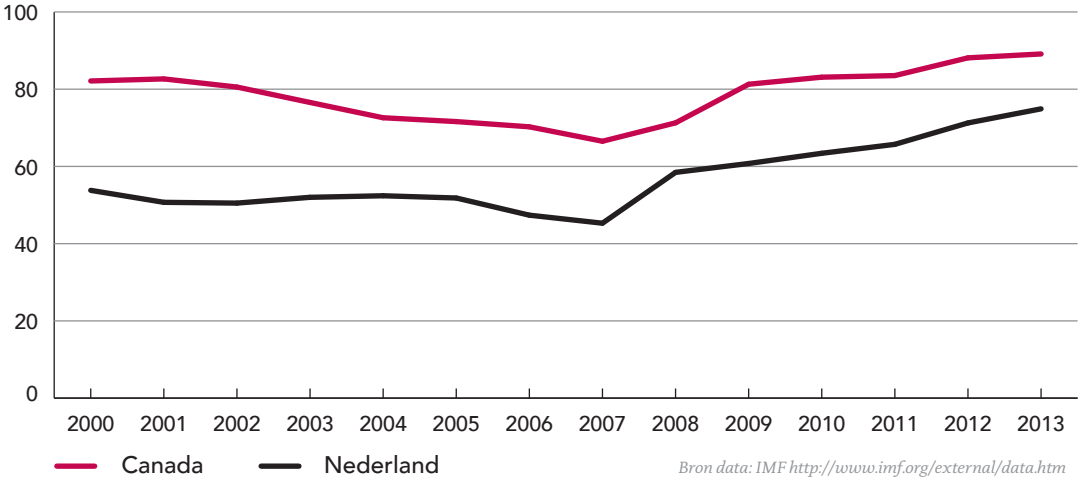
113. Thiessen 1999
114. Cross 2010
115. The Economist 2014

Grafiek 4 Werkloosheidcijfers in percentages van de totale beroepsbevolking



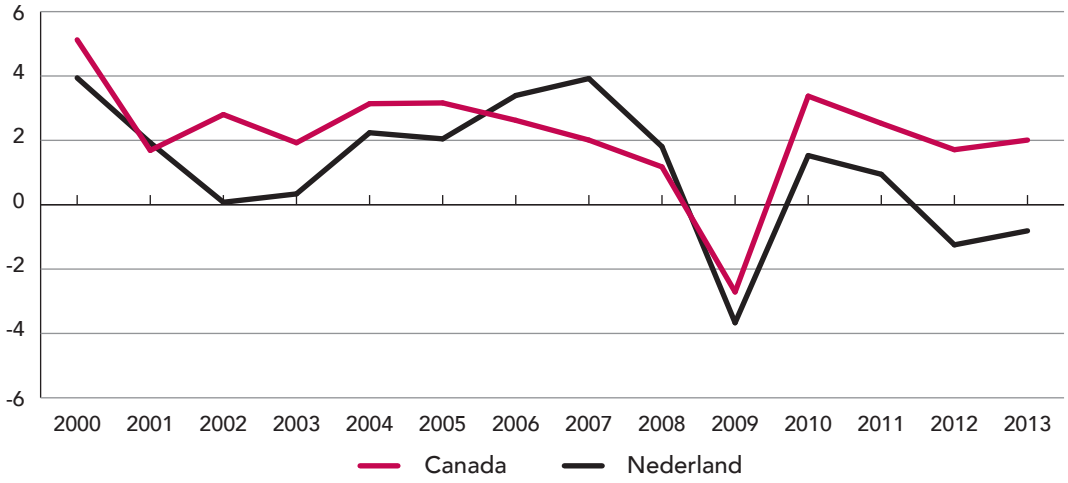
Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Grafiek 5 Overheidsschuld als percentage van het Bruto Nationaal Product



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Grafiek 6 Procentuele verandering van het Bruto Nationaal Product, bij constante prijzen



3.4 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET NPM MODEL

PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

De opkomst van privatisering en verzelfstandiging is in Canada terug te leiden tot de late jaren zeventig. Met het aannemen van de *Auditor General Act* in 1977 werd gehoor gegeven aan het debat over de verantwoording van beleid en de effectiviteit hiervan.[116] De Auditor General Act heeft betrekking op het accommoderen van een nieuwe benadering van werken binnen de overheid. In lijn met de introductie van een verruiming van de verantwoording van beleid, zette de regering Mulroney in 1984 een systematischer aanpak van overheidsvernieuwingen in. De regering maakte gebruik van mensen uit de private sector en leende eveneens van publieke hervormingsideeën uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.[117] De eerste privatiseringen dateren eveneens uit deze tijd. Zowel op federaal als provinciaal niveau werden bedrijven geprivatiseerd. De regering van Jean Chretien (1993-2003) voerde de ingezette lijn, die kenmerken bevat van ideeën die worden toegeschreven aan NPM, door. De erfenis van de regeringen-Mulroney en -Chretien werd aangenomen en uitgebreid door de opvolgende regeringen onder leiding van Martin (2003-2006) en Harper (2006-).

Canada maakt gebruik van twee vormen van privatisering: directe verkoop en aandelenverkoop. In het eerste geval wordt het gehele bedrijf

116. Kernaghan 2006
117. Pollitt en Bouckaert 2004

verkocht aan de private sector. De andere vorm betreft het verkopen van aandelen van een bedrijf op de beurs. Vooral de aandelenverkoop is veel toegepast in Canada.[118]

Vanaf het midden van de jaren tachtig tot eind jaren negentig zijn de meeste privatiseringen doorgevoerd. Enkele belangrijke privatiseringen op federaal niveau[119] zijn: telecommunicatiebedrijf Teleglobe, Air Canada, olie- en gasbedrijf Petro Canada en Canadian National Railway.[120] Op provinciaal niveau zijn belangrijke privatiseringen: mijnbedrijf Potash Corporation of Saskatchewan, Alberta Government Telephones, uraniummijn Cameco en Manitoba Telephone Systems.[121] De bovenstaande beschrijving kunnen we interpreteren als de uitvoering van de eerste globale fase van NPM in Canada.

INVOERING VAN MARKTWERKING EN PPP

Van een daadwerkelijke NPM-revolutie van het overheidssysteem is geen sprake.[122] Dat wil zeggen dat de structuur niet zo op de schop is gegaan om kenmerken van NPM te accommoderen. Hoewel Canada tegenwoordig als een van voortrekkers van het gebruik van het NPM-model wordt gezien, zijn de kenmerken van *Reinvented Government* zoals verwoord door Osborne en Gaebler (1992), niet een-op-een overgenomen. De doorgevoerde veranderingen hebben vooral betrekking op de uitvoering van managementtaken. De volgende kenmerken van NPM zijn in Canada toegepast: privatisering en deregulering, verkleining van overheidsorganisaties, contracting-out van diensten, afdragen van verantwoordelijkheden aan de private sector of *civil society*, invoering van gebruikerskosten voor diensten, verhoogde interesse in evaluatie van efficiëntie en effectiviteit door incorporatie in beleidscyclus, nieuwe vormen van dienstverlening aan 'klanten' en invoering van publiek private partnerschappen.[123]

Het laatste kenmerk heeft in Canada een vrij grote invloed. Publiek-private partnerschappen worden in Canada aangeduid met 'P3'. De eerste vormen van P3-samenwerking tekenden zich al af in de jaren tachtig, maar pas vanaf het midden van de jaren negentig nam het echt een substantiële vorm aan.[124] In 1993 werd een private-publieke organisatie opgericht om P3-projecten te ondersteunen: de *Canadian Council for Public Private Partnerships* (CCPPP).

Om de projecten te ondersteunen en uit te breiden nam de Canadese overheid een ondersteunende, faciliterende rol aan. In februari 2009 richtte ze P3 Canada op. Deze organisatie ging zich ook bezighouden met de publiek-private partnerschappen. Op de site van de organisatie staan de organisatiedoelen vermeld:

118. Boardman en Vining 2012: 1-32
119. Op basis van economische waarde
120. Boardman en Vining 2012: 1-32
121. Boardman en Vining 2012: 1-32
122. Johnson 2006: 554
123. Johnson 2006: 556.
124. Vining en Boardman: 2008: 10

'Ons mandaat betreft de verbetering van publieke infrastructuur op het gebied van waardetoevoeging, stiptheid van oplevering en verantwoording naar de belastingbetalers door gebruik te maken van P3. Ons doel is gebruik te maken van incentives, succes aan te tonen, expertise te leveren en *best practices* op te stellen, om zo P3 te bevorderen.'[125]

P3-projecten zijn in Canada vooral te vinden op het gebied van infrastructuur, de bouw van gezondheidscentra, watermanagement en waterzuivering.[126] In 2014 zijn er 219 P3-projecten in uitvoering.[127] In de afgelopen tien jaar is voor een waarde van 55 miljard Canadese dollar aan P3-projecten gestart.[128] De komst van de P3-projecten en de uitbreiding van het gebruik hiervan laten duidelijk zien dat er in Canada een focus is ontstaan op externe dienstverlening. De globale faseopdelingen van de invoering van NPM-mechanismen door overheden lijkt daarmee in fase 2 te zijn beland vanaf eind jaren '80.

FUNCTIONELE EN TERRITORIALE DECENTRALISATIE

Doordat Canada een federale staat is, kennen de provincies enkele specifieke taken, zoals eerder vermeld. Het invullen van deze beleidsterreinen gebeurt autonoom en op armslengte van de federale overheid.[129] Decentralisaties in Canada namen een vogelvlucht in de jaren '90. In die periode was de Canadese economie in roerig water geraakt en kende de overheid een begrotingstekort. Om dit op te vangen besloot de federale overheid te korten op bestedingen aan taken voorbehouden aan provincies. Een voorbeeld hiervan is de gezondheidszorg.[130] Op dit gebied hebben enkele provincies ervoor gekozen om de gemeenten zeggenschap te geven over de invulling van beleid hieromtrent. Dit heeft geleid tot een vergaande vorm van decentralisatie.[131] Wel stelt de federale overheid financiële middelen beschikbaar als een provincie voldoet aan basisvereisten die staan vermeld in de *Canada Health Act*. Eenzelfde techniek werd gebruikt bij de devolutie van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt vanaf 1999. De federale overheid zet een raamwerk uiteen, een soort standaard waaraan het beleid van de provincies dient te voldoen, om vervolgens de invulling van het beleid over te laten aan de lagere overheden.

Naast devolutie als vorm van decentralisatie is er ook sprake van functionele decentralisatie in Canada. Met de oprichting van agentschappen wordt het maken van beleid gescheiden van de uitvoering. Beleid maken blijft onderdeel van de publieke sector, terwijl de uitvoering bij de private sector komt te liggen. Dit is terug te zien in de opkomst van zogenaamde *Alternative Service Delivery*-agentschappen.[132]

125. P3Canada (n.d.)
126. Vining en Boardman 2008: 12-16
127. CCPPP 2014
128. Public Private Partnerships Canada 2013
129. Glor 2001: 123
130. Malcolmson en Myers 2009: 74-75
131. Glor 2001: 123
132. Office of the Auditor General of Canada 2007; Glor 2001: 123-124

3.5 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET MODEL VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID

Canada erkent het belang van civil society al langer. De Canadese regering beschouwt een faciliterende rol niet als afdoende, ze wenst ook de burger te activeren om betrokken te zijn bij het maken van beleid en besluitvorming. Dit wordt benadrukt door de samenwerking van de federale overheid met wat de *voluntary sector* genoemd wordt. Deze sector bestaat uit Canadese burgers die zich verenigen om diensten uit te voeren taken in afwezigheid van de overheid of om partnerschappen met de overheid aan te gaan.[133] Dit is niet gelijk aan de eerder behandelde decentralisaties. Het gaat namelijk specifiek níét om gedelegeerde taken, het initiatief komt in eerste instantie van de burgers zelf. Vanaf 1997 werd een begin gemaakt om de relatie tussen de federale overheid en de voluntary sector te verbeteren. Dit werd opgevolgd door het creëren van een secretariaat als onderdeel van het Privy Council Office. Dit secretariaat stelde *joint tables* in om een platform te vormen voor samenwerking tussen de publieke sector en de voluntary sector. Vanaf 1999 werkten maar liefst vijftien departementen samen in een taskforce voor de werkwijze van de overheid met de voluntary sector.[134] Dit gebeurde nadat er in 1998 rapporten waren verschenen over problemen

133. Philips 2009: 240; Laforest en Orsini 2005: 485
134. Edwards 2001: 79

met de consultatie van burgers, en de rapporten benadrukten het belang van beraadslaging met burgers in het beleidsvormingsproces.[135]

Het belang dat de Canadese overheid hecht aan de invloed en het activeren van burgers is terug te zien in de zogenaamde *Citizen First Surveys*. De overheid zet deze surveys tweejaarlijks uit onder burgers om de waardering te meten voor de uitvoering van overheidstaken. Canada neemt met deze surveys een leiderspositie in als het gaat om het betrekken van burgers bij evaluaties. Het daadwerkelijk betrekken van burgers bij beleidsvorming en beleidsuitvoering behoeft nog wel verdere uitwerking om de bijdrage van deze groep te vergroten en waardevoller te laten zijn.[136] Oplossingsrichtingen worden aangeduid in de jaarlijkse rapporten die de Clerk of the Privy Council sinds 2012 richt aan de minister-president.[137] Het gaat hierbij met name om de institutionalisering van participerende en activerende initiatieven.

DE VERANDERENDE POSITIE VAN AMBTENAREN

De introductie van prestatiemanagement binnen het ambtelijke apparaat door de komst van NPM-kenmerken is in Canada terug te zien in de arbeidsomstandigheden van ambtenaren. In 2008 werd de prestatiemanagementsystematiek voor topambtenaren zodanig veranderd dat deze uitgebreider en transparanter is geworden. Deze systematiek is zeer recent, in 2014 nog eens verduidelijkt in een richtlijn. De richtlijn heeft betrekking op de formulering van duidelijke prestatieverwachtingen en regelmatige feedbackmomenten. De verhoging van efficiëntie in de uitvoering van werkzaamheden staat ook nog bovenaan de lijst van verbeterpunten in het jaarverslag van de Clerk of the Privy Council.[138]

De meest recente hervorming van de ambtelijke dienst in Canada dateert van 2003. In dat jaar werd de *Public Servant Employment Act* (PSEA) ingevoerd. De positie van Canadese ambtenaar was tot dat moment gebaseerd op het Westminster-model van aanstelling op basis van 'beste kwaliteiten'. Maar met de komst van PSEA werd de aanstellingsprocedure gemoderniseerd en mocht een aanstelling eveneens geschieden op basis van de beste aansluiting met de organisatie. Dit zorgde voor een vernieuwde blik en omschrijving van merites. De PSEA luidde eveneens de komst in van een intern tribunaal dat toeziet op interne benoemingen en klachten over de interne organisatie.[139] De invoering van het tribunaal kan worden gezien als de opheffing van het mogelijke negatieve effect op onpartijdigheid bij aanstellingen, daar de eerstvermelde verandering een verruiming en interpretatieruimte toelaat.

135. Woodford en Preston 2011: 349; Howard 2010: 68-70
136. Woodford en Preston 2011: 355.
137. Privy Council Office 2014
138. Clerk of the Privy Council 2014
139. Public Service Commission Canada 2008

De juridische positie van de ambtenaren heeft echter geen werkelijke verandering doorgemaakt. Dit kan niet gezegd worden van de opvatting van de taakomschrijving. De positie van de ambtenaar lijkt zich uit te tekenen in de richting van een activerende, betrokken beleidsmaker in dienst van de burger. De Canadese overheid heeft een document opgesteld waaruit het belang van werken met en voor de burger duidelijk naar voren komt. Het document omschrijft de waarden en ethische code van de werknemers van de publieke sector.[140]

In het document staat vermeld dat het de taak is van het ambtelijk apparaat om: 'Samen te werken op basis van openheid, eerlijkheid en een transparantie die betrokkenheid, medewerking en respectvolle communicatie aanmoedigt.'[141] Verwijzingen naar een burgergestuurde overheid zijn terug te vinden in de institutionalisering omtrent de betrekking van de voluntary sector, de *Citizens First Surveys* en de besprekingen in de jaarrapporten. De focus op het dienen van het publieke belang lijkt in Canada sterk terug te komen vanaf eind jaren '90. In de recente jaren lijkt dit aspect steeds belangrijker te zijn geworden voor de Canadese overheid. Daarmee lijkt Canada de derde globale fase van de invoering van elementen van NPM te bereiken.

VERANDERENDE STURINGSMETHODEN

Om de burgers te activeren om deel te nemen aan beleidsvorming en, -uitvoering stelt de Clerk of the Privy Council in zijn jaarverslag van 2014 dat de overheid dient te moderniseren. Om dit goed aan te kunnen pakken, hebben ambtenaren een blauwdruk opgesteld. Deze beschrijft indicaties van veranderingen om te kunnen blijven voldoen aan de verwachtingen van de Canadese burgers alsmede deze burgers van dienst te zijn.[142] Op basis van deze inventarisatie zal een plan worden opgesteld om de overheid te blijven moderniseren. De richting van verandering is echter al terug te zien in de verschillende jaarverslagen. De vermelding van activering van de burgers en de ondersteunende functie in de participatie van burgers zijn terug te zien in de keuzes van de Canadese overheid. Openheid van informatie middels het beschikbaar stellen van meer data, het gebruik van Web 2.0-technologieën en de introductie van een *Red Tape Reduction Commision* in 2012 zijn hiervan enkele voorbeelden.[143] De nadruk die gelegd wordt op de toegevoegde waarde die de burger en/of de voluntary sector kan bieden, lijkt ook zichtbaar op provinciaal niveau. Door burgerraden[144] in te stellen is in zowel de consultatiefase als bij de beraadslagingen burgers verzocht actief mee te denken.[145] Deze burgerraden zijn echter tot op heden niet wijdverbreid, maar kunnen wellicht indicatief blijken.

140. Treasury Board of Canada Secretariat 2011
141. Treasury Board of Canada Secretariat 2011
142. Clerk of the Privy Council 2014
143. Clerk of the Privy Council 2012
144. In Canada worden deze Citizen's Assembly genoemd.
145. LeDuc 2011: 554

VERANDERENDE ACTIVITEITEN

Naast de nadruk die de Canadese overheid legt op de burger in het beleidsproces, ontplooit ze samen met de zuiderbuur, de Verenigde Staten, activiteiten op het gebied van de gelijkstelling van regelgeving voor bedrijven.[146] Verder maakt het jaarverslag van de *Clerk of the Privy Council* in 2012 melding van een steeds inniger samenwerking met de Verenigde Staten op het gebied van economisch en veiligheidsbeleid.[147] Deze nauwe samenwerking is ingesteld om een stabiele economische groei en welvaart te kunnen bereiken. Het jaarverslag vermeldt duidelijk dat de samenwerking een veelomvattend initiatief is.

De Canadese overheid zet zich ook in op versterking van de relatie met de eigen burger. Dit gebeurt zoals vermeld vooral door de toepassing van nieuwe webtechnieken en het openbaar maken van data. De nadruk op *e-governance* lijkt in Canada steeds prominenter te worden. In het jaarverslag van 2012, 2013 en 2014 wordt hierbij steeds stilgestaan.[148]

146. Prime Minister of Canada 2014
147. Clerk of the Privy Council 2012
148. Clerk of the Privy Council 2012; Clerk of the Privy Council 2013; Clerk of the Privy Council 2014

3.6 CONCLUSIE

De Canadese overheid wordt tegenwoordig beschouwd als een voortrekker als he gaat om het inpassen van NPM-kenmerken in het publieke bestel. Van een volledige systematische verandering is echter geen sprake. De Canadese overheid heeft gekozen uit het uitgebreide menu dat NPM biedt. De keuzes zijn met name op micro- en mesoniveau terug te vinden. Vooral de interne bedrijfsvoering is aangepast, op microniveau op het gebied van het werk van de ambtenaar en op mesoniveau op het gebied van verantwoording en metingen van effectiviteit van beleid. Het betrekken van de private sector bij het uitvoeren en mede bepalen van beleid in de vorm van P3-projecten vertoont een stijgende lijn. Het instellen van instituties voor dergelijke projecten laat zien dat de Canadese overheid zich niet per definitie beschouwd als *go-to* in geval van dienstverlening. Dienstverlening is niet voorbehouden aan de overheid, een kleine faciliterende overheid lijkt zich af te tekenen. Dit is eveneens terug te zien in de relatie tussen de civil society en de overheid. Canada beschouwt, overeenkomstig wat wordt toegeschreven aan NPM, de burgers als klanten.

Het accommoderen van een goede dienstverlening die inspeelt op de wensen en verwachtingen, ziet de Canadese overheid in toenemende mate als prioriteit. De activering en participatie van de burger is terug te zien in de jaarverslagen van de Privy Council. De nadruk op het belang van de voluntary sector heeft ook zijn uitwerking op de positie van de ambtenaren. De taken van de ambtenaren verschuiven van dienstverlenend naar activerend en de achtergrond. Dit is in overeenstemming met de ontwikkeling van een zogenaamde energieke samenleving. Een overheid op armslengte, maar middenin een sterke en actieve samenleving.

4 Denemarken

4.1 INLEIDING

Het koninkrijk Denemarken is een parlementaire monarchie in Noord-Europa. Behalve Denemarken zelf behoren ook de Faeröer en Groenland tot het koninkrijk. Denemarken trad in 1973 toe tot de Europese Unie en is met 5,6 miljoen inwoners en 42.916 vierkante kilometers (exclusief Faeröer en Groenland) een van de kleinere lidstaten.[149] De huidige koningin van Denemarken is Margrethe II; haar rol is voornamelijk representatief en apolitiek.[150] Pogingen om de overheid te moderniseren, bijvoorbeeld door hervormingen in het kader van New Public Management (NPM) om de effectiviteit van de publieke sector te vergroten, vonden in Denemarken eerder en sneller plaats dan in veel andere Europese landen. Door de jaren heen zijn verschillende hervormingen geleidelijk doorgevoerd, waardoor hun effecten enerzijds gematigder waren dan in andere landen, maar anderzijds ook beter konden beklijven. De verschillende golven van NPM zoals beschreven in de inleiding, zijn duidelijk terug te zien in de Deense casus. Verschuivingen naar de markt waren beperkt en er was eerder sprake van modernisering van de publieke sector dan van inkrimping.[151]

Deze landenstudie geeft een overzicht van de veranderingen in het Deense politiek-bestuurlijke systeem, met de nadruk op moderniseringen in het licht van NPM-geïnspireerde hervormingen en veranderingen richting een enabling state in de periode tussen 2000 en 2013.

149. www.Denmark.dk 2014; Greve 2006: 163
150. Kongehuset 2014
151. Greve 2006: 168; Hansen en Mailand 2013: 376

4.2 ALGEMENE BESCHRIJVING CENTRALE OVERHEID

De Deense grondwet stamt uit 1849 en is in 1953 voor het laatst gewijzigd.[152] Onder het nationale politiek-bestuurlijke niveau is het land onderverdeeld in regio's en gemeenten. De taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen is als volgt. De centrale overheid is met name verantwoordelijk voor beleidsvorming en wetgeving. De taken van de regionale overheden liggen vooral op het gebied van gezondheidszorg, voortgezet en beroepsonderwijs, openbaar vervoer en sociale voorzieningen voor gehandicapten. Lokale overheden zijn met name verantwoordelijk voor sociale maatregelen, jeugdzorg, scholen, vrije tijd en ouderenzorg. Omdat bij veel taken sprake is van enige overlap, is samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen van groot belang. De regionale en lokale bestuurslagen beschikken over een zekere mate van autonomie. In 2007 is het aantal regio's en gemeenten flink teruggebracht en zijn grotere gedecentraliseerde bestuurlijke eenheden ingesteld.

Denemarken is een representatieve democratie met scheiding van machten. Het parlement, de wetgevende macht, bestaat sinds de afschaffing van de tweede kamer in 1953 uit één kamer met 179 zetels.[153] Groenland en de Faeröer worden elk vertegenwoordigd door twee zetels. Verkiezingen voor het parlement vinden ten minste eens per vier jaar plaats; de stemgerechtigde leeftijd hiervoor is achttien jaar. Verkiezingen kunnen vaker

[152] Folketinget 2014: 3
[153] Folketinget 2014: 5

plaatsvinden, omdat de minister-president als hoofd van de regering de macht heeft verkiezingen uit te schrijven. Door proportionele vertegenwoordiging zijn in Denemarken minderheidsregeringen de norm. Aangezien hier samenwerking voor nodig is tussen regering en oppositie, en voor belangrijke zaken een zo groot mogelijke meerderheid gezocht wordt, kan het politieke systeem van Denemarken omschreven worden als een consensusdemocratie.[154]

Als autonome landen hebben Groenland en de Faeröer hun eigen parlement en een overheid die zorg draagt voor de meeste binnenlandse zaken. Denemarken is verantwoordelijk voor taken als defensie, politie en buitenlandse zaken.[155]

De regering van Denemarken, als de uitvoerende macht, bestaat uit de minister-president en zijn ministers. De ministers zijn persoonlijk verantwoordelijk voor zowel hun eigen handelen als dat van hun ministeries.[156] Binnen de rechterlijke macht is het Deense Hooggerechtshof het hoogste gerecht voor straf- en civielrecht. Denemarken kent geen overkoepelend justititieel stelsel: Groenland en de Faeröer hebben hun eigen rechtspraak.[157]

De huidige regeringscoalitie bestaat uit de sociaaldemocratische (Socialdemokraterne) en sociaalliberale (Radikale Venstre) partij met Helle Thorning-Schmidt als minister-president.[158] Haar kabinet bestaat uit negentien ministers. Als we de vertegenwoordigers uit Groenland en de Faeröer niet meetellen, zijn er op het moment elf partijen vertegenwoordigd in het parlement, plus een aantal onafhankelijke parlementariërs.[159] Een belangrijk kenmerk van het Deense overheidsbestel is de autonomie van de ministeries.[160] Ongeveer 32% van de werkende bevolking van Denemarken werkt in de publieke sector. Dit aandeel is de laatste twintig jaar relatief stabiel. De afname in het aantal ambtenaren dat kenmerkend is voor NPM-hervormingen in andere landen, zien we hier dus niet. Het merendeel van de werknemers in de publieke sector werkt op het lokale niveau.[161]

154. Greve 2006: 163; Folketinget 2014: 5
155. Inatsisartut 2014; Logting 2014
156. Greve 2006: 164
157. Domstol 2014
158. Statsministeriet 2014
159. Folketinget 2014
160. Greve 2006: 165
161. Hansen en Mailand 2013: 377-379

4.3 FINANCIEEL-ECONOMISCHE CONTEXT (2000-2013)

Tussen 2000 en het begin van de financiële crisis in 2007 groeide de Deense economie gestaag. Gedurende deze periode groeide het BNP met 0,5% tot 3,5% per jaar. Denemarken werd sterker geraakt door de financiële crisis dan andere Europese landen, met een krimp van 5,7% BNP in 2009, het ergste crisisjaar. In de daaropvolgende jaren groeide de Deense economie weer jaar op jaar, met uitzondering van 2012. Sinds de terugloop van de financiële crisis in 2010, bungelt de prestatie van de Deense economie onderaan de Europese middenmoters.

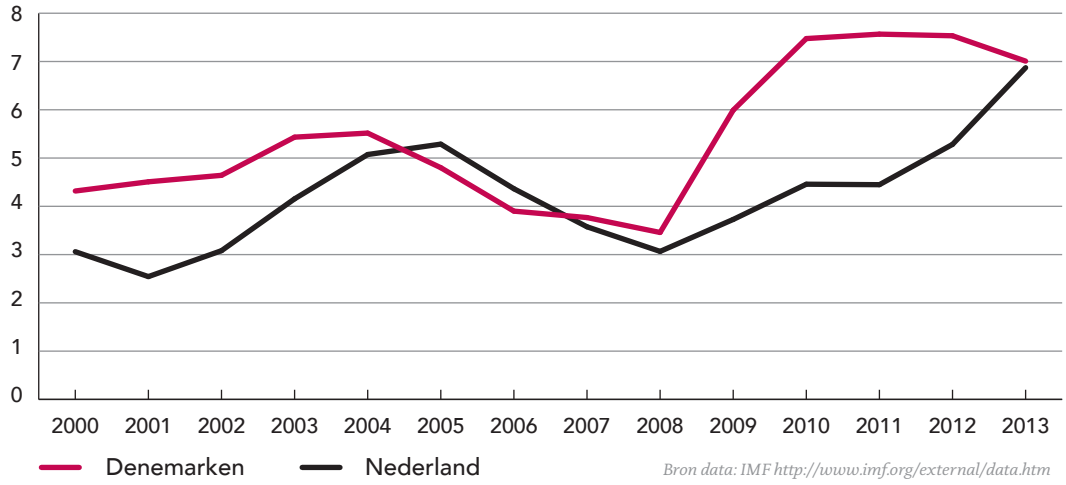
Tussen 2000 en 2013 ontwikkelde de groei van de Deense en de Nederlandse economie zich op een vergelijkbare manier. Van 2007 tot 2009 presteerde Nederland iets beter, in 2012 en 2013 gold dit voor Denemarken.

In 2000 bedroeg de Deense staatschuld 52,4% van het BNP. Tussen 2000 en 2007 zakte de schuld tot 27,1%. Een gestage groei tijdens de financiële crisis leidde tot een staatsschuld van 45,2% in 2013. Opmerkelijk is dat dit percentage sinds het begin van de financiële crisis niet bijzonder veel is gestegen. De Deense staatsschuld is laag in vergelijking met andere landen. Hoewel de staatsschuld in Denemarken en Nederland tussen 2000 en 2002 ongeveer vergelijkbaar was, is de schuld van Nederland de afgelopen jaren flink hoger geweest.

Deense werkloosheidscijfers waren relatief laag tussen 2000 en 2013. Vanaf een beginpunt van 4,3% in 2000 volgde eerst een kleine verhoging, gevolgd door een kleine verlaging. Het laagste punt werd bereikt in 2008, met 3,5%. Als gevolg van de financiële crisis steeg de werkloosheid tot 7,6% in 2011. Hoewel er sprake was van een verdubbeling van de werkloosheid, was dit vanaf een hele lage basis.[162] De laatste jaren is de werkloosheid slechts een klein beetje teruggelopen, tot 7,0% in 2013, het meest recente cijfer. Toch is het werkloosheidscijfer in Denemarken nog steeds een van de laagste in Europa. Tussen 2000 en 2004, en 2007 en 2013 lag de werkloosheid in Nederland nog iets lager. Vooral tussen 2009 en 2013 was er een groot verschil. In 2005 en 2006 was de werkloosheid in Denemarken echter iets lager.

Samengevat presteert de Deense economie op dit moment vrij goed en beter dan de meeste Europese landen. De werkloosheid en staatsschuld zijn relatief laag en het BNP groeit gestaag. Ook het feit dat het BNP per hoofd van de bevolking structureel boven het Europese gemiddelde ligt, getuigt van de kracht van de Deense economie. Toch werd in 2012-'13 2,3 miljard euro geïnvesteerd in onder andere publieke infrastructuur om de economie verder te stimuleren.[163]

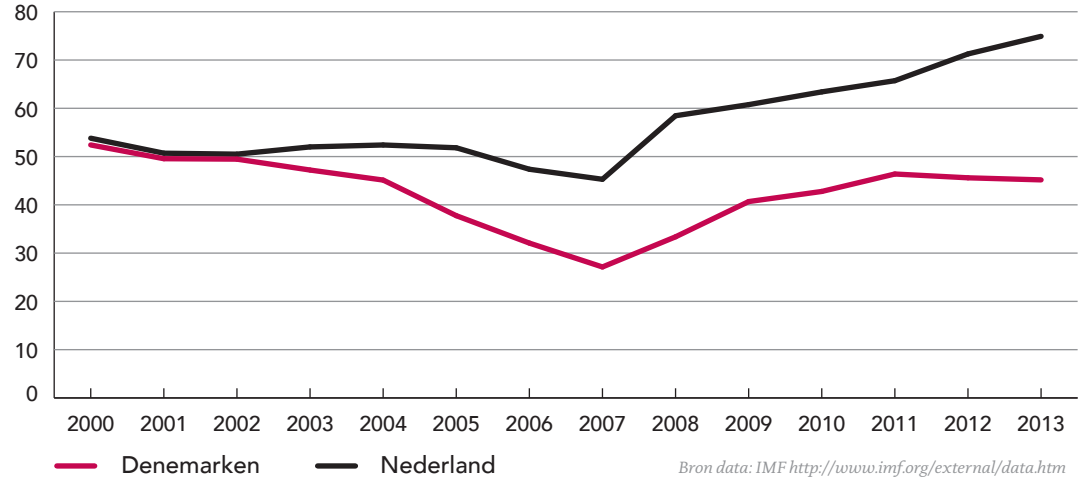
Grafiek 7 Werkloosheidcijfers in percentages van de totale beroepsbevolking



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

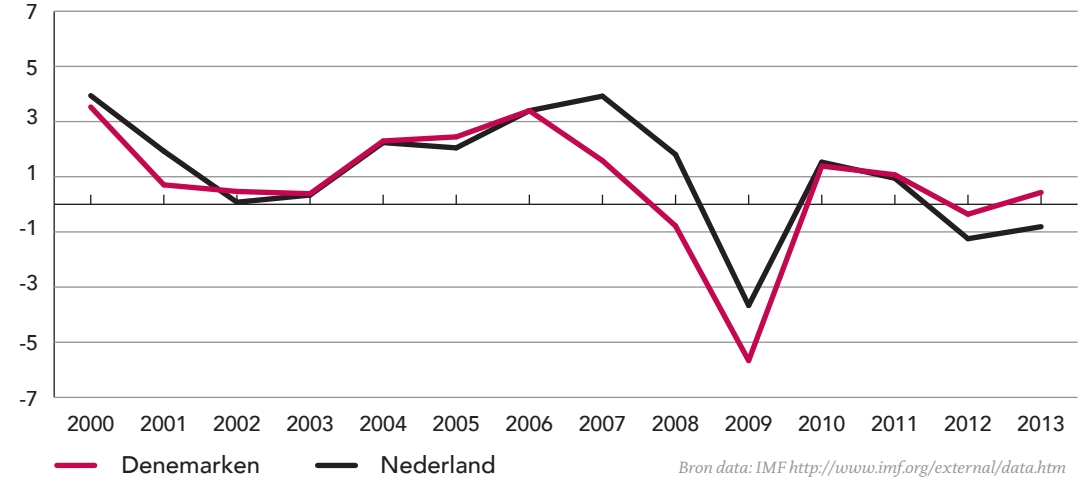
162. Hansen en Mailand 2013: 375
163. Greve 2006: 165, Van der Wal et al. 2008: 321; Hansen en Mailand 2013: 376; Pollitt en Bouckaert 2011

Grafiek 8 Overheidsschuld als percentage van het Bruto Nationaal Product



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Grafiek 9 Procentuele verandering van het Bruto Nationaal Product, bij constante prijzen



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

4.4 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET NPM MODEL

In Denemarken begon de invloed van aan New Public Management verwante hervormingen in 1983, met de lancering van het eerste moderniseringsprogramma voor de publieke sector. Vergeleken met andere landen ging Denemarken eerder en sneller over op moderniseringsprogramma's. Het eerste programma uit 1983 was gericht op decentralisatie en het delegeren van verantwoordelijkheid en besluitvormingsbevoegdheid. Tien jaar later richtte een tweede omvangrijk programma zich op prestatie- en kwaliteitsmanagement. Omdat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor hervormingen steeds bij het Ministerie van Financiën lag, speelde het vraagstuk rond het gebruik van financiële middelen altijd een belangrijke rol.

Na de hervormingen van de jaren '80 en '90, lanceerde de liberaal-conservatieve regering in 2001 een derde belangrijk hervormingsinitiatief onder de naam 'Burgers achter het stuur'. Dit programma richtte zich op marktwerking en klantgerichtheid. Ook e-governmentinitiatieven maakten deel uit van deze hervormingen. Een aanvullende boekhoudhervorming, waarmee principes uit de private sector werden ingevoerd in de publieke sector, moest leiden tot meer effectiviteit in de publieke sector.[164]

Een verdere NPM-verwante ontwikkeling was de in 2006 ontwikkelde 'Codex voor top level management' met daarin aandacht voor bedrijfs-

[164] Greve 2006: 165

matige waarden en mechanismen, waaronder formele *value statements* en *balanced score cards*. De herindeling van 2007 is ook onder NPM te rekenen, omdat daarmee mogelijkheden werden geschapen om private organisaties te betrekken bij de publieke dienstverlening, aangezien de bestuurlijke eenheden gelijkvormiger werden.[165]

Aangezien elke minister persoonlijk verantwoordelijk is voor zijn ministerie, is variatie ontstaan in de pogingen om de publieke sector te moderniseren, tussen de verschillende ministeries en door de jaren heen. Formele voorschriften en sturing zijn minder gebruikelijk dan richtlijnen en experimenten. Efficiencystrategieën voor overheidsorganisaties die managementmethoden voorschrijven zijn daarentegen een voorbeeld van normen opgelegd door de nationale overheid. Samenvattend maakt de opvallende mix van hervormingen die in de laatste drie decennia zijn doorgevoerd, Denemarken een interessante casus. Strategieën om marktwerking te introduceren, werden echter maar beperkt toegepast en de publieke sector is eerder gemoderniseerd dan verkleind. Een reden waarom de insteek vrij bescheiden was, zijn de vakbonden. De gematigde invoering van NPM kan verklaard worden door de spreiding van macht in het consensus-gerichte Denemarken. Minderheidsregeringen, een sterke rol voor de sociale partners en een relatief autonoom decentraal bestuur zorgen ervoor dat de centrale regering een beperkte doorzettingsmacht heeft.[166]

Een representatieve survey onder ambtenaren over hun waarden liet in 2001 een mengeling van traditionele publieke waarden en NPM-waarden zien. Efficiency, onafhankelijke professionele normen en wettelijke waarden werden als belangrijk gezien. Dit illustreert de positie van Denemarken wat NPM-hervormingen betreft als middenmoter in vergelijking met andere landen.[167]

De NPM-hervormingen kunnen worden opgedeeld in drie fasen:

- NPM-fase 1: Gericht op output en prestatie, interne markten en managementmethoden uit de private sector.
- NPM-fase 2: Alle elementen uit fase 1 plus een focus op de inzet van externe dienstverlening.
- NPM-fase 3: Alle elementen uit fasen 1 en 2 plus een focus op de integriteit van de overheid en het dienen van het publiek belang.[168]

In de rest van dit hoofdstuk gebruiken we deze fasen om de NPM-hervormingen in te delen.

PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

Net als in andere westerse landen werd in Denemarken in de jaren '80 en '90 een aantal staatseigendommen geprivatiseerd of verzelfstandigd. De

165. Van der Wal et al. 2008: 321; Greve 2006: 165
166. Greve 2006: 165-167; Hansen en Mailand 2013
167. Van der Wal et al. 2008: 325
168. Van der Meer 2012: 20

belangrijkste privatiseringen betroffen diensten op het gebied van post en communicatie, een levensverzekeraar actief in de publieke sector, luchthaven Kastrup en mijnen in Groenland.[169]

In 2001 werd het publieke busbedrijf, Combus A/S, dat zich op dat moment in financieel zwaar weer bevond, geprivatiseerd. De privatisering van spoorconsultancy Banestyrelsen Rådgivning in 2001 is nog een recent voorbeeld van het verkopen van staatseigendom.[170] Het privatiseringsproces van Post Danmark A/S begon in 2005 met het veranderen van de rechtsvorm naar een privaatrechtelijke vorm en de verkoop van 25% van de aandelen aan een private investeerder.[171] Volgens een vergelijkend onderzoek naar OESO-landen tussen 1980 en 2007 waren de privatiseringen in Denemarken over het algemeen vrij bescheiden.[172]

Vanwege de focus op externe dienstverlening is privatisering in te delen in de tweede van de drie NPM-fasen.

INVOERING VAN MARKTWERKING EN PPP

Publiek-private samenwerking komt tegenwoordig in Denemarken veelvuldig voor, maar de invoering was een langdurig proces en in vergelijking met andere Europese landen is Denemarken geen koploper.[173] Gezien de decentrale inrichting van het land volgt PPP doorgaans een bottom-up-benadering.[174] De achtergrond van PPP in Denemarken reflecteert de volgende vier trends: marktwerking in de publieke dienstverlening, NPM, financiële innovatie en innovatie in de bouw.

PPP werd in 2002 stopgezet door controverses die zich vanaf eind jaren '90 op het gemeentelijke niveau voordeden. Het Deense e-governmentinitiatief was een vroeg voorbeeld van een PPP-project.[175] Sinds 2004 komt PPP weer terug dankzij een actieprogramma waarmee een nieuw juridisch kader voor PPP werd opgenomen in het Nationale Agentschap voor Ondernemingen en Bouw. De belangrijkste elementen van dit programma zijn een centrale adviesraad, een nieuwe set contracten, de verplichting voor overheidsorganen om PPP in overweging te nemen, een vergelijkingscalculator, een aantal pilotprojecten en subsidies voor haalbaarheidsonderzoeken. In 2006 werden drie PPP-modelprojecten gelanceerd: een overheidsgebouw, een snelweg en een gemeentelijke openbare school.[176] In de daaropvolgende jaren belemmerde de lokale overheid de groei van PPP door bestaande beperkingen voor overheidsuitgaven. Deze beperkingen werden in 2008 gewijzigd met als doel PPP-initiatieven te stimuleren, maar het aantal publiek-private partnerschappen in Denemarken is nog steeds vrij beperkt.[177]

169. Christoffersen en Paldam 2004: 21; Parker 2002: 179
170. Greve 2003: 272; Christoffersen en Paldam 2004: 21
171. Crew et al. 2008: 4
172. Obinger et al. 2014: 1301
173. Blanc-Brude et al. 2007: 8
174. Hodge en Greve 2007: 553
175. Andersen et al. 2003
176. Koch en Buser 2006: 548-551
177. Petersen 2010: 181

Omdat PPP vergelijkbaar is met privatiseringsmaatregelen en er externe actoren bij betrokken worden, kunnen we PPP tot de tweede fase van NPM rekenen.

FUNCTIONELE EN TERRITORIALE DECENTRALISATIE

Een omvangrijke territoriale herindeling werd opgesteld in 2004, goedgekeurd door het parlement in 2005 en uitgevoerd in 2007. Een element van deze herindeling was het terugbrengen van het aantal regio's naar vijf, met speciale aandacht voor de opbouw van de verzorgingsgebieden van ziekenhuizen, zodat de herindeling zou bijdragen aan het terugdringen van wachttijden voor ziekenhuiszorg. Deze aandacht benadrukte het belang van gezondheidszorg als overheidstaak. Het aantal gemeenten werd van 271 teruggebracht naar 98. Een paar uitzonderingen daargelaten, kreeg elke gemeente bij de samenvoeging een minimum inwonerstal van 20.000. De rol van de regio's werd verkleind en hun takenpakket verschoven naar de lokale en nationale bestuurslagen.[178] De hervormingen creëerden grotere gedecentraliseerde besturen met als doel te profiteren van schaalvoordelen. Het lokale niveau werd versterkt en tegelijkertijd werd een zekere mate van invloed door het nationale niveau verzekerd. Door een zwakke oppositie en een relatief gebrek aan interesse onder de kiezers kon de regering deze substantiële structurele hervorming vrij snel doorvoeren.[179]

Vanuit het perspectief van de organisatie werden veel overheidstaken overgeheveld naar de nieuwe besturen en duizenden ambtenaren kregen een nieuwe werkgever. Het aantal mensen dat fysiek naar een nieuwe werkplek moest verhuizen, was echter vrij laag.[180]

De Deense territoriale herindeling in 2007 omvatte een omvangrijke decentralisatie van taken en valt daarmee binnen NPM-fase 3.

In Nederland voert de overheid in 2015 een brede decentralisatie uit. Verantwoordelijkheden op het gebied van sociale zekerheid, participatie en jeugdzaken worden overgedragen van het nationale naar het lokale niveau. Dienstverlening dichter bij de burger brengen en de efficiency van de uitvoering verhogen, zijn de doelstellingen van deze hervormingen. In vergelijking met de Deense territoriale herindeling van 2007 zijn er een aantal overeenkomsten in de algemene trend van decentralisatie. De beleidsterreinen waarbinnen verantwoordelijkheden worden overgedragen naar het lokale niveau zijn echter anders. De Deense gemeenten werden grotendeels verantwoordelijk voor sociale zekerheid en jeugdzorg, maar er was geen sprake van een verschuiving van de verantwoordelijkheden voor participatie.[181]

178. Greve 2006: 164; Andersen 2008: 11; Vrangbæk 2010: 206
179. Vrangbæk 2010: 218; Andersen 2008: 15
180. The Ministry of the Interior and Health 2005
181. Centraal Planbureau 2013; Vrangbæk 2010: 206

4.5 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET MODEL VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

De laatste jaren verandert in veel OESO-landen de rol van de overheid in de richting van een enabling state, waarbij burgers geactiveerd worden om zelf meer verantwoordelijkheid op zich te nemen in plaats van een beroep te doen op de staat. De oplopende kosten van sociale voorzieningen door vergrijzing en de financiële druk op de welvaartsstaat als gevolg daarvan, zijn de belangrijkste redenen voor deze ontwikkeling. In het concept van de enabling state gaat het bij sociale zekerheid vooral om de ondersteuning van de zelfredzaamheid van individuen of samenwerking met andere partners. De rol van de centrale overheid verschuift hierdoor van 'zorgen *voor*' naar meer 'zorgen *dat*'.[182]

VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID

Op elk beleidsterrein is het mogelijk om verantwoordelijkheden te verschuiven van de overheid naar burgers en bedrijven of terug naar de overheid. Hoe verhoudt de rol van de overheid in sociale voorzieningen zich tot de rol van de burger? Veranderingen in de verwachtingen daaromtrent zijn door de druk op de welvaartsstaat bijzonder belangrijk. Een recent onderzoek gebaseerd op Eurobarometer-gegevens heeft gekeken naar de beleidsterreinen waarop vrijwilligerswerk volgens burgers een belangrijke rol speelt. 12% van de Denen gaf aan vrijwilligerswerk in de zorgsector belangrijk te vinden, het laagste aandeel van de

[182.] Gilbert 2005: 5-11

Europese landen uit de studie. Op het terrein van maatschappelijke integratie van mensen met een achterstandspositie gaf 32% van de Deense respondenten aan vrijwilligerswerk belangrijk te vinden, een relatief hoog percentage. Voor vrijwilligerswerk op het gebied van werkgelegenheidsbeleid scoorde Denemarken het laagste van Europa met 7% van de respondenten die hier belang aan hechten. Vrijwilligerswerk op het gebied van sport vond juist 47% van de Denen belangrijk, het hoogste percentage van alle landen.

Uit bovengenoemd onderzoek blijkt dat met name bij gezondheidszorg en werkgelegenheid de burgers niet bereid zijn om meer verantwoordelijkheid op zich te nemen. Vanuit het perspectief van de burgers is dan ook geen duidelijke verschuiving naar de enabling state waar te nemen.[183]

DE VERANDERENDE POSITIE VAN AMBTENAREN

De laatste jaren is de positie van ambtenaren geen onderwerp van hervormingen geweest. Het aantal ambtenaren met een speciale reglementair beschermde aanstelling is echter afgenomen.[184]

In een meer langetermijnperspectief zijn wel veranderingen in de rol van ambtenaren waar te nemen.[185] Toen de Deense welvaartsstaat in het begin van de jaren '80 elementen van een netwerkstaat begon op te nemen, veranderde het verantwoordingssysteem van het ambtelijk apparaat gedeeltelijk. In een netwerkstaat worden ambtenaren deels verantwoordelijk gehouden voor hun beleids- of dienstverleningsprestaties, waardoor ze een meer proactieve rol spelen in de ontwikkeling van beleidsalternatieven en de vorming van coalities rond de geprefereerde beleidsoptie. Aangezien Denemarken nog steeds een traditionele rechtsstaat is, waarvan de neutrale instelling van ambtenaren en een focus op verantwoording voor het proces belangrijke kenmerken zijn, waren de veranderingen in de rol van ambtenaren vrij beperkt. Tegenwoordig combineert de typische ambtenaar een prestatiegerichte instelling met werken in een hiërarchische organisatie, waarbij belangenconflicten kunnen ontstaan.[186]

VERANDERENDE STURINGSMETHODEN

Sturing vanuit de nationale overheid richt zich op verschillende organisaties. In Denemarken zijn de regionale en lokale bestuurslagen traditioneel vrij autonoom, met de centrale overheid in de rol van toezichthouder. Vergelijkbare omstandigheden gelden voor agentschappen, die sinds de jaren '80 gezien worden als zelfstandige bestuursorganen. Contracten, metingen en jaarverslagen worden hierbij ingezet als op prestatiemeting gerichte sturingsinstrumenten. Agentschappen werken ook met prestatieafhankelijke financiering en interne prestatie-incentives.

183. Xerez en Fonseca 2012: 14
184. Van der Meer et al. 2013
185. Hansen en Mailand 2013: 376
186. Poulsen 2009

Het Deense openbaar bestuur staat over het algemeen bekend als neutraal en onpartijdig. Binnen ministeries zijn alleen de speciale adviseurs van bewindspersonen politiek benoemd.

Samengevat kent Denemarken een lange traditie van niet-hiërarchische sturingsinstrumenten, omdat zowel het lokale niveau als overheidsagentschappen vrij autonoom zijn. Op het lokale niveau werd de decentralisatie nog verder uitgebreid met de structurele herindeling van 2007. Hierbij bleef de voorkeur voor prestatiesturing ten opzichte van meer hiërarchische sturing gehandhaafd.[187]

VERANDERENDE ACTIVITEITEN

Met de structurele herindeling van 2007 kwam er verandering in de activiteiten en verantwoordelijkheden op het nationale niveau. Het belang van het regionale niveau nam af en sommige taken van de regio's werden overgeheveld naar het nationale niveau. Voorbeelden hiervan zijn een belangrijkere rol op de beleidsterreinen milieubescherming, cultuur en infrastructuur. Om de regio's en vooral de gemeenten te ondersteunen bij hun nieuwe taken, werden op nationaal niveau evaluatie- en adviescentra opgericht. Dit getuigt van een verschuiving van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'.[188]

Niet alleen werden er tussen de verschillende bestuurslagen verantwoordelijkheden verschoven, de nationale overheid stootte ook een aantal activiteiten af. Wat betreft werkloosheidsuitkeringen en stimulering van de arbeidsmarkt, vond in Denemarken al in de jaren '90 een hervorming plaats waarbij werkzoekenden meer eigen verantwoordelijkheid kregen. Denemarken lag hierbij voor op andere Europese landen. Het zogenaamde 'flexicurity'-model, dat een flexibele arbeidsmarkt combineert met een royaal socialezekerheidsstelsel, werd later ook in andere landen geïntroduceerd.[189]

Ook op het gebied van jeugd- en ouderenzorg trekt de staat zich terug en wordt de rol van particulier initiatief belangrijker. Dit geldt zowel in Denemarken als in andere OESO-landen. De regulerende rol van de staat blijft echter bestaan, waardoor de overheid een belangrijke rol blijft spelen op deze beleidsterreinen.[190]

187. Dahlström 2011: 14, 216
188. Vrangbæk 2010: 206; Andersen 2008: 11
189. Andresen en Svarer 2007
190. Gilbert 2005: 11

Met de terugloop van publieke dienstverlening op het gebied van de welvaartsstaat, kunnen burgers meer verantwoordelijkheid op zich nemen, zoals in de hiervoor genoemde voorbeelden. Ook private organisaties kunnen hun rol in de sociale dienstverlenging vergroten. Wat betreft maatschappelijk verantwoord ondernemen, een concept waarbij bedrijven vrijwillig bijdragen aan een betere maatschappij, kan Denemarken omschreven worden als een land waar samenwerkingsverbanden tussen de private en publieke sector bestaan, met als doel sociale en werkgelegenheidskwesties aan te pakken. Met de betrokkenheid van bedrijven op het gebied van sociale dienstverlening, heeft de staat de neiging een minder actieve rol in te nemen.[191]

191. Albareda et al. 2007: 391-396

4.6 CONCLUSIE

Van alle Deense pogingen om de overheid te moderniseren tussen 2000 en 2013, komt de territoriale herindeling van 2007 naar voren als de meest ingrijpende. Doordat het aantal regio's en gemeenten aanzienlijk werd teruggebracht en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen werden verschoven, had deze hervorming op verschillende aspecten de meeste impact. Het besluit voor deze herindeling was al voor de financiële crisis genomen. Denemarken maakte een grotere economische neergang door dan andere landen, maar we kunnen aannemen dat zonder de territoriale herindeling de impact van de crisis alleen maar groter zou zijn geweest. In vergelijk met andere landen bleven in Denemarken de werkloosheidcijfers en staatsschuld de laatste jaren relatief laag.

Denemarken startte in 1983 met programma's om de publieke sector volgens het NPM-gedachtegoed te moderniseren. Hoewel het land hervormingen eerder en sneller invoerde dan andere landen, was de reikwijdte beperkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor privatiseringen, die met name in de jaren '80 en '90 plaatsvonden. Ook wat betreft publiek-private samenwerking was Denemarken geen koploper. Sinds het eind van de jaren '90 werd een aantal PPP-projecten gelanceerd, maar het proces kwam een aantal keren stil te liggen, met name door wet-

telijke beperkingen. De eerdergenoemde territoriale herindeling van 2007 riep grotere gedecentraliseerde bestuurlijke eenheden in het leven en was bedoeld om het lokale niveau te versterken. Deze herindeling kan gezien worden als de grootste verandering in het Deense overheidssysteem van de laatste decennia, met een grote afname van het aantal regio's en gemeenten, overheidstaken die werden herverdeeld over verschillende niveaus en duizenden ambtenaren die van werkgever wisselden. Ontwikkelingen richting de enabling state waren doorgaans het resultaat van nieuwe politieke en ideologische ideeën of financiële druk op de welvaartsstaat. Denemarken is hierin geen uitzondering, maar de druk is op dit moment relatief laag, omdat het land het economisch goed doet. Burgers vertonen geen toename in bereidheid om vrijwilligerswerk te doen als gevolg van een veranderende opvatting van de rol van de staat. De laatste jaren zijn ook het aantal ambtenaren en hun rol onveranderd gebleven. De laatste decennia was er sprake van een langetermijnproces, waarin ambtenaren in hogere mate verantwoordelijk worden gehouden voor prestaties. Op terreinen waar lokale overheden en overheidsagentschappen vrij veel autonomie hebben, gebruikt de centrale overheid meer indirecte sturingsinstrumenten gebaseerd op deze prestaties. Met de territoriale herindeling van 2007 veranderden ook de activiteiten van de centrale overheid, met nieuwe verantwoordelijkheden op een aantal beleidsterreinen. Hervormingen waarbij burgers geactiveerd worden om meer verantwoordelijkheid op zich te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van werkloosheidsuitkeringen, voerde Denemarken al in 2000 in, dus eerder dan andere landen.

5 Duitsland

Politische Beambte
Aktivierender Staat
Staatshervorming
Fördern und Fordern
Neues Steuerungsmodell
Schlanker Staat
Mittelstand

5.1 INLEIDING

De Bondsrepubliek Duitsland is een parlementaire republiek met 80,5 miljoen inwoners. Sinds de Duitse hereniging van 1990 maakte de nationale overheid, als stabiele West-Europese staat, geen fundamentele veranderingen door.

In tegenstelling tot meer centraal aangestuurde landen, hebben de Duitse deelstaten een belangrijke politiek-bestuurlijke rol. Tenzij de bevoegdheden van de federale overheid expliciet in de grondwet (Grundgesetz) zijn opgenomen, ligt het recht om wetten te maken bij de deelstaten. De deelstaten zijn onder andere verantwoordelijk voor de beleidsterreinen veiligheid, onderwijs en cultuur. Het belang van de deelstaten blijkt ook uit het feit dat zij aan ongeveer drie keer zo veel mensen werk bieden dan de federale overheid.[192] Door deze context is het waarschijnlijk dat vergaande politiek-bestuurlijke moderniseringen zich met name onder het federale niveau zullen voordoen.[193]

New Public Management en daaropvolgende hervormingsconcepten voor meer doelmatigheid in de publieke sector, hebben ook in Duitsland invloed gehad. Sinds het begin van de jaren '90 zijn Duitse beleidsmakers bezig met incrementele veranderingen in het overheidsbestel om de nieuwe uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Deze landenstudie bespreekt de moderniseringspogingen die de Duitse overheid tussen 2000 en 2013 ondernam.

192. Deutscher Bundestag 2012: Art. 70 Abs. 1
193. Statistisches Bundesamt 2013a; Statistisches Bundesamt, 2013b

5.2 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE CENTRALE OVERHEID

Als federale republiek kent Duitsland meerdere overheidsniveaus. Onder het federale niveau is het land onderverdeeld in zestien deelstaten (Bundesländer). Drie van deze zestien deelstaten zijn stadsstaten (Stadtstaaten) zonder verdere politiek-ambtelijke onderverdeling. De overige deelstaten bestaan doorgaans uit landelijke districten (Landkreise), die vervolgens weer opgedeeld zijn in een aantal gemeenten en stedelijke districten (Kreisfreie Städte). Aangezien de deelstaten zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen politiek-bestuurlijke indeling, bestaan er verschillende varianten van deze lokale overheidsstructuur.

Op het federale niveau bestaat de wetgevende macht uit twee elementen: de *Bundestag*, met directe volksvertegenwoordigers, en de *Bundesrat*, waarin vertegenwoordigers van de deelstaatsregeringen zitting hebben. De uitvoerende macht bestaat uit de president, gekozen door Bundestag en Bundesrat, de bondskanselier (Bundeskanzler), gekozen door de Bundestag, en zijn ministers. Het huidige kabinet bestaat uit veertien ministers als politieke hoofden van veertien ministeries, plus een extra minister als hoofd van de federale kanselarij. Het Federale Grondwettelijk Hof (Bundesverfassungsgericht) is de hoogste rechtsprekende macht.[194]

De huidige Duitse regering, Merkel III, trad aan na de verkiezingen van 22 september 2013. De brede coalitie onder leiding van bondskanselier Angela Merkel (CDU) en vicekanselier Sigmar Gabriel (SPD) bestaat uit de CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands of Christelijk Democratische Unie van Duitsland), SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands of Sociaaldemocratische Partij van Duitsland) en CSU (Christlich-Soziale Union of Christelijk-Sociale Unie in Beieren). Met een meerderheid van 79,9% in de Bundestag heeft de coalitieregering een breed mandaat, waaronder de mogelijkheid om de grondwet aan te passen, waar tweederde van de stemmen voor nodig is.

Federale ambtenaren (Bundesbeamte) en medewerkers (Angestellte) werken voor de ministeries en andere federale instanties. De arbeidsvoorwaarden van gewone medewerkers zijn over het algemeen vergelijkbaar met die van werknemers in de private sector. Degenen met een speciale ambtenarenstatus hebben daarentegen doorgaans een aanstelling voor het leven en voor hen geldt een stakingsverbod.

194. Rudzio 2011: 207

Door de grote soevereiniteit van de deelstaten bestaan er veel verschillen in de politiek-ambtelijke systemen en wetgevingsprocedures van de verschillende deelstaten. Over het algemeen worden leden van het deelstaatparlement gekozen door de burgers. Aan het hoofd van de deelstaatregering staat de minister-president (Ministerpräsident); deze wordt gekozen door de parlementariërs. De minister-president stelt zijn ministers aan. Wetgevingsprocedures zijn vergelijkbaar met die op het federale niveau.[195]

Op dit moment zijn in het merendeel van de deelstaten coalitieregeringen aan de macht. De ministers-presidenten vertegenwoordigen doorgaans de grootste partij in het parlement. Op dit moment zijn er negen ministers-presidenten van de SPD, vijf van de CDU en elk één van de CSU en Bündnis 90/Die Grünen (Verbond '90/De Groenen). Ook op deelstaatniveau bestaat het onderscheid tussen ambtenaren en overige medewerkers. Naast de ministeries van de deelstaten, bieden ook de staatsagentschappen arbeidsplaatsen in de publieke sector. Een opvallend verschil met andere landen is de speciale ambtenarenstatus van leerkrachten.

In het politieke systeem van Duitsland spelen naast publieke actoren ook private actoren een belangrijke rol in alle bestuurslagen. Vakbonden, brancheorganisaties, welzijnsorganisaties, kerken en tal van andere organisaties hebben een formele inspraakrol in parlementaire commissies op beleidsgebieden waar hun expertise als relevant wordt beschouwd. Dezelfde organisaties vervullen daarnaast een meer informele rol als lobbygroepen.

195. Rudzio 2011: 317

5.3 FINANCIEEL-ECONOMISCHE CONTEXT (2000-2013)

Wereldwijd gezien startte de periode 2000-2013 met het uiteenspatten van de internetbubble, gevolgd door een aantal jaren met economische groei, gevolgd door een brede recessie na de financiële crisis van 2007. Als groot exportland, met op dit moment wereldwijd het op drie na grootste BNP, werd Duitsland niet gespaard door deze ontwikkelingen.[196] De Duitse financieel-economische situatie is nauw verbonden met de ontwikkelingen van de overige landen die samen de Eurozone vormen. Het monetair beleid mag dan op het niveau van de Eurozone worden besloten, het fiscale beleid ligt nog altijd op het nationale niveau.

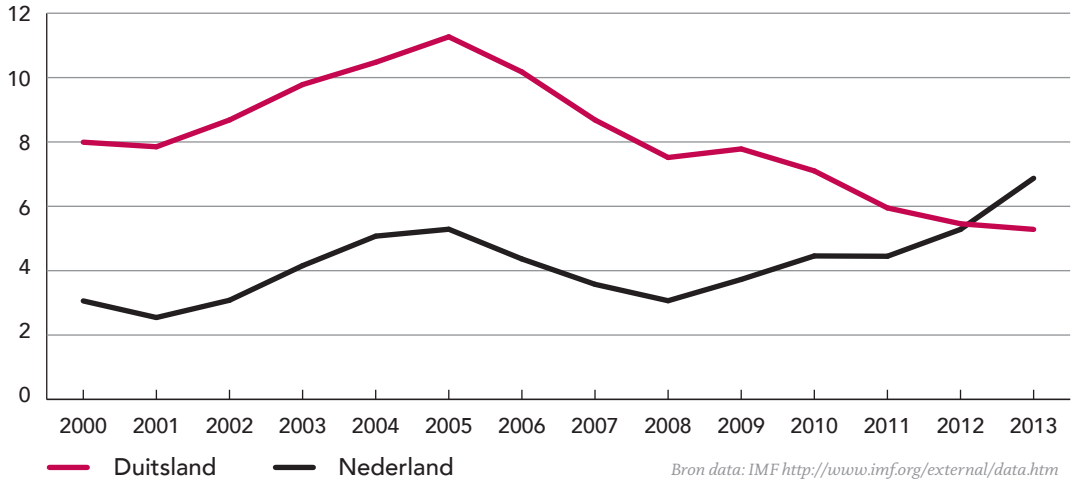
Van 2000 tot 2007 was de economische groei in Duitsland met een gemiddelde waarde van 1,7% per jaar lager dan in veel andere Europese landen. Op de top van de wereldwijde economische crisis kromp de economische groei met 5,1%, vergelijkbaar met andere westerse landen. Sinds 2010 wijkt Duitsland af van de economische ontwikkeling in andere westerse landen. Sinds het afvlakken van de economische crisis in 2010, doet het land het met gemiddeld 2,2% groei beter dan de meeste andere landen.[197] De reden hiervoor is de wereldwijde vraag naar Duitse industieproducten, met name in de autosector, machinebouw en chemie. Ook de *Mittelstand* (midden- en kleinbedrijf), met name op het gebied van hoogtechnische research en innovatie, presteert goed. Dat Duitsland een van de belangrijkste exportlanden is, is voor een

196. International Monetary Fund 2014
197. Idem

groot deel te danken aan dit soort bedrijven. Tussen 2000 en 2009 lag de groei er meestal iets lager dan in Nederland. Vanaf 2010 is de groei in Duitsland hoger, met betere economische prestaties sinds de terugloop van de financiële crisis.

Als gevolg van deze ontwikkelingen daalde de Duitse staatschuld van 80% van het BNP in 2010 naar 78,1% in 2013. Dit is echter nog ver verwijderd van het niveau van voor de crisis van 60,2%.[198] Kijken we echter naar de staatschuld in absolute cijfers, dan zien we in 2013 de eerste daling sinds 1950. In vergelijking met 2012 is de staatsschuld in absolute cijfers met 1,5% teruggelopen.[199] Tussen 2000 en 2013 was de staatschuld in Duitsland iets hoger dan in Nederland. Door de economische kracht heeft Duitsland een van de laagste werkloosheidscijfers van Europa, met 5,3% in 2013.[200] Vanaf 2005 was het ´Agenda 2010´-programma, tussen 2003 en 2005 ingevoerd door de coalitie van SDP en Grünen, een andere belangrijke factor voor de teruglopende werkloosheid. De nadelen van dit programma zijn de toename van niet-structureel werk en laagbetaalde arbeidsplaatsen. In de eerste jaren van deze eeuw was de werkloosheid in Duitsland flink hoger dan in Nederland. Een daling van de werkloosheid in Duitsland gecombineerd met een groei van de werkloosheid in Nederland, zorgde ervoor dat in 2013 de werkloosheid in Duitsland lager uitkwam dan in Nederland.

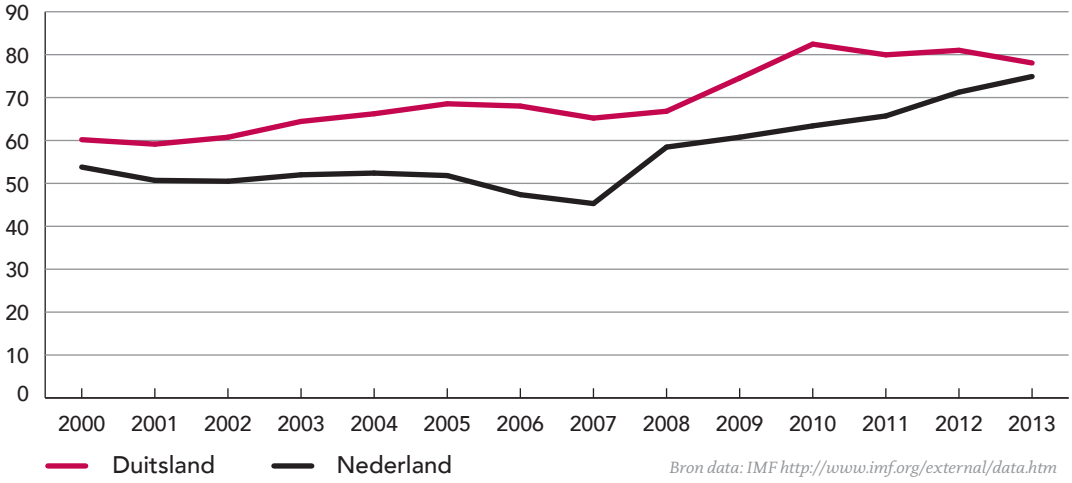
Grafiek 10 Werkloosheidcijfers in percentages van de totale beroepsbevolking



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

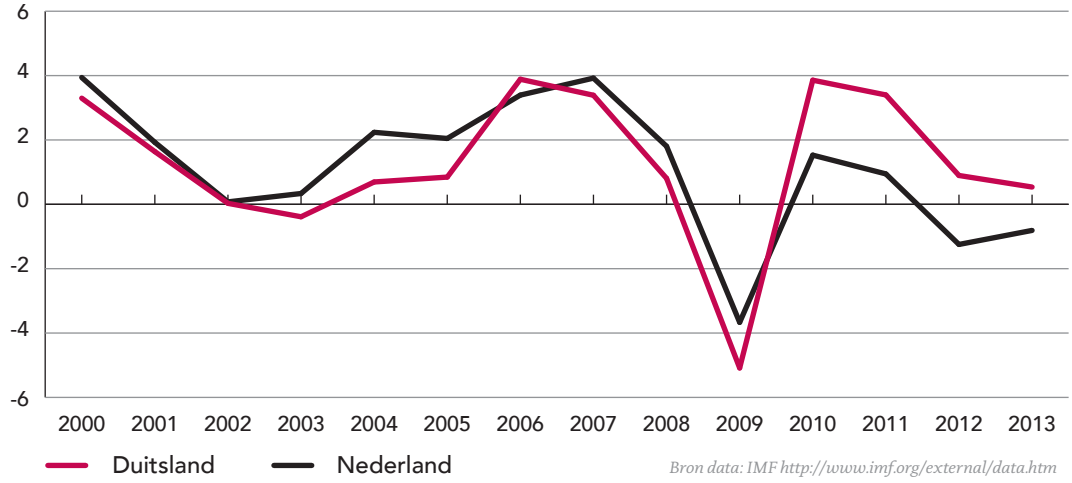
198. Idem
199. Zeit Online 2014a
200. International Monetary Fund 2014

Grafiek 11 Overheidsschuld als percentage van het Bruto Nationaal Product



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Grafiek 12 Procentuele verandering van het Bruto Nationaal Product, bij constante prijzen



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

5.4 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET NPM-MODEL

New Public Management wordt in Duitsland doorgaans aangeduid als Neues Steuerungsmodell (NSM), een term die in 1993 geïntroduceerd werd door de Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt; in 2005 hernoemd tot Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement).[201] De belangrijkste kritiekpunten op het klassieke Weberiaanse model waren slechte efficiency bij de besteding van publiek geld, onduidelijke doelen en strategieën, en een gebrek aan managementinstrumenten.[202] Deze punten vertaalde de KGSt naar een voorstel voor een nieuw sturingsmodel, gebaseerd op de volgende NPM-basisdoelstellingen:

- een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden tussen politiek en bestuur in de vorm van contractmanagement;
- gedecentraliseerde middelen en persoonlijke verantwoordelijkheid voor resultaten in combinatie met een centraal beheersorgaan;
- outputsturing in de vorm van een productdefinitie, cost accounting, begroting en kwaliteitsmanagement voor een klantgerichte oriëntatie;
- marktwerking (concurrentiemechanismen, markttesten, afschaffing van gedwongen winkelnering, publiek-private samenwerking);
- meer directe invloed door burgers (opiniepeilingen, versterking van consumentenrechten, representatieve of directe democratische inspraak).[203]

201. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1993
202. Jann 2011: 99
203. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1993; Bogumil 2002: 54; Jann 2011: 101

In de laatste twintig jaar zijn op alle bestuurslagen NSM-elementen ingevoerd om de efficiency van de publieke sector te verbeteren. Deze veranderingen waren op het lokale niveau diepgaander dan op het federale niveau.[204] Deze focus is te verklaren door de doelstelling om het bestuur meer service- en klantgericht te maken.[205] Voorbeelden van NSM-veranderingen in Duitse gemeenten zijn burgeradviesbureaus, de versnelling van processen rond bouwvergunningen en een meer professionele instelling op het gebied van sociale voorzieningen en jeugdzorg.[206] In vergelijking met andere landen is de impact van NPM-maatregelen nog altijd relatief laag. In de volgende alinea's ligt de focus op de maatregelen van de centrale overheid. Vanuit een algemeen perspectief kunnen we NPM-hervormingen opdelen in drie verschillende fasen:

- NPM-fase 1: Gericht op output en prestatie, interne marken en managementmethoden uit de private sector.
- NPM-fase 2: Alle elementen uit fase 1 plus een focus op het inzetten van externe dienstverlening.
- NPM-fase 3: Alle elementen uit fase 1 en 2 plus een focus op de integriteit van de overheid en het dienen van het publiek belang.[207]

PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

Een groot aantal federale instituten werd al voor 2000 geprivatiseerd. De belangrijkste voorbeelden zijn de privatisering in 1994 van de Duitse Federale Post (Deutsche Bundespost), een voormalig eigendom van de federale overheid, en een aantal staatsbedrijven uit het bezit van de DDR in het begin van de jaren '90.

Ook de Duitse Federale Spoorwegen (Deutsche Bundesbahn) zijn onderwerp van privatiseringsplannen. In 1994 kreeg de organisatie een privaatrechtelijke rechtsvorm maar bleef in handen van de staat. Plannen om de organisatie definitief te privatiseren door de aandelen te verkopen werden uitgesteld in 2004 en nogmaals in 2008. In 2008 was de financiële crisis de belangrijkste reden dat de plannen niet doorgingen. Andere bezwaren tegen volledige privatisering zijn vermindering van het aantal verbindingen op het platteland en de lagere kwaliteit van dienstverlening. Een compromis werd overwogen, waarbij de infrastructuur in handen van de staat zou blijven en de Bundesbahn en/of haar dochterondernemingen volledig zouden worden geprivatiseerd, maar tot op heden zijn geen verdere privatiseringsstappen ondernomen.[208] De monopoliecommissie (Monopolkommission) voert elke twee jaar een survey uit van aanwezige concurrentie rondom de Bundesbahn en pleitte in haar meest recente rapporten voor

204. Pollitt & Bouckaert 2000: 256
205. Grohs 2012: 103
206. Grohs 2012: 118
207. Van der Meer 2012: 20
208. Kirchner 2006, Zeit Online 2014b

een snelle privatisering. In 2013 was ontoereikende concurrentie op het gebied van passagiers- en vrachtvervoer de belangrijkste reden.[209]

Een tweede recente privatiseringscasus betreft de Federale Drukkerij (Bundesdruckerei). Ook deze federale instantie kreeg in 1994 een privaatrechtelijke rechtsvorm met de staat als enige aandeelhouder. In de daaropvolgende jaren werden voor bepaalde taken een aantal dochterorganisaties opgericht. In 2000 verkocht de federale overheid al haar aandelen in de Bundesdruckerei aan een beleggingsmaatschappij en rondde daarmee de privatisering af. In 2002 kwamen financiële problemen aan het licht, die leidden tot de verkoop van het bedrijf aan een intermediair met als doel de Bundesdruckerei weer te nationaliseren. In oktober 2009 was de organisatie weer geheel eigendom van de federale overheid. Kortom, de casus van de Bundesdruckerei is een mislukte privatiseringspoging.[210] Andere voorbeelden van instanties die geheel of gedeeltelijk geprivatiseerd zijn, zijn de Duitse Staatscourant (Bundesanzeiger) tussen 1998 en 2006 en Frankfurt International Airport tussen 2001 en 2005.[211] Volgens de drie NPM-fasen, vallen de recente privatiseringen in Duitsland binnen fase twee.

INVOERING VAN MARKTWERKING EN PPP

Gedurende de laatste decennia werd ook in Duitsland publiek-private samenwerking (Öffentlich-private Partnerschaften) geïntroduceerd als een manier om efficiency te verbeteren maar tegelijkertijd de publieke dienstverlening niet uit het oog te verliezen, net als in de meeste westerse landen. Volgens het Federale Ministerie van Financiën bestaan er op dit moment 226 PPP-projecten of projecten met PPP-elementen.[212] Binnen de regelgeving van de Europese Commissie, die in 2008 werd geïmplementeerd, bestaat veel variatie in het ontwerp van de contracten.[213]

PPP komt op veel beleidsterreinen voor, van verkeer tot defensie. Recente voorbeelden zijn het Herkules-project van de Duitse defensie om niet-militaire IT-infrastructuur te standaardiseren en moderniseren[214], en de bouw van delen van nieuwe snelwegen.[215] Een erg controversieel geval was de betrokkenheid van private bedrijven bij het waterbedrijf van Berlijn (Berliner Wasserbetriebe) in 1999. Deze samenwerking werd vooral bekritiseerd om het gebrek aan transparantie omtrent de exacte inhoud van de overeenkomsten. Ook werd geargumenteerd dat natuurlijke hulpbronnen niet in handen van private bedrijven zouden mogen zijn. In 2011 werd een referendum aangenomen over de vraag of de inhoud van de verdragen openbaar gemaakt zou moeten worden.[216]

209. Monopolkommission 2013
210. Bundesdruckerei 2014, Fankfurter Allgemeine Zeitung 2008
211. Spiegel Online 2006
212. Federal Ministry of Finance 2014
213. European Commission 2008
214. Bundeswehr 2013
215. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2008b
216. Der Tagesspiegel 2012; Zeit Online 2013

Recente onderzoeken concluderen dat publiek-private partnerschappen duurdere snelwegen bouwen dan de staat. De belangrijkste reden daarvoor is de hogere rente die private bedrijven moeten betalen in vergelijking met de overheid. Dat betekent niet dat het voor de staat onaantrekkelijk is om publiek-private partnerschappen aan te gaan, aangezien voorfinanciering een manier is om het schuldplafond te omzeilen.[217]

De PPP-projecten in Duitsland horen bij de tweede fase van NPM-hervormingen.

FUNCTIONELE EN TERRITORIALE DECENTRALISATIE

Het centralisatie-/decentralisatievraagstuk was onderwerp van twee hervormingen van het federale stelsel (Föderalismusreform I & II). Federalismehervorming I uit 2006 richtte zich op de aansluitingsproblemen in de context van concurrerende wetgeving in het multi-level governance-systeem van Duitsland. Vooral op beleidsterreinen waar zowel de federale staat als de deelstaten bevoegdheden hadden, leidde dit tot inefficiëntie en ondoorzichtige structuren. Met de afschaffing van het wetgevingskader op federaal niveau en de groei van bevoegdheden van één bestuurslaag op een bepaald beleidsterrein, zoals het geval is bij de deelstaten en onderwijs, werd de vervlechting van het federale en deelstaatniveau verminderd.[218]

Waar federale hervorming I de focus legde op bevoegdheden en functies, ging federale hervorming II in 2009 in op de financiële relaties tussen het federale en deelstaatniveau. Behalve tot de introductie van een schuldplafond werd besloten tot kleine organisatorische veranderingen rond belastingen en belastinggegevens.[219] Samen zorgden de federalismehervormingen voor een decentralisatie van de taken van het deelstaatniveau, maar er waren geen grote veranderingen. Dit blijkt ook uit statistische gegevens over de verdeling van uitgaven en inkomsten tussen de bestuurslagen gedurende het afgelopen decennia.[220] Een herindeling van het grondgebied van de deelstaten blijft onderwerp van discussie als een volgende stap in de federale hervormingen. Doel daarbij is een afname van het aantal deelstaten om de administratieve kosten te verlagen.[221] Hoewel de implementatie een langdurig proces zou worden, omdat hier een referendum voor nodig is, gaat de inhoud van deze discussies vooral om claims over territoriale centralisatie.

De federalismehervormingen, waarbij de bevoegdheden van het federale niveau werden overgedragen naar ondergeschikte bestuurslagen, kunnen we zien als de derde fase van NPM-gerelateerde maatregelen.

217. Spiegel Online 2014
218. Scharpf 2006
219. Zeit Online 2009
220. Eurostat 2014a; Eurostat 2014b
221. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2013a

5.5 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET MODEL VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

Oplopende kosten in sociale dienstverlening als gevolg van demografische veranderingen roepen de vraag op welke rol de staat in de toekomst kan spelen als de welvaartsstaat onbetaalbaar wordt. Concepten als de enabling state omvatten een globale benadering van een socialezekerheidsvoorziening door van overheidswege zelfredzame individuen te ondersteunen.[222] Veelvoorkomende maatregelen en beleidsinitiatieven zijn bijvoorbeeld:

- mensen in staat stellen te participeren in welvaartsproductie buiten de staat om;
- de inzet van niet-statelijke welvaartssystemen, zoals markten, vrijwilligersorganisaties en families, stimuleren;
- een sociaal investeringsbeleid, dat individuen in staat stelt voor zichzelf te zorgen.[223]

Net als in andere westerse landen kunnen we in Duitsland een verschuiving van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' waarnemen. Het debat rond arbeidsmarktbeleid draaide in de eerste jaren van de 21ste eeuw om steekwoorden als *Aktivierender Staat* (activerende staat), *Schlanker Staat* (slanke staat), en *Fördern und Fordern* (ondersteunen en eisen).[224]

Naast hervormingen op het gebied van sociale dienstverlening is ook het Duitse ambtelijk bestel veranderd richting de enabling state. Vanaf 1997 begon het ambtelijk apparaat op aanraden van de expertcommissie Slanke Staat (Sachverstän-

222. Gilbert 2005: 5
223. Stolleis 2013: 17
224. Oschmiansky 2010

digenrat Schlanker Staat) zich meer te beperken tot kerntaken. Hierbij was met name sprake van verschuivingen naar marktoplossingen en handelspraktijken. Vooral de inzet van internettechnologieën hielp de dienstverlening te verbeteren en bureaucratie te verminderen.[225]

VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID

De term *Eigenverantwortung* (eigen verantwoordelijkheid) omschrijft de opvatting dat een individu in een bepaalde context zelf verantwoordelijk is in plaats van de groep. In vergelijking met oudere opvattingen over een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de staat, richt eigen verantwoordelijkheid zich op het individu. Voormalig Bondskanselier Gerhard Schröder (SPD) gebruikte de term in zijn nieuwjaarstoespraak van 2000 toen hij het had over voorzieningen voor ouderen.[226] In zijn nieuwjaarstoespraak van 2003 reflecteerde hij op een bredere persoonlijke verantwoordelijkheid door te zeggen: "We kunnen onze welvaart, onze sociale zekerheid, onze goede scholen, wegen en ziekenhuizen – die veel volken ons benijden – alleen behouden als we ons op onze sterke kanten richten en samen de moed tonen om fundamentele veranderingen door te voeren. Op de arbeidsmarkt en bij de pensioenen zijn we daar al mee begonnen. […] We hebben daarbij in alle opzichten meer verantwoordelijkheid nodig: meer verantwoordelijkheid van elk individu […]."[227] Een jaar later was eigen verantwoordelijkheid op het gebied van gezondheidszorg het onderwerp van Schöders nieuwjaarstoespraak.[228] Samenvattend impliceren verschillende uitlatingen van de SPD-Grünen-coalitie in de beginjaren van de 21ste eeuw een veranderende rol van de staat. We zien een ontwikkeling richting een enabling state met nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Deze ideeën werden in de praktijk gebracht met de Agenda 2010-hervormingen.

DE VERANDERENDE POSITIE VAN AMBTENAREN

Vanuit een traditioneel perspectief staat Duitsland bekend om zijn starre arbeidsverhoudingen in de publieke sector.[229] NPM heeft de laatste jaren echter wel degelijk invloed gehad op de werknemers in de publieke sector, onder meer in de vorm van een afname van het aantal werknemers sinds 1991.[230]

Net als in de meeste EU-landen werken er in de publieke sector van Duitsland twee soorten personeel: gewone werknemers en werknemers met ambtenarenstatus. Voormalige verschillen tussen arbeiders en bedienden werden in 2005 afgeschaft.[231] In 1997 en 2002 veranderde de arbeidswet voor ambtenaren. Hiermee werden efficiency-maatregelen geïntroduceerd met management-principes, -technieken en -procedures. De wetge-

225. Goetz 2007: 170
226. Bundesregierung 2000
227. Bundesregierung 2003 [eigen vertaling]
228. Bundesregierung 2004
229. Keller 2011: 2331
230. Keller 2011: 2334
231. Keller 2011: 2332

ving rond arbeidstransfers tussen de publieke en private sector werd vereenvoudigd waardoor een meer flexibel carrièrepad makkelijker en aantrekkelijker werd. Over het algemeen is er sprake van een harmonisering, waarbij de publieke sector dichter bij de private sector komt. In 2004 werd en initiatief gelanceerd om de uitwisseling van personeel tussen een aantal federale ministeries en een aantal grote Duitse ondernemingen te stimuleren. Veelgenoemde kritiekpunten zijn het uithollen van de status van de traditionele Weberiaanse ambtenaar, een hogere graad van politisering en stappen richting de privatisering van de welvaartsstaat.[232]

VERANDERENDE STURINGSMETHODEN

Het opzetten van gedecentraliseerde, op het bedrijfsleven gebaseerde leiderschapsstijlen en organisatiestructuren, met duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden tussen politiek en ambtelijk apparaat in de vorm van contracten en zowel een output- als prestatiegerichte manier van sturen, zijn basiselementen van NPM en NSM.[233] Volgens de KGSt is een effectieve aansturing van een ambtelijk apparaat alleen mogelijk op basis van prestaties.[234]

Gangbare elementen van maatregelen gericht op prestatiesturing zijn: prestatieovereenkomsten met een bovengeschikte institutie, het gebruik van prestatie-indicatoren, de eis van periodieke verslagen en discretionaire ruimte op het gebied van begroting en personeelsmanagement.[235] Het Federale Netwerkagentschap (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, kortweg Bundesnetzagentur of BNetzA) dat in 2005 werd opgericht, is een voorbeeld van een Duits agentschap dat gebruikmaakt van dit soort maatregelen, met name in de vorm van formele rapportages over de verschillende netwerksectoren. De gemiddeld genomen hogere graad van autonomie bij dit agentschap is te herleiden tot een EU-richtlijn die overheden verbiedt voorschriften te maken voor het beheer van bepaalde sectoren.[236] Er zijn geen duidelijke indicatoren voor veranderingen in de sturingsmethoden binnen de ministeries. De sterk hiërarchische structuren zijn bestand tegen vergaande veranderingen.

232. Czerwick 2008: 70-82
233. Bogumil 2002: 54
234. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1993: 20
235. Bach et al. 2010: 56
236. Döhler 2007: 40; Ludwigs 2011: 44

VERANDERENDE ACTIVITEITEN

De Agenda 2010-hervormingen van de SDP-Grünen-coalitie tussen 2003 en 2005 omvatten maatregelen die de sociale systemen en de arbeidsmarkt richting de enabling state sturen. Het *Hartz-Konzept* (Hartz-concept) en de *Riester-Rente* (Riester-pensioen) zijn de bekendste componenten van deze hervormingen. Maatregelen in het Hartz-Konzept om de eigen verantwoordelijkheid van het individu te verhogen, zijn inkorting van de periode waarover mensen recht hebben op een werkloosheidsuitkering en verbreding van de definitie van passende arbeid. Ook de samenvoeging van werkloosheidsondersteuning en sociale uitkeringen en de financiering van start-ups vallen hieronder.[237]

De Riester-Rente is een privaat pensioen ondersteund door publieke aanvullingen en werd in 2002 geïntroduceerd om de verantwoordelijkheden van de overheid rond pensioenvoorziening te beperken.[238] Het Hartz-Konzept en de Riester-Rente vormen samen een strategie om de rol van de overheid en de werking van het socialezekerheidsstelsel te reduceren, met name op de lange termijn. Kritiekpunten zijn de reikwijdte van bezuinigingen in sociale voorzieningen en de lage drempel voor wat gezien wordt als passende arbeid, waardoor ook arbeid zonder vaste vergoeding of kortlopende arbeid als passend worden beschouwd.

237. Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002
238. Deutscher Bundestag 2000

5.6 CONCLUSIE

Tussen 2000 en 2013 hebben, met name op het federale niveau, geen grote veranderingen plaatsgevonden in het Duitse politiek-bestuurlijke systeem. Net als alle westerse landen werd Duitsland vanaf 2007 geraakt door de economische crisis, maar het wist vanaf het moment dat de recessie over haar top heen was, een bovengemiddelde economische groei te bereiken.

Wat betreft NPM is Duitsland vergeleken met de rest van de wereld geen koploper. Het land voerde veranderingen incrementeel door, vooral op het lokale in plaats van het federale niveau. Een aantal privatiseringen van voormalige federale staatsbedrijven zijn recente voorbeelden van NPM-maatregelen. Het succes hiervan was wisselend: sommige bedrijven veroverden hun plek op de markt, maar in één geval leidde privatisering tot insolvabiliteit en renationalisatie. Publiek-private partnerschappen zijn een ander typisch NPM-element dat ook Duitsland op verschillende beleidsterreinen heeft toegepast. Een verdere groei in PPP-projecten ligt in de lijn der verwachtingen, aangezien deze projecten helpen om de overheidsuitgaven te verlagen, tenminste op de korte termijn. In de laatste tien jaar heeft er in Duitsland geen belangrijke decentralisatieslag plaatsgevonden. Twee federalismehervormingen richtten zich op de verduidelijking van verantwoordelijkheden zonder een grote impact te hebben op de machtsverhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen.

Tussen 2000 en 2013 viel er in Duitsland een lichte verschuiving richting de enabling state te bespeuren. De Agenda 2010-hervormingen volgden op eerdere stappen van de SDP-Grünen-coalitie richting meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers. Deze hervormingen in het socialezekerheidsstelsel verhoogden de eigen verantwoordelijkheid van burgers op het gebied van arbeid, pensioen en gezondheidszorg. Ook veranderde de rol van de staat naar een meer kader-stellende rol. Deze veranderingen zijn de duidelijkste maatregelen richting een enabling state. Onafhankelijke agentschappen en hervormingen in het ambtelijk arbeidsrecht maken dit beeld compleet zonder een prominente rol te spelen.

Vooruitkijkend naar de toekomst van het Duitse politiek-bestuurlijke systeem zijn geen vergaande veranderingen te verwachten. Kleinere, incrementele veranderingen kunnen twee kanten op gaan: een voortzetting op het pad van NPM en de enabling state, of de weg terug naar een sterkere rol voor de staat en het afzwakken van eerdere hervormingen. Uiteindelijk zal de economische situatie en de mate waarop de Duitse overheid groeiende uitdagingen zoals de vergrijzing en een tekort aan vakmensen aan kan, bepalen in welke richting de rol van de staat zich moet moderniseren.

6 Finland

Dienstverlening
Stagnatie
Decentralisatie
Welvaartsstaat
One-stop shop
Herindeling
Gidsland
E-gouvernement

6.1 INLEIDING

Finland biedt Nederlandse bestuurders interessante inzichten in de mogelijkheden en risico's van decentralisering en bestuurlijke hervormingen. Met zijn kleine ministeries en goedlopende economie lijkt Finland in eerste instantie een lichtend voorbeeld. Een recente economische krimp en sterke stijging van lokale uitgavenpatronen bevatten echter ook een waarschuwing aan het adres van de Nederlandse overheid. Brengt decentralisering van taken en bevoegdheden niet meer kosten met zich mee dan het oplevert?

Deze landenstudie analyseert recente Finse overheidshervormingen aan de hand van het New Public Management-model en het idee van de enabling state of energieke samenleving. In de bespreking staan hervormingen op lokaal en nationaal niveau centraal. Eerst beschrijven we het Finse staatsbestel om in volgende paragrafen specifieke hervormingen toe te lichten.

6.2 ALGEMENE BESCHRIJVING CENTRALE OVERHEID

Finland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat die in maatschappelijk en bestuurlijk opzicht veel overeenkomsten met Nederland vertoont. Zo kent Finland een consensusgerichte bestuurscultuur, een veelpartijenstelsel en brede coalitieregeringen.[239] De Finse overheid bestaat uit drie bestuurslagen (lokaal, regionaal en nationaal), waarbij de meeste bevoegdheden op lokaal en nationaal niveau liggen.

De lokale bestuurslaag heeft in vergelijking met Nederland zeer veel bevoegdheden. De 320[240] Finse gemeenten voeren hun eigen beleid op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sociale voorzieningen als ouderenzorg, gehandicaptenzorg en kinderopvang, en ruimtelijke ordening (water- en energiemanagement, afvalverwerking, onderhoud infrastructuur, milieubescherming en hulpdiensten).[241] De Finse centrale overheid bemoeit zich traditioneel weinig met gemeenten, hoewel deze opstelling de afgelopen jaren is veranderd. Dit komt hieronder uitgebreid aan bod. Gemeenten zijn verdeeld over negentig jurisdicties en administratieve regio's, die onder auspiciën van de centrale overheid specialistische administratieve, politiële en justitiële taken verzorgen.[242] Daarnaast werken zij via intergemeentelijke samenwerkingsbanden (nu zo'n 184) samen op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg.[243] Private organisaties zijn hier nauw bij betrokken.

239. Steen et al 2009
240. Dit aantal is teruggebracht van 453 in de jaren '90, onder andere door centraal opgelegde hervormingen en vrijwillige gemeentelijke fusies.
241. OECD 2010
242. Localfinland.fi 2014
243. Het gaat bijvoorbeeld om gemeenten die een huisartsenpost delen of regio's die een universitair ziekenhuis financieren.

De negentien Finse regio's (provincies) hebben aanzienlijk minder bevoegdheden dan gemeenten. Uitzondering zijn de (Zweedstalige) Åland-eilanden, die een aparte juridische status hebben. De Finse regio's worden vanuit de centrale overheid aangestuurd. Het bestuur wordt niet direct door de bevolking gekozen, maar iedere gemeente is wél proportioneel vertegenwoordigd binnen een bovenliggende regio.[244] Regio's zijn onder meer verantwoordelijk voor grensoverschrijdende ruimtelijke ordeningsvraagstukken en regiomarketing.

Op nationaal niveau bestaat de Finse centrale overheid uit een gekozen president, een unicameraal parlement en een door het parlement gekozen premier en zijn kabinet (ook wel *Council of State* genoemd). De Finse president wordt direct door de bevolking gekozen. In 1999 is het Finse presidentschap sterk hervormd.[245] Formeel had de president bijvoorbeeld nog verstrekkende vetomogelijkheden, hoewel hij hier in de praktijk beperkt gebruik van maakte. In zijn nieuwe rol vult hij de overgebleven presidentiele bevoegdheden meestal in overleg met de premier in.

Over het algemeen kunnen we de nationale Finse politieke situatie stabiel noemen. Tussen 1983 en 2011 vormden twee van de drie grote politieke partijen, in wisselende samenstelling, de kern van ieder kabinet (de conservatieven, sociaaldemocraten en christendemocraten). De verkiezingen van 2011 werden indertijd gezien als een referendum over Europa en de euro en leidden tot de stormachtige opkomst van de populistische partij de 'Ware Finnen', met als gevolg dat de traditionele partijen stemmen tekortkwamen om het zogenoemde Finse model (consensusgericht bestuur) te continueren. Na afloop van de verkiezingen lukte het de Ware Finnen niet om het verkiezingsresultaat met regeringsdeelname te verzilveren, onder andere doordat partijen geen overeenstemming bereikten over lidmaatschap van de Europese Unie. Daarom regeert op dit moment een zespartijencoalitie het land.[246]

Op nationaal niveau is het Finse ambtelijke systeem ingedeeld in ministeries en agentschappen. De elf ministeries formuleren, samen met het kantoor van de premier, hoofdzakelijk beleid. Agentschappen en lagere overheden voeren dat beleid vervolgens uit. In tegenstelling tot Nederland is het in Finland zeer gebruikelijk dat meerdere ministers voor één ministerie verantwoordelijk zijn. Formeel gezien hebben zij een gelijke status binnen een ministerie.[247] Binnen het Ministerie van Transport en Communicatie is het bijvoorbeeld op dit moment als volgt geregeld: de minister van Onderwijs en Communicatie (Kiuru) is verantwoordelijk voor alle onderwerpen die het communicatiedepartement behandelt. De minister van Transport en Lokale Overheid (Risikko) behandelt alle overige onderwerpen die binnen de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen.

244. Localfinland.fi 2014
245. Kucia en Kubiniec 2012
246. Arter 2011
247. Valtioneuvosto.fi 2014

6.3 FINANCIEEL-ECONOMISCHE CONTEXT (2000-2013)

In de periode 2000-2012 stond Finland er economisch zeer goed voor. Het land kende in 2009, net als de meest Europese landen, een economische dip dankzij de economische crisis, maar wist zich snel te herstellen. Finland was bijvoorbeeld één van de weinige Eurolanden die zijn begrotingstekort tijdens de crisis onder de 3%-norm wist te handhaven.[248] Sinds 2012 verkeert de Finse economie echter in zwaar weer en krimpt de economie jaarlijks met 1%. Als structurele oorzaken voor deze krimp wijst de OECD op een vergrijzende beroepsbevolking en bijkomende stijgende kosten van de gezondheidszorg, net als een significante krimp van de Finse technologie- en bosbouwsectoren.[249]

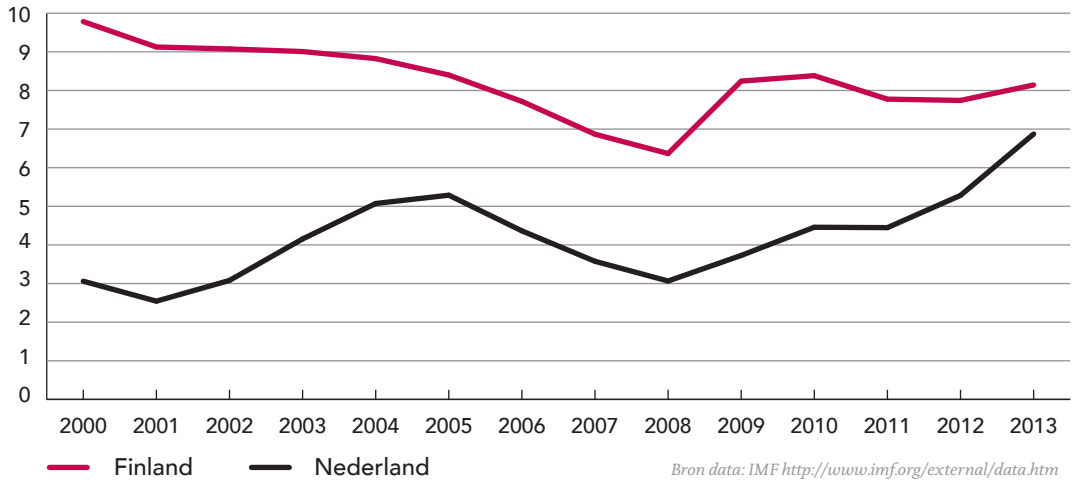
Vooral de slechte economische prestaties van telecommunicatieproducent Nokia, die zich genoodzaakt zag haar mobiele divisie aan het Amerikaanse Microsoft te verkopen, hadden een grote economische impact. De gehele Finse technologiesector kromp tussen 2007 en 2013 van 6% tot 1% van het BNP. De economische prognoses zijn voor dit jaar ook negatief. Finland heeft een open economie, die onder andere sterk op Rusland leunt. De geopolitieke spanningen rond het conflict in Oekraïne dragen dan ook niet bij aan een mogelijk economisch herstel.

248. André en Garcia 2014
249. OECD 2014

De Finse staatsschuld schommelde in de periode 2000-2014 tussen 46% en 28% van het BNP. In 2000 was de staatsschuld 46% van het BNP en in 2013 44%. Alleen tussen 2005 en 2009 was de staatsschuld relatief laag, zo'n 30% van het BNP.[250] Finland doet het op dit gebied dus structureel beter dan Nederland. Op geen enkel moment is de Finse staatsschuld in de periode 2000-2014 hoger geweest dan de Nederlandse.

Om de financieel-economische situatie terug te brengen naar het niveau van voor de economische crisis heeft de Finse overheid hervormingen van pensioenen en gemeenten aangekondigd. Er vindt op dit moment een discussie met sociale partners plaats over een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd met twee jaar (in te gaan vanaf 2017). Daarnaast moeten gemeentelijke hervormingen, als fusies en herindelingen, leiden tot meer grip op lokale uitgaven.[251] Doel is om lokale uitgaven niet alleen in te perken, maar ook tussen gemeenten kwantitatief meer in overeenstemming te brengen (de precieze plannen komen hieronder aan bod).

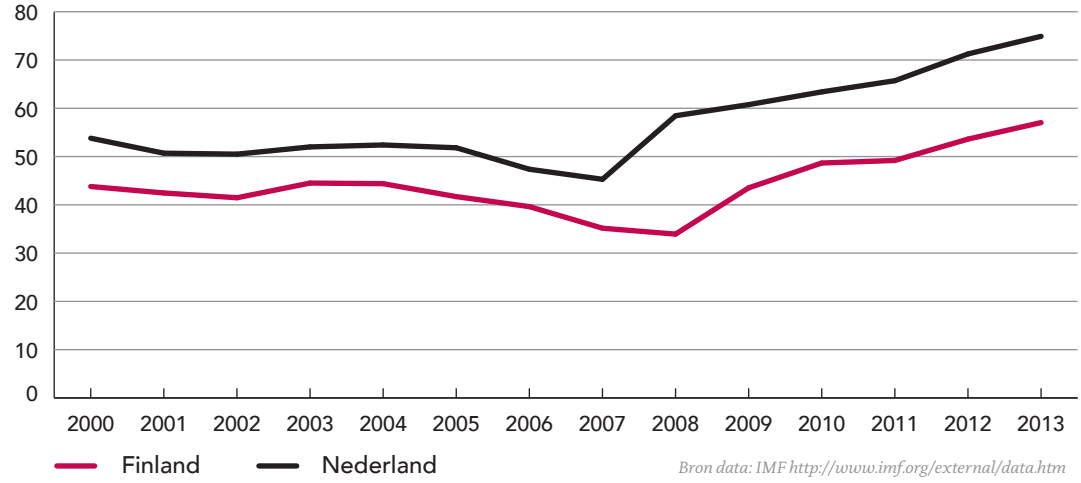
Grafiek 13 Werkloosheidcijfers in percentages van de totale beroepsbevolking



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

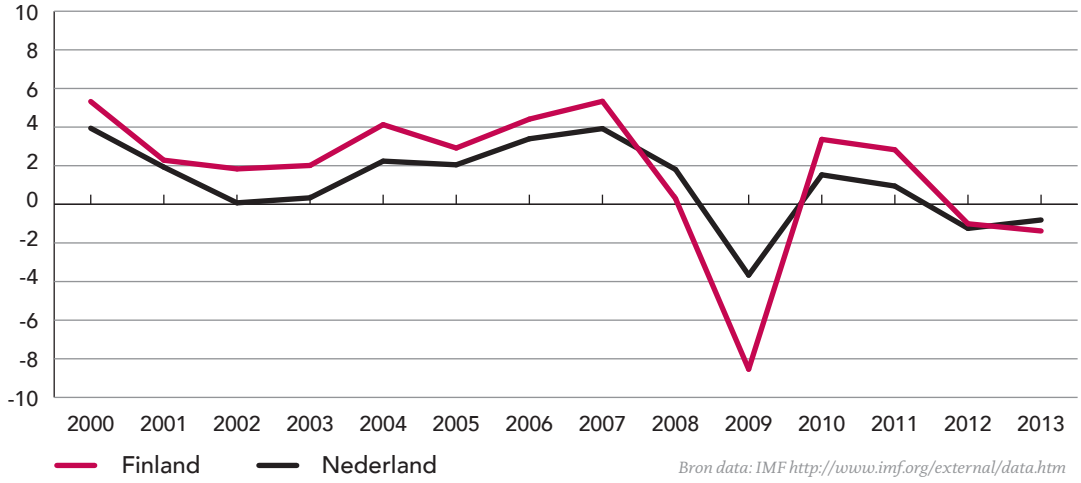
250. Treasuryfinland.fi 2014
251. OECD 2014

Grafiek 14 Overheidsschuld als percentage van het Bruto Nationaal Product



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Grafiek 15 Procentuele verandering van het Bruto Nationaal Product, bij constante prijzen



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

6.4 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET NPM-MODEL

De Finse overheid voert vanaf de jaren '80 hervormingen door naar het New Public Management-model. De eerste golf NPM-hervormingen (1987-1995) vond plaats onder de kabinetten Holkeri en Aho, en was een reactie op de economische crisis waar Finland zich mee geconfronteerd zag na het uiteenvallen van de Sovjetunie.[252] Deze, en daaropvolgende hervormingen, worden als consensus- en continuïteitsgericht gekarakteriseerd.[253]

De implementatie van NPM-hervormingen vond goeddeels 'voorzichtig' plaats.[254] Uit een vergelijkende studie van Pollitt en Summa[255] blijkt bijvoorbeeld dat Finland nauwelijks overheidsinstanties privatiseerde en dat marktmechanismen binnen de publieke sector beperkt werden toegepast. Tijdens de eerste hervormingsgolf concentreerde de Finse overheid zich primair op herstructurering van Finse regio's en werd het aantal agentschappen teruggebracht, onder andere door deze samen te voegen of op te heffen.[256] Door een decentralisatie van taken en extensieve deregulering kregen Finse gemeenten een groter vrij te besteden budget.[257]

Een tweede golf NPM-hervormingen startte eind jaren '90. Met deze hervormingen hoopte de Finse overheid de kwaliteit van publieke dienstverlening te verbeteren en een grotere mate van burgerparticipatie te bewerkstelligen. Met de tweede hervormingsgolf probeerde de Finse

252. Jutila 2011
253. Tiili 2008
254. Tiili 2008
255. Pollitt en Summa 1997
256. Pollitt en Summa 1997
257. Tiili 2008

overheid onvoltooide hervormingen van de eerste golf een nieuwe impuls te geven. Vanaf de jaren '00 werden de NPM-hervormingen uit de tweede golf sterk ingegeven door de Europese Lissabon-agenda.[258] Zo ondernam de overheid opnieuw een poging om 'performancetargets' op ministerieel niveau door te voeren. In de praktijk blijkt dit tot op heden niet of nauwelijks gelukt.[259]

Finse NPM-hervormingen tonen evidente overeenkomsten met hervormingen in andere landen. Vanuit de onderverdeling van NPM-hervormingen in drie fasen, blijkt echter dat Finland veel minder dan andere landen, zoals Nederland, hervormingen doorvoert. De hervormingen die het doorvoert zijn hoofdzakelijk afkomstig uit de eerste twee NPM-fasen.[260] Dit lijkt ook het geval te zijn bij meer recente NPM-hervormingen (die hieronder aan bod komen). Daarbij worden lang niet alle verschillende hervormingsmogelijkheden doorgevoerd; zo is er een zeer beperkte introductie van marktmechanismen in de publieke sector. Er is sinds de jaren '90 wel een duidelijke focus op externe dienstverlening.

PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

De 'voorzichtige' implementatie van NPM-hervormingen vertaalt zich in Finland in een beperkte mate van privatisering en verzelfstandiging van publieke taken en organisaties. Finse gemeenten hebben een grote mate van (constitutionele) autonomie, waardoor het de centrale overheid überhaupt aan macht ontbreekt om hervormingen eenzijdig door te voeren – als ze dat al zou willen.[261] In Finland zijn daarom weinig overheidsorganisaties geprivatiseerd, maar vindt er wel veel verzelfstandiging plaats (ook wel 'corporatisering' genoemd). Hierbij blijft de Finse overheid eigenaar van de organisatie en levert ze bijvoorbeeld de raad van bestuur of oefent op andere manieren invloed uit. Het proces van verzelfstandiging vond vanaf de jaren '80 plaats en was vooral op lokaal niveau heel populair. Tussen 1997 en 2004 groeide het aantal organisaties met een gemeente als eigenaar bijvoorbeeld met 40% . Verzelfstandiging leidde in uitzonderingssituaties uiteindelijk wel tot privatisering.[262] Tijdens het verzelfstandigingsproces zijn verzelfstandige organisaties zich meestal wel commerciëler gaan gedragen.[263] Vanuit de private sector klinkt nog steeds kritiek op deze gang van zaken, omdat de vele verzelfstandigde overheidsorganisaties marktverstorend zouden werken.

INVOERING VAN MARKTWERKING EN PPP

In vergelijking met bijvoorbeeld Nederland of het Verenigd Koninkrijk krijgt marktwerking maar mondjesmaat voet aan de grond in Finland. Het is niet ongewoon dat Finse overheden taken als klantenservice, administratie en back-office uitbe-

258. Niemelä en Saarinen 2012
259. Pollitt en Bouckaert 2011
260. Van der Meer et al 2012
261. Pollitt en Summa 1997
262. Valkama en Anttiroiko 2010
263. Pollitt en Summa 1997
264. Valkama en Anttiroiko 2010

steden – uit recente schattingen komt bijvoorbeeld naar voren dat ongeveer 15% van het totale Finse overheidsbudget wordt uitbesteed.[264] Liberalisering en marktwerking vinden verder eigenlijk alleen plaats op het gebied van sociale zaken en gezondheidszorg. Dit hangt samen met een meer algemene introductie van 'marktvriendelijk' beleid binnen de zorgsector.[265] De effecten van invoer van marktvriendelijk beleid zijn op dit moment nog niet structureel in kaart gebracht.[266] Wel is duidelijk dat tussen gemeenten grote verschillen bestaan. Sommige gemeenten hebben marktwerking enthousiast omarmd, terwijl anderen zich zeer terughoudend opstellen.

In Finland wordt eveneens op beperkte schaal gebruikgemaakt van publieke-private samenwerking, hoofdzakelijk op het gebied van infrastructuur. Sinds de jaren '90 ging het onder meer om de bouw van enkele wegen en een spoorlijn. In enkele gevallen wordt via PPP een school gefinancierd.[267] De Finse overheid ziet de afronding van deze projecten als positief. De verwachting is dan ook dat nieuwe PPP-projecten in de toekomst starten.[268] [269]

FUNCTIONELE EN TERRITORIALE DECENTRALISATIE

De Finse overheid is in 2011 met een ambitieuze hervormingsagenda gestart die van grote invloed is op het lokale bestuur. Doel van de hervormingen is om uitgaven van het lokaal bestuur onder controle te krijgen. Finse gemeenten beschikken over een grote mate van fiscale autonomie en verzorgen tevens veel publieke diensten. Als gevolg van de economische crisis en een vergrijzende bevolking zijn uitgaven en schulden van het lokale bestuur flink gestegen. Tegelijkertijd is er door een al relatief hoge belastingdruk weinig ruimte om dit probleem via belastingheffing op te lossen. De Finse overheid heeft daarom besloten het lokaal bestuur te hervormen. Dit past in een langere traditie van hervormingen van het lokaal bestuur, zoals hierboven benoemd. De hervormingsactiviteiten bestaan concreet uit de volgende plannen:

1. vrijwillig samengaan van gemeenten. Gemeenten kwamen in juli 2014 met plannen hiervoor;
2. verplicht samengaan rond grote stedelijke gebieden;
3. een nieuw *metropolitan council* in Helsinki met verdergaande bevoegdheden;
4. op dit moment worden plannen ontwikkeld om fragmentatie, keuzevrijheid en preventieve activiteiten op het gebied van gezondheidszorg te verbeteren. Een voorstel van het Finse ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid streeft

265. Anttonen en Haikio 2011
266. Anttonen en Haikio 2011
267. Valkama en Anttiroiko 2010
268. Leviakangas en Ojala 2011
269. Leviakangas en Ojala 2011

naar minimaal 20.000 inwoners per gemeente voor gewone zorg en 50.000 voor specialistische zorg;
5. een nieuw 'sturingssysteem' voor de lokale overheid, waarbij naar een betere aansluiting wordt gezocht tussen uitgaven en verantwoordelijkheden;
6. fiscale regels voor gemeenten worden aangescherpt. Dit kan tot meer fusies leiden, omdat het moeilijker wordt om aan de nieuwe regels te voldoen.

Omdat deze hervormingsplannen de komende jaren worden uitgevoerd, zijn de effecten nog niet bekend.

Uit de hervormingsplannen blijkt dat de centrale overheid gemeenten bevoegdheden ontneemt (weliswaar nog in beperkte zin). Dat is enerzijds te zien aan het feit dat Finse agentschappen worden samengevoegd en dichter bij ministeries komen te staan, en anderzijds aan nieuwe gemeentelijke fusies en een mogelijk verdere beperking van vrij te besteden lump-sumbedragen. Dit in duidelijke tegenstelling tot de Nederlandse situatie. Mogelijk zijn we nu getuige van een kentering, waarbij de centrale overheid een grotere rol gaat innemen ten opzichte van lokale overheden. Op termijn moet blijken of de centrale overheid over voldoende uithoudingsvermogen beschikt. In het verleden is gebleken dat lokale overheden weerbarstig zijn. De NPM-hervormingen uit de jaren '80 en '90 werden ook niet overal even enthousiast geïmplementeerd.

6.5 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET MODEL VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

De overheid speelt een zeer belangrijke rol in de Finse samenleving. Ze faciliteert, reguleert of controleert direct of indirect een relatief groot deel van de maatschappelijke en economische activiteiten. Dit komt enerzijds door grote autonomie en beleidsvrijheid van Finse gemeenten en anderzijds door een groot aantal verzelfstandigde organisaties die (bijvoorbeeld via benchmarks of outputeisen) door de Finse centrale overheid worden aangestuurd. In het afgelopen decennium is wel een kentering zichtbaar. Waarden als efficiëntie, economische groei en financiële zekerheid staan nu centraal bij recente overheidshervormingen, specifiek die van gemeenten. In het nieuwe model worden gemeenten meer gezien als 'uitvoeringsinstanties binnen de welvaartsstaat'[270] dan als ankerpunten voor lokale democratie, onder ander door de implementatie van outputtargets. Het is op dit moment echter nog onduidelijk hoe ingrijpend deze hervormingen zullen zijn. Zo waarschuwt de OECD voor het steunen op een (te) grote mate van vrijwilligheid bij de implementatie van hervormingen. Niettemin is de verwachting dat vooral plattelandsgemeenten hun nauwe band met de lokale bevolking zullen verliezen.[270]

Finland heeft, zoals hierboven opgemerkt, een sterk consensusgerichte bestuurscultuur. In de praktijk komt het erop neer dat gevestigde belangen (onder andere in de vorm van NGO's, vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties

270. Andersson en Sjoblom 2013

en vakbonden) nauw betrokken zijn bij beleidsformulering en -implementatie. Deze betrokkenheid vindt grotendeels achter de schermen plaats. De OECD merkt daarom op dat er weinig publiek debat plaatsvindt over belangrijke beleidsvoorstellen. Veranderingen van deze gang van zaken komen slechts stapsgewijs op gang. Zo hanteert de Finse overheid sinds 2005 een 'consultatiecode', die moet garanderen dat Finse ministeries ook partijen met niet-gevestigde belangen en burgers in het algemeen bij het beleidsproces betrekken. Consultatie is echter niet verplicht, wordt niet gemonitord, en er zijn geen sancties bij een slecht uitgevoerd consultatieproces.[271] Volgens de OECD lukt het minder goed georganiseerde groepen als consumenten, belastingbetalers, werklozen en milieuorganisaties daarom nauwelijks om aansluiting bij het beleidsproces te vinden.[272]

Een waarschijnlijk gevolg van deze bestuurscultuur is een afnemende politieke participatie van burgers (vooral onder jongeren), een lagere opkomst bij nationale en gemeentelijke verkiezingen en een dalend vertrouwen in de overheid.[273] Hoewel de meeste geïndustrialiseerde landen zich geconfronteerd zien met dalende opkomstpercentages, daalt dit cijfer in Finland sneller dan in omringende landen. Vooral de dalende opkomst van jongeren (rond de 50%) baart zorgen. De Finse overheid heeft daarom verschillende initiatieven ontplooid om de politieke participatie van burgers te vergroten. In de periode 2000-2007 leidde dit ertoe dat meer informatie van de overheid op internet werd gepubliceerd en er meer consultatie- en participatiemogelijkheden werden gestart. De OECD stelde in 2010 echter vast dat consultatie nog steeds niet in het DNA van het Finse openbaar bestuur zat. Er zijn tot op heden geen aanwijzingen dat dit sindsdien wezenlijk is veranderd. Ter illustratie: het 'Citizen Participation Policy Programme' van het Finse Ministerie van Justitie bevatte geen voorstellen voor meer daadwerkelijke burgerparticipatie, maar had als doel burgers te onderwijzen in democratie.[274]

Op het gebied van e-services en e-democratie loopt de Finse overheid overigens zeker niet achter bij andere OECD-landen. Finland kent al langer een internetportaal waar burgers overheidszaken kunnen regelen en kent al sinds 1999 een elektronische nationale identiteitskaart. Daarnaast wordt sinds 2000 gebruikgemaakt van online consultatiemogelijkheden. Burgers kunnen via www.otakantaa.fi hun mening laten horen over overheidsinitiatieven. De focus op e-participatie en e-consultatie kan er echter toe leiden dat daadwerkelijke participatie- en consultatie-initiatieven niet van de grond komen.[275]

271. OECD 2010
272. OECD 2010
273. OECD 2010
274. OECD 2010
275. OECD 2010

VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID

In Finland bestaat geen grote maatschappelijke discussie over 'de verantwoordelijkheid van de overheid'. In de Finse politiek is het liberalisme nauwelijks vertegenwoordigd en ook de Finse protestpartij Ware Finnen richt zich op behoud van de welvaartsstaat en fel euroscepticisme. Het is dan ook de vraag in hoeverre de Finse bevolking verandering wenst. In veel Europese landen, blijkt uit recent Eurobarometeronderzoek, is een groot deel van de burgerbevolking van mening dat de overheid te veel in haar persoonlijk leven intervenieert. Het Europese gemiddelde ligt op 67%.[276] In Finland is 'slechts' 53% van de bevolking deze mening toegedaan. Finland scoort hiernaast in OECD-cijfers zeer goed op indicatoren van gemeenschapsgevoel en een sociaal vangnet.[277] Hieruit kunnen we concluderen dat Finse burgers de huidige verantwoordelijkheden van de overheid niet als problematisch beschouwen.

Finse overheidshervormingen worden dan ook eerder doorgevoerd vanuit economische motieven dan vanuit de perceptie dat de overheid te veel taken heeft en/of burgers op een andere manier bij beleid moet betrekken. Recente hervormingen richten zich vooral op lokale uitgavenpatronen. Vanuit 'Helsinki' lijkt eerder de wens tot grotere centralisatie en meer overheidscontrole te bestaan dan decentralisatie en burgerparticipatie.

DE VERANDERENDE POSITIE VAN AMBTENAREN

Het totale Finse ambtenarenapparaat daalt de laatste jaren gestaag, van 126.000 fte in 2005 tot 111.000 fte in 2013.[278] De meeste van deze ambtenaren zijn in dienst van lokale overheden. De reden voor deze continue daling is het beleid dat voor iedere twee ambtenaren die met pensioen gaan, slechts één nieuwe wordt aangetrokken.[279] De maatregel moet vooral als bezuiniging worden gezien.

Het Finse openbaar bestuur wordt gezien als 'verkokerd' en 'traditioneel'.[280] Ministeries werken veel langs elkaar heen en er vindt weinig horizontale coördinatie plaats, ondanks veelvuldige pogingen om ministeries te moderniseren via een '*whole of government*-aanpak'. Ambtenaren ontvangen weliswaar compensatie en promoveren op basis van duidelijke vastgelegde performancecriteria, maar die worden zelden toegepast (en verbonden aan consequenties) als het gaat om afdelingen binnen ministeries. De OECD neemt hiernaast waar dat ambtenaren weinig bereid zijn het hoofd boven het maaiveld uit te steken. Binnen ministeries bestaat een zekere terughoudendheid om leiderschapsposities in te nemen,

276. EC 2014
277. Oecdbetterlifeindex.org 2014
278. Official Statistics of Finland 2014
279. Pollit en Bouckaert 2011
280. OECD 2010

waardoor beleidsprogramma's gericht op het tegengaan van verkokering zelden effectief zijn.[281] Net als de gehele Finse samenleving vergrijst het ambtenarenapparaat snel. De verwachting is dan ook dat tegen 2020 het huidige Finse management met pensioen is. Dit biedt mogelijkheden om de huidige managementproblemen meer proactief te adresseren.

VERANDERENDE STURINGSMETHODEN

Finse ministeries hebben betrekkelijk weinig ambtenaren in dienst (zo'n 5000). Ministeries zijn dan ook vooral verantwoordelijk voor beleidsformulering. De uitvoer van beleid is in handen van agentschappen, regio's en gemeenten, waar het overgrote deel van de ambtenaren in dienst is. Sommige observatoren zien dit als een tactiek om de verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoer en -implementatie uit de weg te gaan.[282]

Op het gebied van aansturing zit de belangrijkste (recente) verandering in de vrijwillig en niet-vrijwillige fusie van gemeenten. Via deze weg hoopt de centrale overheid dat gemeenten beter in staat zijn om goede (en goedkope) publieke dienstverlening te verzorgen. Tegelijkertijd kiest de centrale overheid ervoor om meer performancecriteria te hanteren en een kleiner gedeelte van de gemeentelijke budgetten via lump-sumfinanciering te verstrekken. Er vindt verder weinig innovatie plaats op het gebied van sturingsmethoden.

281. OECD 2010
282. OECD 2010

6.6 CONCLUSIE

De Finse overheid staat voor grote maatschappelijke veranderingen, met de aankomende vergrijzing en haar politieke en economische afhankelijkheid van buurlanden. Het Finse openbaar bestuur laat zich kenmerken als traditioneel en niet bijzonder veranderingsgezind. Op het terrein van e-governance heeft Finland in het verleden grote stappen gezet, maar het lijkt erop dat deze alleen in het administratieve contact tussen burger en overheid de gewenste resultaten opgeleverd hebben. Met een dalend vertrouwen in de Finse overheid is het de vraag of meer ingrijpende maatregelen op het gebied van burgerconsultatie en -participatie gerechtvaardigd zijn.

Andersom is het op dit moment onwaarschijnlijk dat in Finland (veel) meer verantwoordelijkheden van de staat naar de samenleving verschuiven. In het gedecentraliseerde Finland probeert de centrale overheid juist meer taken en bevoegdheden naar zich toe te trekken. Door de constitutioneel autonome gemeenten via performancetargets te dwingen minder geld uit te geven, hoopt de centrale overheid lokale uitgavenpatronen onder controle te krijgen. De uitkomst van deze ingreep, de mate waarin het de Finse overheid wel of niet lukt om lokale uitgaven te reguleren en controleren, zal een belangrijke les zijn voor de toekomstige Nederlandse situatie.

7 Frankrijk

Corps
Pantouflage
Cumul de mandats
Vijfde Republiek
Decentralisatie
Deconcentratie
PPP
Cohabitation
LOLF
RGPP

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat het overheidssysteem van Frankrijk en de ontwikkelingen daarin centraal. De periode 2000-2014 is hierbij leidend. We beginnen met de algemene werking van de overheid. De financiële context biedt vervolgens duiding aan de bespreking van de ontwikkelingen op het gebied van New Public Management en de energieke samenleving. We bespreken de opvallendste hervormingen en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.

Frankrijk is een republiek. De oorsprong van dit staatsbestel is terug te voeren naar de Franse Revolutie. Echter, de eerste vorming van de nieuwe republiek bleken niet bestendig. Vanaf 1870 is de Franse staatsvorm vrijwel aaneengesloten[283] een republiek geweest.

[283] Met uitzondering van het Vichy regime gedurende de Nazi-bezetting van 1940-1944.

7.2 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE CENTRALE OVERHEID

OVERHEIDSSTRUCTUUR

Het staatsbestel in Frankrijk wordt aangeduid met 'Vijfde Republiek'. Na turbulente verschuivingen en machtswisselingen nam het land in 1958 een nieuwe grondwet aan die de weg vrijmaakte voor het huidige bestel.

Doordat de macht binnen het overheidsbestel voor 1958 voornamelijk bij het parlement lag, bestond de mogelijkheid om met een kleine meerderheid een regering te laten vallen. Deze situatie zorgde voor instabiliteit, zodat bij de grondwetswijziging gekozen werd voor een sterkere president die niet langer het vertrouwen van het parlement nodig heeft om te regeren.

Frankrijk kent een viertal bestuurslagen: gemeenten, departementen, regio's en nationaal. In 2014 waren er 36,767 gemeenten. De bevoegdheden van de gemeenten betreffen met name lokale bouwvergunningen, basisonderwijs, het beheer van kleuteronderwijs, toerisme en het behoud van cultureel erfgoed binnen de gemeentegrenzen. Frankrijk kent 96 departementen en nog eens 3 overzeese gebieden: Guadeloupe, La Reunion en Mayotte. In 2011 werden Frans-Guyana en Martinique bijzondere gemeenschappen bij wet, met zowel departementale als regionale bevoegdheden. Departementen zijn verantwoordelijk voor onderwijsbeleid, bestemmingsplannen, wegbeheer en voor een gedeelte de uitvoering van sociaal beleid.

In 2014 bestaan er 22 regio's. In 2016 zal dit aantal zijn gereduceerd tot dertien, naar aanleiding van een in 2014 aangenomen besluit.[284] De regio's houden zich vooral bezig met ontwikkeling en planning op het strategische niveau.

In 2014 werd eveneens een wet aangenomen voor de modernisatie van de territoriale taak- en dienstverdeling van het openbaar bestuur. Deze wet is per 1 januari 2015 in werking getreden. In de wettekst werden enkele taken uitgebreid en verduidelijkt. Dit betekende voor de gemeenten dat duurzame mobiliteit en luchtkwaliteit ook tot het takenpakket gingen behoren. De departementen gaan vooral op het gebied van sociaal beleid uitbreiden. Beleid inzake digitale ontwikkeling en territoriale solidariteit behoort nu ook tot de departementale portefeuille. De regio's krijgen economische ontwikkeling als beleidsterrein.

POLITIEKE STRUCTUUR

Het stelsel in Frankrijk is niet te typeren als zuiver presidentieel noch parlementair. Frankrijk heeft een president, een *premier ministre*[285] met kabinet en twee *assemblees*. De assemblees hebben een beperkte rol in vergelijking met de president. De *Sénat* wordt indirect gekozen per departement. Direct gekozen afgevaardigden uit dat departement – parlementsleden, regionale raadsleden en lokale raadsleden – kiezen gezamenlijk een senator.[286] Op dit moment zijn er 348 senatoren, die allen voor zes jaar zijn aangesteld. De taak van de *Sénat* is de controle op en goedkeuring van wetten en andere overheidshandelingen. De *Sénat* kan, in tegenstelling tot het parlement, niet ontbonden worden door de president, zodat zij een democratische controle op diens functioneren kan blijven uitvoeren.[287]

L'Assemblee Nationale bestaat op dit moment uit 577 leden. Zij worden direct gekozen en hun mandaat is vijf jaar. De verkiezingen voor het parlement en de president lopen heden vrijwel gelijk, waardoor de situatie van *cohabitation* (zie hieronder bij 'Uitvoerende macht') zich nu minder snel zal voordoen. Uit l'Assemblee Nationale wordt een regering gevormd. Doordat het vertrouwen van het parlement nodig is, benoemd de president veelal de vertegenwoordiger van de grootste partij om een regering te vormen. Deze regering dient verantwoording af te leggen aan het parlement.

Een opvallend verschil in de politieke structuur van Frankrijk in vergelijking met Nederland is het bestaan van de zogenaamde *Cumul des Mandats.* Dit is de mogelijkheid voor gekozen volksvertegenwoordigers om een of meer andere gekozen mandaten te vervullen. Voor een parlementariër en senaatslid zijn de regels hieromtrent strikter dan voor gekozen volksvertegenwoordigers in andere bestuurslagen. Per 2017 zijn hervormingen omtrent deze mogelijkheid aangekondigd.[288]

284. Ministere d'Interieur 2014
285. Te vertalen met eerste minister.
286. Sénat 2014
287. Sénat 2014a
288. Vie Publique 2013
289. Hancock et al 2007: 114-115; Knapp en Wright 2006

UITVOERENDE MACHT

Opvallend in het Franse stelsel is de rol van de president.[289] Hij of zij wordt direct gekozen en benoemd voor vijf jaar.[290] De president stelt de premier ministre aan en diens gekozen kabinet. Hoewel de rol van de president hiermee groot lijkt, blijkt in de praktijk dat door de gescheiden verkiezing van parlement en president de kans bestaat dat de president een premier ministre van een andere politieke partij moet aanstellen. De regering moet namelijk de steun hebben van het parlement. Deze situatie wordt ook wel 'cohabitation' genoemd en is in het relatief korte bestaan van de Vijfde Republiek al drie keer voorgekomen.

De premier ministre heeft de leiding over de regering en zet het landsbeleid uit. Op 25 augustus 2014 ontbond president Hollande (Parti Socialiste) de regering. Dit had te maken met de economische situatie waarin Frankrijk zich bevindt. Manuel Valls kreeg opgedragen een nieuwe regering te vormen, ook hij is lid van de sociaal democratische partij: Parti Socialiste..

Aan de president is het recht voorbehouden om ambassadeurs en ander hoog ambtelijk personeel aan te stellen. Ook het recht om het parlement (L'Assemblee Nationale) te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven is voorbehouden aan de president. Voorbehoud hierbij is wel dat een parlement niet ontbonden mag worden binnen een jaar nadat verkiezingen zijn gehouden. De president moet de minister-president en de voorzitter van beide kamers van het parlement consulteren alvorens hij overgaat tot ontbinding.

AMBTELIJK SYSTEEM

Het ambtelijk systeem in Frankrijk is op te delen in drieën: de publieke dienstverlening van de staat (inclusief onderwijspersoneel), de publieke gezondheidszorg en de publieke dienstverlening van de lagere overheden. De centrale overheid is opgedeeld in 24 ministeries. Elk ministerie heeft aan het hoofd een minister die eveneens lid is van het kabinet. De ministeries zelf kennen een opdeling in directoraten, sub-directoraten en bureaus. De hiërarchische indeling van de organisatie is gelinkt aan de principes die ten grondslag liggen aan de totstandkoming van het Franse ambtelijk apparaat. In de Franse publieke dienstverlening is er sprake van een *corps*-structuur. Dit betreft een collectief van ambtenaren die taken vervullen in een bepaald beleidsgebied of die specifieke taken vervullen.[291]

Elk corps heeft eigen toelatingseisen op het gebied van educatie en kent een eigen hiërarchische rangorde in functies. Na het doorlopen van de educatie die toegang geeft tot een specifiek corps, wordt de persoon in kwestie voor het leven lid van dit corps. De corpsstructuur die hiermee gecreëerd wordt, kan worden gezien als professionele

290. De termijn voor de president was origineel zeven jaar met werd verminderd naar vijf jaar na een referendum in 2000.
291. Van den Berg 2011: 141

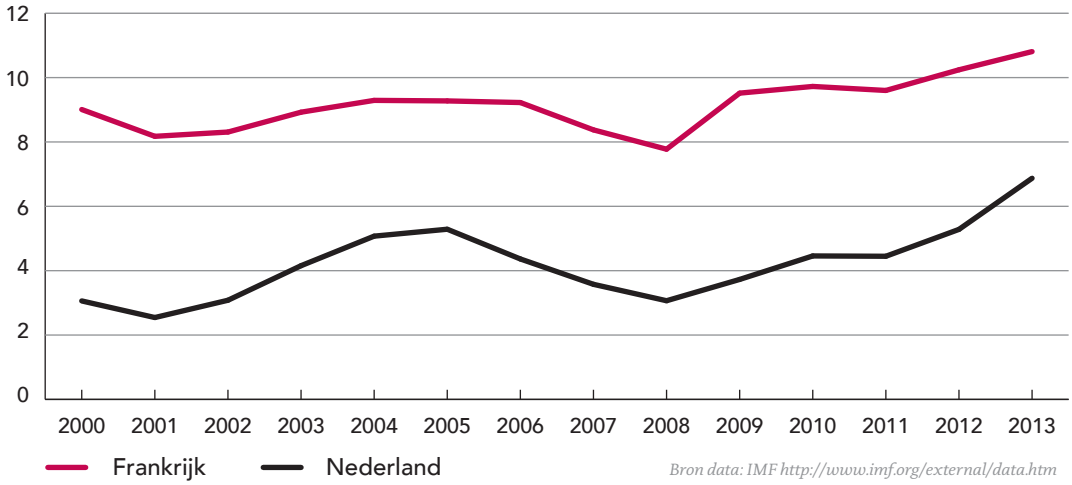
verenigingen. Binnen de corpsstructuur is er ook een onderscheid te maken. De verschillende corps worden onderverdeeld in *grade A, B* of *C*. Deze verdeling is gebaseerd op de educatieve toelatingseis. Grade A betreft het hiërarchisch hoogste niveau van corps, grade C vertegenwoordigd het laagste niveau. Binnen het corps is er een hoge mate van eenheid. De structuur zorgt ervoor dat coördinatie en samenwerking binnen het eigen corps in de hand wordt gewerkt. Tegelijkertijd kan dit leidden tot een defensievere houding ten opzichte van andere corps.[292]

[292] Van den Berg 2011: 142

7.3 FINANCIEEL-ECONOMISCHE CONTEXT (2000-2013)

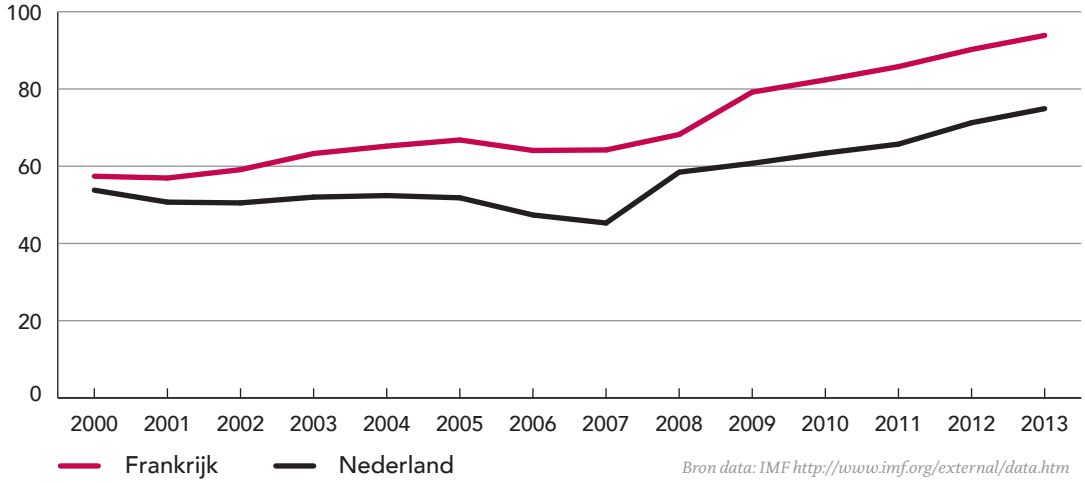
De onderstaande grafieken geven de financieel-economische context van Frankrijk weer. Ze tonen eveneens de Nederlandse cijfers in dezelfde periode. De gebruikte data zijn afkomstig van het IMF.

Grafiek 16 Werkloosheidcijfers in percentages van de totale beroepsbevolking



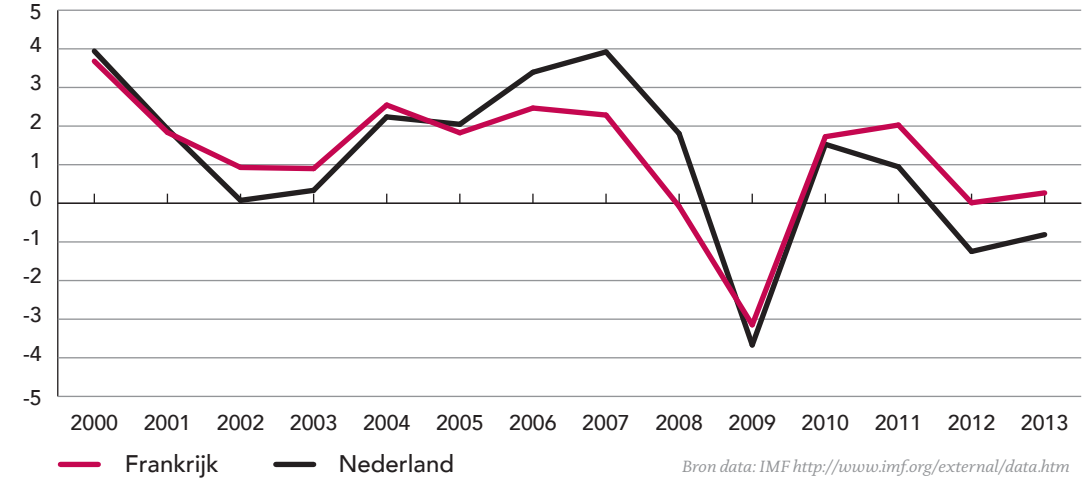
Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Grafiek 17 Overheidsschuld als percentage van het Bruto Nationaal Product



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Grafiek 18 Procentuele verandering van het Bruto Nationaal Product, bij constante prijzen



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Door het relatief grote dienstenbestel in Frankrijk leek de economische crisis in eerste instantie niet zo'n verwoestende impact te hebben op de economie. Met een krimp van bijna3% bevond Frankrijk zich nog ver onder het OECD-gemiddelde van -4,2% in 2009. Dit betekent overigens niet dat de crisis niet voelbaar is, hoewel Frankrijk in 2013, gebaseerd op het bruto nationaal product de vijfde positie innam als grootste economie.[293] Tegelijkertijd lag het werkloosheidcijfer in juli 2014 met 11% vrij hoog, wat in scherp contrast stond met het gemiddelde van de OECD-landen van 7,4%.[294] In zowel Nederland als Frankrijk is een stijgende lijn te ontdekken in de werkloosheidscijfers vanaf 2009. Een vergelijkbare trend is zichtbaar in cijfers van de overheidsschuld van zowel Frankrijk als Nederland.

Hierbij dient wel vermeld te worden dat, hoewel de percentages in de beginperiode (2000-2003) dicht bij elkaar lagen, de cijfers vanaf 2004 laten zien dat Frankrijk vergeleken met Nederland uitloopt in termen van schuld. De Europese Commissie heeft Frankrijk opgeroepen om structurele hervormingen door te voeren op de arbeidsmarkt, de liberalisering van diensten en goederen, en in het pensioenstelsel.[295] Na het meermaals overtreden van de begrotingsregels van de Europese Monetaire Unie en de aanhoudende economische staat, volgde een reactie van de Europese Commissie. In maart 2014 liet de Europese Commissie Parijs weten dat het Frankrijk onder strikter toezicht plaatst.[296]

293. Wereldbank 2014
294. OECD 2014
295. Le Monde 2013
296. Le Monde 2014

7.4 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET NPM-MODEL

PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

Frankrijk kent geen historie van omvattende hervormingen. Dit is wellicht te verklaren vanuit de centralistische structuur van de Franse staat.[297] Frankrijk heeft lang gebruikgemaakt van dirigisme. De staat had veel invloed op de uitvoering van taken, dit uitte zich in het bestaan van een uitgebreide set staatsbedrijven. In 1986 werden de eerste bedrijven geprivatiseerd. Deze privatiseringen waren voornamelijk gedeeltelijk waren. De staat behield invloed of werd gedeelde eigenaar.

De uitvoering van deze privatiseringen in Frankrijk wordt beschouwd als een van de meest ambitieuze, gebaseerd op het aantal bedrijven, de omvang en de marktwaarde van de privatisering.[298] Premier ministre Chirac initieerde de mogelijkheid om te privatiseren, maar president Mitterrand hield deze in eerste instantie tegen. Door de wet direct voor te leggen aan de l'Assemblee Nationale werd de weerstand omzeild.[299]

De eerste golf van privatisering in Frankrijk eindigde in 1988. Deze werd opgevolgd door een periode waarin er geen sprake was van nationalisatie noch van privatisering. Deze periode bestrijkt 1988-1993. De tweede golf van privatisering begon in 1993 en is nog altijd gaande.[300] De invloed van de Franse overheid binnen de geprivatiseerde bedrijven bleef vrij groot. De managementstruc-

297. Jeannot en Guillemot 2013: 283
298. Jones et al 1999: 217-253
299. Guislan 1997: 114.
300. Alexandre en Charreaux 2004: 473

turen van de bedrijven leken niet te worden aangepast, het meerderheidsaandeel bleef behouden en bij benoemingen leken met name gedurende de eerste privatiseringsgolf aan de regering gelieerde supporters te worden voorgedragen.[301] Daar komt nog bij dat het fenomeen *pantouflage* een rol speelt. Pantouflage is het fenomeen dat Franse ambtenaren uit de hogere corpsklassen na hun opleiding en eventuele carrière binnen de overheid ervoor kiezen om hun carrière voort te zetten in de private sector.

Gedurende de periode vanaf 2000 zien we nog altijd enkele privatiseringen, hoewel het aandeel in de respectievelijke bedrijven voor een deel behouden bleef aan de Franse staat. Voorbeelden van de meest recente privatiseringen, hoewel gedeeltelijk, zijn: Air France (door een samenwerkingsverband met KLM) in 2004[302], Électricité de France (EDF) in 2004[303], France Télécom in 2004[304] en Gaz de France (GDF) in 2008[305]. In Frankrijk zijn kenmerken behorend bij de stroming NPM terug te vinden in de keuzes van de landelijke overheid. Met name gedurende de regering-Sarkozy (2007-2012) ontstonden enkele mechanismen. Toen werd de nadruk zichtbaar op output, het behalen van resultaten en betrokkenheid van de private sector.[306]

De eerste stappen in de richting van hervormingen binnen de werkwijze van de Franse overheid die lijken te vallen onder de noemer NPM, werden eind jaren '80 ingevoerd. Deze invoering van kenmerken geschiedde echter afgewogen en met behoud van overheidscontrole. Het onderscheid in globale fases van invoering van NPM gekoppeld aan overheden is dan ook niet volledig van toepassing in de Franse context. Elementen van hervormingen die we aan NPM kunnen toerekenen zijn terug te vinden, maar de Franse overheid prefereerde duidelijk een aanpassing aan de eigen context.

INVOERING VAN MARKTWERKING EN PPP

Marktwerking kwam in Frankrijk later op gang dan in andere Europese landen. De eerste tekenen werden pas zichtbaar in de beginjaren 2000. Zo werd in 2001 de wet *Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) aangenomen[307], met als doel om prestatiemanagement te introduceren. Nieuw te formuleren beleid diende een beleidsdoel, meetbare indicatoren en evaluatiemomenten te hebben. In 2006 werd de wet geïmplementeerd.[308] Met het aantreden van de regering-Sarkozy kwam de invoering van marktwerking in een stroomversnelling. De zogenaamde *Révision Générale des Politiques Publiques* (RGPP) deed zijn intrede in 2007. De RGPP zet nog sterker dan LOLF in op efficiency verhoging. Belangrijke hervormingen van de RGPP betreffen:

301. Knapp en Wright 2006: 298
302. In 2014 bezat de Franse staat 15,9 % van de aandelen.
303. De Franse staat heeft een meerderheidsaandeel in het bedrijf.
304. In 2014 bezat de Franse staat 27% van de aandelen.
305. De Franse staat bezit een derde van de aandelen.
306. Cole 2014: 114
307. Een uitgebreide beschrijving betreffende de LOFL is vermeld in Steen et al. (2009)
308. Kuhlmann 2010: 1121

- de sterkere centrale aansturing van overheidsinstanties;
- de overheveling van afdelingen om fragmentatie tegen te gaan;
- de invoering van een ranking van hoge ambtenaren;
- de invoering van een grotere mate van controle op gedevolueerde taken;
- de striktere invoering en naleving van managementtargets;
- de herinrichting van de nationale overheid op de strategische thema's: duurzame ontwikkeling, landbouw, infrastructuur, huisvesting, economische ontwikkeling, jeugd en sport.[309]

Behalve op de aanpassing van interne procedures zet de Franse overheid zich ook in op externe relaties bij de ontwikkeling van marktwerking. Onder president Chirac kwam in 2004 een wet tot stand die voorziet in de creatie van publiek-private partnerschappen. De wettekst verwijst meermaals naar de verantwoordelijkheid van de contractondertekenende overheidsinstantie. Het tijdelijke karakter van een PPP wordt eveneens benadrukt.[310] Enkel in het geval van dringende of complexe projecten mochten PPP's worden aangegaan.[311]

In de periode 2004-2008 werden 156 verzoeken tot de creatie van een PPP ingediend, wat resulteerde in een dertigtal contracten. In 2005 volgde de oprichting van een expertisecentrum gelieerd aan het Franse Ministerie van Economische zaken, genaamd *Mission d'appui aux partenariats public-privé* (MAPP). Een volgende stap die de mogelijkheid om PPP's aan te gaan verruimde, was in 2008 de uitbreiding van het aantal domeinen waarop dit kon.[312] Met het aantreden van de regering-Sarkozy steeg ook het aantal publiek private partnerschappen. In 2011 was Frankrijk zelfs de Europese leider op het gebied van PPP's in termen van economische waarden.[313]

Het jaarrapport van 2013 liet echter zien dat de koppositie inmiddels was overgedragen aan het Verenigd Koninkrijk, en ook Italië was Frankrijk in waarde van PPP-contracten voorbijgestreefd. In aantallen contracten is Frankrijk volgens de meest recente cijfers tweede na het Verenigd Koninkrijk.[314]

Kijken we naar de fasering van de internationale hervormingsgolf die onder de vlag van NPM tot stand gekomen is[315], dan kunnen we stellen dat de invoering van de golven van privatisering, zoals eerder besproken, beperkt samenvallen met de eerste fase van NPM. In vergelijking met andere landen is Frankrijk later overgegaan tot invoering van elementen van NPM. Pas na de eeuwwisseling was een kentering zichtbaar. De tweede fase van de invoering van NPM-mechanismen werd geïmplementeerd met zorgvuldige aanpassingen vanaf 2006. Frankrijk zette deze fase in vergelijking met Nederland beduidend later in.

309. Cole 2010: 351-353
310. Legifrance.gouv.fr (17 juni 2004)
311. Infranews 2008
312. CEF-O-PPP (n.d.)
313. European PPP Expertise Centre 2012
314. European PPP Expertise Centre 2013
315. Van der Meer et al. 2012: 20

FUNCTIONELE EN TERRITORIALE DECENTRALISATIE

Volgens de Franse grondwet ligt het recht van beslissingen over de inrichting en functies die worden uitgevoerd op subnationaal niveau autonoom bij de centrale, nationale overheid. Het centralistische karakter van de inrichting van het Franse staatsbestel is hier duidelijk in terug te zien. Vanaf de jaren tachtig zijn hierin, gelijktijdig met de (beperkte) mate van invoering van kenmerken behorend tot het NPM-model, enkele veranderingen merkbaar, maar blijft de macht en de autonomie van de lagere overheden beperkt. Niet in de laatste plaats is dit te wijten aan de geringe omvang van het lokale bestuur (37.000 raden met een gemiddeld inwoneraantal van 1600 burgers).[316]

In de Franse context wordt echter wel gewezen op de aanwezigheid van zogenaamde informele decentralisatie. Dit heeft betrekking op de mogelijkheid van lokale politici om meerdere ambten tegelijkertijd te betrekken. Hierdoor is het mogelijk macht en invloed uit te breiden en functies voorbehouden aan een hoger bestuursniveau op een lager niveau uit te voeren.[317]

Vrijwel simultaan aan de privatiseringsgolven zien we twee decentralisatiegolven. De eerste golf vond plaats in de jaren tachtig, na een korte periode van verminderde aandacht werd deze hernieuwd vanaf midden jaren negentig. De tweede golf mondde uit in een grondwettelijke hervorming in 2003.[318] Deze hervorming had betrekking op de creatie van financiële autonomie voor subnationale overheden. Deze lagere overheden zouden meer capaciteiten krijgen om belastingen te heffen. Hiermee gaf de overheid gehoor aan de kernargumenten tegen decentralisatie, namelijk dat dit enkel kan gebeuren bij volledige financiële compensatie.[319]

Na de verschijning van het Balladur-rapport in 2009 werden de eerste stappen voor de ontwikkeling van formele decentralisatie gezet. Aanbevelingen uit het rapport betroffen de samenvoeging van lokale overheden op het niveau van regio's en steden. Door het aantal te verkleinen en de samenwerking te laten toenemen, zouden de lagere overheden beter in staat zijn hun invloed te vergroten en meer taken op zich te nemen.[320]

Het opnemen van nieuwe taken door de lagere overheden voltrok zich vanaf 2008, doordat overheidsbeleid omtrent minimumloon en enkele andere aan de arbeidsmarkt gerelateerde beleidsterreinen de verantwoordelijkheid van lagere overheden werden.[321] In Frankrijk is echter vooral territoriale decentralisatie zichtbaar.[322] Dit uit zich in de verschillende herinrichtingen van het openbaar bestuur.

316. Kuhlmann 2011: 315
317. Mabileau 1996 in: Kuhlmann 2011: 315
318. Kuhlmann 2011: 315.
319. Cole 2006 : 31-57
320. Vie Publique 2003
321. Kuhlmann 2011: 317
322. Deze neiging werd in de het landenrapport 2009 ook al erkend.

7.5 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET MODEL VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID

De Franse overheid is qua omvang in vergelijking met andere West-Europese landen groot te noemen.[323] Dit komt voort uit het principe dat de staat het algemeen belang dient te vertegenwoordigen en beschermen.[324] Daarnaast wordt de definitie van de ambtenaar in Frankrijk veel ruimer gehanteerd dan in Nederland (ook onderwijspersoneel, werkers in de gezondheidszorg et cetera vallen eronder). Het algemeen belang is van oudsher zeer breed opgepakt. De Franse burger wordt vertegenwoordigd door de overheid en haar besluiten, waardoor inmenging van burgers overbodig zou zijn. De doorwerking van dit principe is terug te zien in de werking van het ambtelijk apparaat.

Door de opbouw en de nadruk op eenheid door de corpsstructuur is het ambtelijke systeem gericht op samenwerking en coördinatie binnen het eigen corps. Dit kan fragmentatie ten opzichte van andere corps in de hand werken.

Vergroting van de betrokkenheid van burgers in het beleids- dan wel besluitproces wordt niet gezien als het bereiken van meer democratie, maar als het beschikbaar stellen van invloed voor een deel van de bevolking.[325] Met burgerparticipatie of de mogelijke creatie van een enabling state of energieke samenleving, lijkt de Franse overheid

323. Bordogna en Neri 2011: 2313
324. Stevens 1996
325. Peters 2004: 29-40
326. Saurugger 2007: 390

zich niet bezig te houden. Tegelijkertijd is deze houding tegenover civil society niet volledig zwart-wit. Zo zijn er enkele relaties tussen de Franse overheid en vertegenwoordigende organisaties uit de samenleving. De keuze om samen te werken met partijen heeft vooral betrekking op de vraag of de overheid de maatschappelijke organisatieaanmerkt als opkomend voor het algemeen belang of niet.[326] Met name in de consultatiefase van het beleidsproces bestaat er een mogelijkheid tot betrokkenheid.

Door Europeanisering, decentralisatie en de invloed van privatesectormechanismen zijn hier wel enkele veranderingen in gekomen.[327] Toch neemt de Franse overheid momenteel geen institutionele stappen om hierin te voorzien en lijkt de steun aan de verzorgingsstaat overheersend.

DE VERANDERENDE POSITIE VAN AMBTENAREN

Het veranderen van de positie van ambtenaren stuit in Frankrijk op de sterk geïnstitutionaliseerde corpsstructuur en de weerstand van machtige ambtenarenvakbonden.[328] Enerzijds zorgt de corpsstructuur voor een hoge mate van deskundigheid binnen het ambtelijke apparaat, anderzijds kan de structuur ook verandering en grootschalige hervorming tegenhouden.[329] De structuur werkt coördinatie en samenwerking op een specifiek beleidsterrein in de hand, waardoor de kennis van het onderwerp zeer groot is en ambtenaren mogelijke afwegingen beter kunnen toelichten. Tegelijkertijd kan dit leiden tot een te sterke gerichtheid op het eigen beleidsterrein, waardoor hervormingen die over de grenzen van het eigen corps gaan moeilijker tot stand kunnen komen.

Wat betreft de ideologie van NPM kan er maar moeilijk gerekend worden op de steun van het Franse ambtelijk apparaat.[330] Voorstellen voor hervormingen krijgen geen voet aan de grond. In 1995 lukte het Alain Juppé wel een verandering te introduceren. In *Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics* staan enkele hervormingen van het ambtenarenapparaat vermeld. Deze zijn onder te verdelen in drie kernthema's:

- het simplificeren van de structuur en opbouw van de staat om het publieke begrip van de processen te doen vergroten;
- het bereiken van een meer toegankelijke staat, zodat besluiten op een zo laag mogelijk niveau kunnen worden genomen;
- de creatie van een meer verantwoordelijke staat, zodat de handelingen van de overheid meer aan verantwoording naar de burger onderhevig zijn.[331]

327. Muller 1992: 275-297
328. Van der Meer et al. 2013: 102; Cole and Jones 2005: 584
329. Bezes en Parrado 2013: 35-37
330. Cole en Jones 2005: 584
331. Cole en Jones 2005: 572; Legifrance (28 juli 1995)

De voorgestelde hervormingen leidden tot demonstraties en stakingen. Na drie weken gaf de overheid zich gewonnen.[332] Naar aanleiding van de decentralisaties deden zich echter wel enkele incrementele verschuivingen voor. In de periode 2007-2009 werd er onder het bewind van president Sarkozy een stap gezet in de richting van systematische fusies tussen overheidsdiensten.[333] Doel was om de fragmentatie tussen overheidsorganisaties tegen te gaan. De reductie van het ambtenarenapparaat werd ingevoerd. De RGPP, waar we in de voorgaande paragraaf al op in zijn gegaan, is hiervan het grootste voorbeeld. De RGPP is een poging om ambtenaren meer gelijk te stellen aan werknemers uit de private sector.[334] Zoals gezegd blijven deze hervormingen incrementeel. Hoewel er enkele voorbeelden zijn van de invoering van privatesectormechanismen in de werkwijze van het Franse ambtelijk apparaat, is de maatschappelijke positie van ambtenaren niet veranderd. Eerder vermeldden we al dat het principe van waaruit de Franse ambtenaar zijn werk moet uitvoeren, rust op het bestaan van de representatieve democratie. Het ambtelijk apparaat dient de behoeften van alle burgers te behartigen en niet van enkelen. Dit bewustzijn en deze positie lijken niet aan verandering onderhevig te zijn geweest tot dusver.

VERANDERENDE STURINGSMETHODEN

Hoewel er onder invloed van NPM enkele aanpassingen zijn gedaan in het Franse bestel, zijn de hervormingen niet consequent doorgevoerd. De RGPP bijvoorbeeld is er niet in geslaagd ook de top van het ambtenarenapparaat te hervormen. In kleine stapjes zijn er wel degelijk stappen gezet in de richting van marktwerking, de invoering van prestatiemetingen en dergelijke. Tegelijkertijd kunnen we concluderen dat, hoewel er een trend tot decentralisatie zichtbaar was, deze gepaard ging met de invoering van meer centralistisch sturingsmethoden. De territoriale samenvoeging is hiervan een voorbeeld. De gebruikte sturingsmethoden kennen in Frankrijk geen impactvolle hervorming. Continuïteit en stabiliteit zijn de kenmerken van aansturing in de Franse context. Deze kenmerken vloeien voort uit de opbouw van het ambtelijk systeem. De Franse overheid garandeert de burger een hoge mate van deskundigheid middels de corpsstructuur, maar bemoeilijkt daarmee de invoering van omvangrijke hervormingen. De Franse overheid heeft de globale trend van invoering van kenmerken van NPM niet versneld ingevoerd, maar heeft duidelijk afgewogen besloten hoe en op welke wijze elementen van NPM zouden kunnen worden toegevoegd of ingevoerd.

332. Rouban 2013: 163
333. Bezes en Parrado 2013: 39
334. Rouban 2013: 164

VERANDERENDE ACTIVITEITEN

Tussen 2000 en 2014 waren er enkele activiteiten van binnen de Franse overheid merkbaar. In potentie was de RGPP een vrij veelomvattend hervormingspakket. Vooralsnog zijn echter in de hogere rangen niet alle voorgestelde hervormingen geïmplementeerd. Recentelijk zijn er wel geluiden dat de publieke sector rigoureuze veranderingen dient in te voeren. Als lid van de Europese Monetaire Unie moet ook Frankrijk zich houden aan de begrotingsregels. Nu het land deze al enkele jaren overtreedt, roept de EU Frankrijk op vergaande hervormingen en bezuinigingen door te voeren. In 2014 is het begonnen plannen hieromtrent te maken.

7.6 CONCLUSIE

De Franse overheid heeft moeite om omvangrijke hervormingen een-op-een door te voeren. Hervormingen stuiten op zowel het centralistische karakter binnen het ambtelijk apparaat en de corpsstructuur als op de vakbonden. Alleen op incrementele wijze lijkt de overheid NPM-kenmerken in te voeren. Nieuwe governanceontwikkelingen voor de creatie van een energieke samenleving komen nog niet van de grond. Decentralisaties gebeuren niet zozeer op formele basis, informele decentralisaties komen veel vaker voor. Dit heeft vooral te maken met de *cumul de mandats*.[335]

Formele hervormingen en moderniseringen missen samenhang. De hiërarchische structuur en opdeling van de ambtelijke dienst kunnen hieraan ten grondslag liggen. Er worden geen uitgebreide sets met vernieuwingen aangeboden die de grenzen van de corpsstructuur doorbreken. Wat betreft de rol van de president worden veranderingen bepaald door diens eigen agenda. Doorbreking van de corpsstructuur binnen het ambtenarenapparaat lijkt naar aanleiding van de invoering van het RGPP en het huidige toezicht van de Europese Commissie wel te worden aangepakt. De corpsstructuur is op dit moment een bepalende factor,

335. Met cumul de mandats wordt de praktijk aangeduid waarbij een politicus gelijktijdig meerdere gekozen ambten vervult. Zo kunnen leden van het Franse nationale parlement tegelijkertijd een gekozen functie (vertegenwoordigend of bestuurlijk) in de lokale politiek vervullen. Enerzijds draagt dit bij aan de verbondenheid en informatiestromen tussen de verschillende bestuurslagen, anderzijds kunnen er risico's op belangenverstrengeling en ongemakkelijke combinaties van functies ontstaan.

hierdoor kunnen hervormingen niet goed accommoderen. De komst van PPP's is opvallend, omdat het dienen van het algemeen belang een fundamenteel principe is van de ambtelijke structuur in Frankrijk. Door privépartijen hierbij te betrekken, lijkt hierin een nuancering op te treden.

Tegelijkertijd moeten we hierbij vermelden dat het fenomeen pantouflage, wederom informeel, wel al langer een wisselwerking tussen publiek en privaat accommodeert. Projecten in dit verband bevinden zich met name binnen het domein infrastructuur. De projecten dienden in eerste instantie te voldoen aan de eis dat het om zaken gaat die dringend een oplossing behoeven. Het aantal domeinen waarin dit van toepassing kan zijn, lijkt nu te worden uitgebouwd, hoewel er geen duidelijke omschrijvingen bestaan waarop de PPP nog meer betrekking mag hebben. Hervormingen in Frankrijk bevinden zich in een grijs gebied tussen de formele stand van zaken en de informele praktijk: cumul des mandats, pantouflage enzovoorts. Concluderend: Frankrijk worstelt met de waarde die het hecht aan de mate van deskundigheid van het ambtenarenapparaat en de hiërarchische structuur die hiervan een uitvloeisel lijkt.

8 Verenigd Koninkrijk

8.1 INLEIDING

In deze sectie staat het overheidssysteem van het Verenigd Koninkrijk en de ontwikkelingen daarin centraal. Dit hoofdstuk beschrijft de algemene werking van de centrale overheid. De financiële context biedt vervolgens duiding aan de bespreking van de ontwikkelingen op het gebied van New Public Management en de energieke samenleving. We bespreken de opvallendste hervormingen en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.

De totstandkoming van het huidige systeem van de centrale overheid in het Verenigd Koninkrijk is onlosmakelijk verbonden met de monarchie. Sinds 1688[336] is de macht van de monarch als staatshoofd van het Verenigd Koninkrijk beperkt. Dit ging gepaard met de vergroting van de macht van het parlement.[337]

Als democratisch bestel kent het Verenigd Koninkrijk een lange traditie. De positie van de overheid ten opzichte van de maatschappij en de daarmee samenhangende autonomie is gedurende het bestaan van het democratische Westminstermodel een punt van discussie gebleven. Typerend voor de ontwikkeling van het overheidssysteem is de omarming van het gedachtegoed van NPM.[338] Een incorporatie van de *civil society* binnen het systeem is altijd een punt van discussie gebleven. In de periode 2000-2014 was dit niet anders.

336. In 1688 werd de Act of Settlement ondertekend. Deze akte is beter bekend onder de naam Bill of Rights. Vanaf dat moment geniet geen enkele monarch als staatshoofd van het Verenigd Koninkrijk absolute macht. De Bill of Rights vergrootte de macht van het parlement en zorgde ervoor dat deze zonder koninklijke inmenging kon opereren.
337. The Royal Household (n.d.) The Act of Settlement
338. Halligan 2007

8.2 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE CENTRALE OVERHEID

OVERHEIDSSTRUCTUUR

Het Verenigd Koninkrijk bestaat sinds 1922[339] uit een viertal landen: Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland. Het territorium, met een inwoneraantal van 64,1 miljoen[340], wordt bestuurd middels een constitutionele monarchie en een representatieve democratie. Dit wil zeggen dat de monarch het staatshoofd is, maar dat diens macht beperkt is door de grondwet. De uitvoerende macht van de overheid ligt niet bij het staatshoofd maar de regering. Het Verenigd Koninkrijk kent geen gecodificeerde grondwet, dat wil zeggen dat de grondwet niet in een enkel document is terug te vinden, maar is opgemaakt uit verschillende verdragen, wetten en andere documenten. Op basis van deze eclectische mix zijn de spelregels van het overheidssysteem uitgeschreven.[341] Dit waarborgt een zekere mate van flexibiliteit: het parlement heeft de mogelijkheid om wetten en dus ook de grondwet te veranderen op basis van meerderheid.

POLITIEK SYSTEEM

Het traditionele Britse overheidsbestel wordt aangeduid met de naam Westminster. Dit model kent een tweekamerstelsel. Voor de senaat (House of Lords) wordt getrapt gekozen. Het House of Lords bezit feitelijk niet veel macht, het kan het aannemen van wetten vertragen maar niet tegenhouden. Door middel van verkiezingen die normaliter eens per vijf jaar worden gehouden, kan de Britse

339. Op 5 December 1922 werd de zogenaamde Irish Free State Provisions Act ondertekend, waardoor Ierland onafhankelijkheid verkreeg van het Verenigd Koninkrijk.
340. Office for National Statistics 2014
341. Moran 2005: 71

bevolking de vertegenwoordiging in het parlement (House of Commons) kiezen op basis van *first past the post*.[342] Dit is de enige geïnstitutionaliseerde vorm van beïnvloeding door het volk, maar de dagelijkse gang van zaken wekt de indruk dat ook maatschappelijke druk en pressiegroepen invloed hebben op het regerings- en overheidsbeleid.[343]

UITVOERENDE MACHT

Na verkiezingen wordt de regering gevormd uit vertegenwoordigers van de partij die de meerderheid heeft gekregen,. Deze vertegenwoordigers zijn gekozen in een van de twee kamers. Een lid van de regering blijft in het Westminster-model lid van het lichaam waaruit hij of zij is gekozen. Dit zorgt voor een hoge mate van competitief debatteren en oppositie voeren. De partijpolitiek is in dit model leidend. Hoewel de leden van de kamers gekozen worden vanuit een kiesdistrict, vertegenwoordigen ze toch de partij en niet zozeer het kiesdistrict. De regering komt bijeen in *Cabinet*.

De uitvoerende macht is in handen van één partij en middels (minimale) meerderheid wordt het kabinet gevormd. Dit zorgt voor een scheiding tussen de overheid en de oppositiepartijen.[344] In 2010 is er echter wel een coalitieregering gevormd, omdat er in het parlement geen absolute meerderheid was. De huidige coalitieregering bestaat uit leden van de *Conservative Party* en de *Liberal Democrats*. David Cameron is minister-president. Formeel stelt de koning(in) de minister-president aan. Hij is het hoofd van de overheid en zit ook bijeenkomsten van het kabinet voor. De minister-president is 'primus inter pares', de eerste onder gelijken. Net als alle andere leden van het Cabinet heeft de minister-president ministeriele verantwoordelijkheid.

AMBTELIJK SYSTEEM

De centrale overheid is opgedeeld in departementen. Op dit moment telt het Verenigd Koninkrijk 24 departementen. Aan het hoofd van elk departement staat een *Secretary of State* of minister.[345] De minister-president, de Secretary's of State en de ministers vormen samen het kabinet. Het kabinet komt wekelijks bijeen onder leiding van de minister-president en is verantwoording verschuldigd aan het parlement.

De verschillende departementen bestaan uit een permanent ambtenarenapparaat: *civil service*. Dit apparaat werkt in dienst van het departement en behoort partijpolitiek neutraal te zijn. De politieke wereld en de ambtelijke wereld horen in de Britse context gescheiden te zijn. Dit geldt ook voor de hoogste ambtenaar binnen een departement, de *Permanent Secretary*[346]. Deze ambtenaar functioneert als de persoonlijke adviseur van het hoofd van het departement. Het permanente ambtelijke apparaat is bekend onder de naam *Whitehall*.

342. Het Verenigd Koninkrijk is opgedeeld in kiesdistricten. Daarbinnen kiezen stemgerechtigden op basis van meerderheid een vertegenwoordiger voor dat kiesdistrict voor het parlement: House of Commons.
343. Peters and Carman in: Hancock 2007: 53
344. Lijphart 2012: 14
345. De verschillende departementen kennen verschillende functietitels toe. De grote departementen beschikken alle over een Secretary of State. Kleinere departementen passen veelal de functietitel minister toe.
346. Er zijn departementen die meer dan een Permanent Secretary hebben.

DEVOLUTIE

Sinds 1997 zijn er vergaande stappen ondernomen in de richting van devolutie: de overdracht van macht van de centrale overheid (Westminster) naar subnationaal bestuursniveau. Belangrijk hierbij is de afwijzing van onafhankelijkheid door Schotland in een referendum in 2014. Tegelijkertijd neemt de roep om meer devolutie toe en wordt ook het probleem van dezogenoemde *English regions*, die tot op heden achtergebleven zijn bij de toedeling van meer regionale autonomie, steeds urgenter.

Devolutie in het Verenigd Koninkrijk is met name terug te zien in het ontstaan van het Schotse parlement en de *assemblees* van Wales en Noord-Ierland. Het Westminster-model is gebaseerd op territoriale pluriformiteit doordat het overheidssysteem zich over vier landen uitstrekt. Het rijkste deel van het Verenigd Koninkrijk, Engeland, wordt nog altijd centraal aangestuurd door Westminster. Een toelichting op het bestuur van de vier landen vindt u in de onderstaande tabel:

Land	Overheidsvorm
Engeland	Direct bestuur door het parlement met groeiend regionaal bestuur van centraal overheidsbeleid, maar zonder direct gekozen regionaal bestuur (m.u.v. Londen).
Noord-Ierland	Bestuurd door de Northern Ireland Assembly met primaire wetgevende macht inzake niet voor Westminster gereserveerde beleidsvelden.
Schotland	Bestuurd door het Schotse parlement met primaire wetgevende macht inzake niet voor Westminster gereserveerde beleidsvelden.
Wales	Bestuurd door de National Assembly for Wales met secundaire wetgevende macht, met een afhankelijkheidsrelatie naar Westminster-wetgeving.

Tabel 1 (uit: Jeffery, C. & Wincott, D., 2006: p. 5)

De wetgevende macht van Noord-Ierland en Schotland is met name terug te vinden in binnenlands beleid. De ondersteunende taken die het ambtenarenapparaat uitvoert, vallen in het geval van Engeland, Schotland en Wales onder de centraal gestuurde leiding vanuit Whitehall. Noord-Ierland kent echter een eigen ambtenarenapparaat sinds 1921.[347]

[347] Parry 2008: 114-120

8.3 FINANCIEEL-ECONOMISCHE CONTEXT (2000-2013)

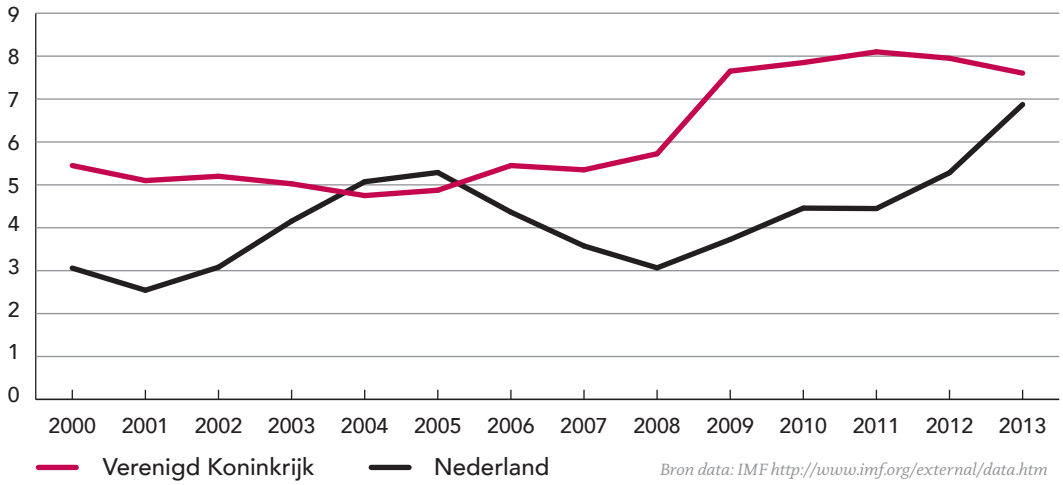
In de onderstaande grafieken ziet u de financieel-economische context van het Verenigd Koninkrijk in vergelijking met Nederland. De data zijn afkomstig van het IMF.

De periode 1995 tot 2000 wordt aangeduid als *Britains' New Golden Age*.[348] Met een groeipercentage van rond de 3,5% per jaar is dit niet overdreven. 2001-2007 demarqueert een periode van soberder groei met een gemiddelde van 2,5% per jaar.[349] In vergelijking met de andere G7-landen lag deze groei nog altijd een heel punt boven het gemiddelde. Door de centrale positie die de bankensector inneemt in de Britse economie, heeft de recessie diepe sporen achtergelaten. In 2007 kwam de bankencrisis. Doordat de financiële dienstverlening een groot deel uitmaakt van de Britse economie, was de invloed van deze crisis merkbaar.[350]

348. The Economist 2004
349. Martin 2010
350. BBC (1 januari 2014).

Het BNP nam af met 7,2%.[351] In 2010 stelde minister-president Cameron verregaande bezuinigingen voorge. In 2012 kondigde hij opnieuw bezuinigingen aan. In 2013 waren de eerste voorzichtige tekenen van economisch herstel te zien. In vergelijking met Nederland valt op dat, hoewel de Britse werkloosheidscijfers gedurende vrijwel de hele crisisperiode een hoger percentage vertonen, er in het Verenigd Koninkrijk vanaf 2011 een daling zichtbaar is en in Nederland juist een stijging. Cijfers van het *Office for National Statistics* (ONS) geven aan dat het BNP groeit met 3%, tegenover andere economische zwaargewichten als de Verenigde Staten 2% en Duitsland 2,3%.[352]

Grafiek 19 Werkloosheidcijfers in percentages van de totale beroepsbevolking

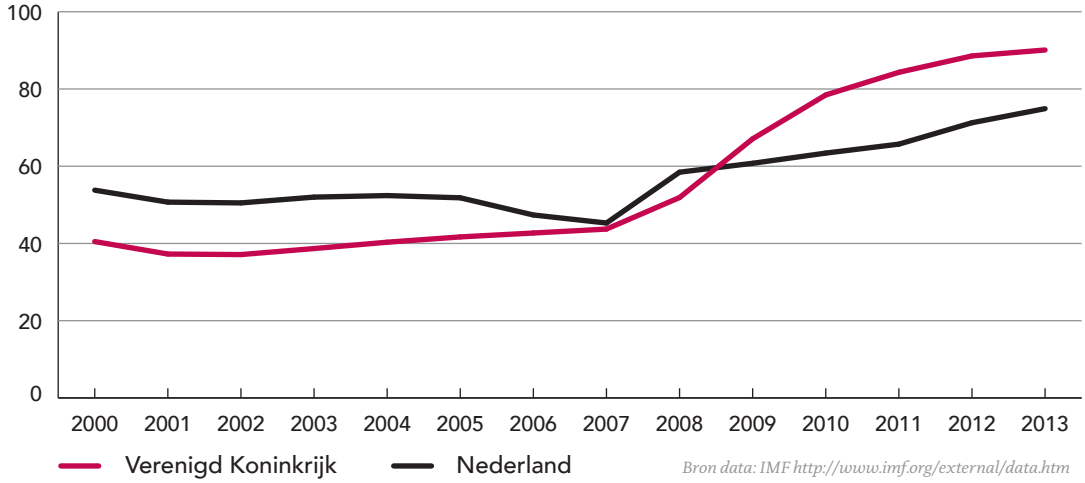


Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

351. Door gebruik te maken van een nieuwe meettechniek stelt het ONS dat dit cijfer wellicht meer in de buurt lag van 6%, zoals bleek uit een perscommuniqué: BBC (3 september 2014).

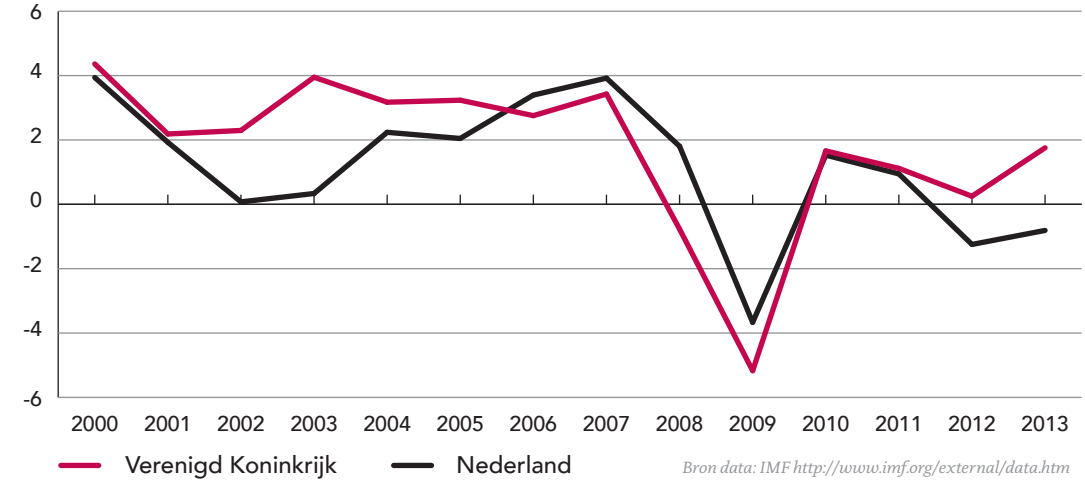
352. ONS 2014

Grafiek 20 Overheidsschuld als percentage van het Bruto Nationaal Product



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

Grafiek 21 Procentuele verandering van het Bruto Nationaal Product, bij constante prijzen



Bron data: IMF http://www.imf.org/external/data.htm

8.4 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET NPM-MODEL

PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

Het Verenigd Koninkrijk was in vergelijking met andere landen vrij snel met het invoeren van privatiseringen. Privatiseringen speelden zich met name af in de jaren 1979-2001. De perioden van privatisering zijn op te delen in verschillende fasen. De eerste is de experimentfase, van 1979 tot 1981. Privatisering werd opgeworpen als mogelijke oplossing voor de aanhoudende economische crisis in de jaren '70. Pas in de tweede fase, onder invloed van de recessie begin jaren tachtig (1981-1986), nam het aantal privatiseringen drastisch toe. De daaropvolgende periode van 1987-1991 werd privatisering zeer rigoureus toegepast. In Nederland viel een dergelijke privatiseringsgolf pas later te onderscheiden. De tegengeluiden gingen vanaf dat moment meer spelen. Tussen 1991 en 1997 werden nog wel privatiseringen uitgevoerd, maar uit angst voor een electorale afrekening werd afgezien van de privatisering van het Britse postbedrijf.[353] In 1997 werd in plaats van privatisering een compromis geïntroduceerd: het fenomeen *private finance initiative* (PFI). In de volgende paragraaf gaan we daar dieper op in.

Een overzicht van de privatiseringen begint in 1979. In dat jaar begon het Verenigd Koninkrijk overheidsbedrijven af te stoten. De bedrijven werden onderdeel van de private sector. In de periode 1979-2001 werden 114 bedrijven geprivati-

353. Seymour 2012

seerd. Deze bedrijven kenden een gecombineerde waarde van 61 biljoen Britse ponden.[354] Hoewel het begin van de privatisering werd bepaald door de opbrengst voor de staatskas, zien we in latere jaren juist dat de kwaliteit en efficiencyslag een belangrijker rol lijkt te spelen. Onder invloed van de Conservatives, de politieke partij die de macht had, werd het 'familie zilver'[355] in hoog tempo verkocht.

Aan het einde van de vier opeenvolgende regeringen van de Conservatives was de publieke opinie gericht tegen privatisering. *New Labour* onder leiding van Tony Blair hanteerde de verkiezingsbelofte om dit te veranderen. Deze belofte verbrak hij echter en privatisering werd nog altijd voortgezet, bijvoorbeeld met de gedeeltelijke privatisering van de luchtverkeersleiding in 1998.

INVOERING VAN MARKTWERKING EN PPP

De opkomst van public-private partnerschappen begon in de jaren tachtig onder leiding van de regeringen-Thatcher. Vooral het laatste is zichtbaar in de huidige werkwijze van het Verenigd Koninkrijk. Onder John Major werd in 1992 het zogenaamde private finance initiative geïntroduceerd. PFI is een vorm van PPP en wordt het meest toegepast in de Britse context. PFI is ontworpen met het idee om de private sector te betrekken bij het ontwerp, de ontwikkeling, financiering en uitvoering van publieke infrastructuur.[356] Inmiddels zijn 700 projecten in dit kader gestart.[357] De regering-Blair nam geen afstand van privatisering. Het PPP-beleid, waaronder PFI valt, werd juist uitgebreid en verdiept.[358] Het Verenigd Koninkrijk maakt gebruik van deze vorm om technieken uit de private sector door middel van contracten, concessies en franchises te gebruiken.[359] Niettemin erkent de overheid enkele tekortkomingen in het gebruik van PPP's. Enkele voorbeelden hiervan zijn: langzame en ineffectieve aanbestedingsprocessen, inflexibele contracten, gebrek aan transparantie over toekomstige aansprakelijkheid en het ontstaan van de perceptie dat investeerders een buitenkansje hebben gekregen.[360]

Om deze nadelen aan te pakken, heeft de Britse overheid besloten tot enkele hervormingen. Ze geeft echter aan dat het PPP-beleid nog altijd dient te worden uitgevoerd: 'De overheid erkent de behoefte om verder te gaan en heeft om die reden een nieuwe aanpak, 'PF2', gelanceerd om de oprechte samenwerkingsverbanden tussen de publieke en private sector te faciliteren.'[361]

In het Verenigd Koninkrijk zien we beleid en instituties die belast zijn met het ondersteunen en stimuleren van PF2-projecten. De verwachting is dat de invoering van nog meer PPP-verbanden zal toenemen. In de fasering van de globale inpassing van hervormingen die linken aan de noemer

354. Massey 2011: 61-75
355. Citaat van Harold Macmillan; politicus voor de Conservatives die bekendstond om zijn aversie tegen de verkoop van staatsbedrijven.
356. HM Treasury 2012: 5
357. Idem.
358. Flynn 2007: 252-269.
359. Massey 2011: 67
360. HM Treasury 2012: 15
361. HM Treasury 2012: 15

NPM[362], valt op dat de eerste twee fasen vrij vlot een intrede kenden. Vanaf 1979 waren al de eerste eigenschappen van NPM behorend tot de globale eerste fase te herkennen. Vanaf de jaren tachtig is ook een focus op externe dienstverlening duidelijk zichtbaar. Daarmee kunnen we concluderen dat in het geval van het Verenigd Koninkrijk de twee fases zich simultaan lijken af te tekenen.

FUNCTIONELE EN TERRITORIALE DECENTRALISATIE

Vooral op het gebied van territoriale decentralisatie is in het Verenigd Koninkrijk veel gebeurd. Dit heeft direct te maken met de devolutie van Noord-Ierland, Schotland en Wales. De gedevolueerde eenheden voeren nu verschillende beleidsterreinen uit. Naast deze vorm van decentralisatie werd in 2000 de *Greater London Authority* (GLA) in het leven geroepen. Deze organisatie werd belast met de coördinatie van beleid in de regio Londen. Andere regionale decentralisaties werden ook voor mogelijk gehouden, totdat in 2004 een afwijzing van de creatie van een regionale assemblee in het noordoosten van Engeland hier een einde aan maakte.[363] In 2011 kwam er onder leiding van de regering-Cameron een nieuwe impuls voor regionale decentralisatie. De zogenaamde *City Deals* werden in het leven geroepen. Steden kunnen in aanmerking komen voor vergroting van hun mogelijkheden om economische groei te ontwikkelen.[364] Deze vorm van decentralisatie is geheel in lijn met de *white paper 'Unlocking growth in cities'*. Met de komst van de coalitieregering is een duidelijke keuze voor de introductie van decentralisatie. De belangrijkste reden hiervoor lijkt te zijn: de invloed van burgers vergroten.[365]

362. Van der Meer et al. 2012: 20
363. Jeffery en Wincott 2006: 5
364. Gash et al. 2014
365. Clark 2012: 7

8.5 DE VERANDERENDE OVERHEID NAAR HET MODEL VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID

Door de komst van NPM-technieken, marktwerking, PPP's en dergelijke zien we met name tot aan 1997 een duidelijke verwijdering van de overheid uit de uitvoering van dienstverlenende taken. De inbreng van mechanismen en ideeën uit de private sector creëerde een staat die faciliteerde, maar niet verzorgde. Deze trend lijkt zich na 1997 voort te zetten, niet alleen in de richting van de private sector, maar juist richting civil society.

Aan het einde van de regeerperiode van Margaret Thatcher werden kenmerken van NPM pas echt duidelijk in het overheidsbestel van het Verenigd Koninkrijk. De invoering van marktprincipes binnen de grenzen van de publieke sector ging zelfs zo ver, dat Pollitt & Bouckaert het Verenigd Koninkrijk rekenen tot de kern-NPM-groep.[366] Na het vertrek van Thatcher in 1990 kwam de regering-Major aan de macht. Gelijktijdig werd de nieuwe regering geconfronteerd met economisch zwaar weer. De regering-Major kwam met een white paper: een document waarin een regering haar beleid uiteenzet en hervormingen of veranderingen aankondigt. In de *Citizen's Charter* van 1991 was te lezen dat de regering-Major de waarde van publieke dienstverlening en de waarde van ambtenaren weer op de kaart wilde zetten. In hetzelfde document stond echter ook de regering

366. Pollitt & Bouckaert 2004: 98

burgers beschouwde als consumenten. Om de waarde van dienstverlening te vergroten, maakte ook John Major gebruik van marktgeoriënteerde mechanismen: meer privatisering, contracting-out, meer marktcompetitie, targets, publicatie van behaalde resultaten en de invoering van gemakkelijker klachtenprocedures voor burgers.[367] De trend om NPM-technieken te gebruiken bij hervormingen zette zich voort bij het aantreden van de regering-Blair. Toch werd er onder Blair meer aandacht besteed aan de waarde van dienstverlening en het ambtelijk apparaat dan onder Major. De regering Blair schrijft in haar white paper '*Modernizing government':*

'De overheid moet erachter komen wat burgers wensen, zodat de diensten die zij aanbiedt, beter aansluiten. De overheid moet geen oplossingen opdringen, maar samenwerken met burgers en hen consulteren.'[368]

Deze trend van publieke participatie zien we eveneens terug in het white paper over hervormingen van de huidige coalitieregering onder leiding van Cameron. Hierin draagt de regering vijf principes aan voor de oplossing van de problematiek waar zij voor staat: keuzevrijheid voor de consument (burger), decentralisatie, diversiteit in aanbieders van diensten, eerlijke toegang tot de dienstverlening, en verantwoordelijkheid afdragen voor de dienstverlening. De principes laten zien dat er ruimte is voor de inmenging van burgers, maar opvallend is de aanwezigheid van NPM-principes in de oplossingsrichtingen. Hoewel sommige academici stellen dat NPM dood is[369], zien we dit in het geval van het Verenigd Koninkrijk nog niet terug. Pollitt[370] verwijst naar de verruiming van regels rondom aanbestedingen en resultaatgebaseerde uitbetalingen.

Met het aantreden van de nieuwe coalitieregering in 2010 werd er een begin gemaakt met het vergroten van de participatie van burgers. Met de term *Big Society* werd een plan uitgezet om dit te verwezenlijken. In essentie gaat het om een verkleining van de overheid en grotere inmenging en verantwoordelijkheid voor de burger. Drie kernpunten zijn bepalend voor de creatie van deze Big Society:

- openstelling van de uitvoering van publieke diensten door vrijwilligersorganisaties, goede doelen, sociale ondernemingen en coöperaties waarvan de werknemers de eigenaar zijn;
- activering van de maatschappij door het voor burgers mogelijk te maken en hen aan te moedigen om een actievere rol in de bredere maatschappij te vervullen;
- versterking van de lokale samenleving door lokale raden en wijken meer macht te geven in de vorming van hun directe omgeving en het nemen van besluiten hieromtrent.[371]

367. Pollitt 2013: 899-922
368. Blair Administration 1999
369. Dunleavy et al. 2005
370. Pollitt 2013: 913
371. Library House of Commons 2013: The Volontary Sector and the Big Society
372. Library of the House of Commons 2006

DE VERANDERENDE POSITIE VAN AMBTENAREN

Door de invoering van principes vanuit het NPM-gedachtegoed vanaf eind jaren tachtig en begin jaren negentig, kwam de politiek neutrale positie van de ambtenaren in het Verenigd Koninkrijk onder druk te staan. In de *Civil Service Code* van 1996 is te lezen dat: 'De grondwettelijke en praktische rol van het ambtenarenapparaat is om integer, eerlijk, onafhankelijk en objectief de overheid te assisteren in het formuleren van beleid, het uitvoeren van besluiten en het besturen van de ambtenaren/organisaties waarvoor zij verantwoordelijk is.'[372]

Deze code valt binnen de traditionele positie van ambtenaar binnen het stelsel van Westminster. In 1999 werd de tekst van de code aangepast om de veranderende omstandigheden door de komst van de devolutie te incorporeren. De vernieuwde tekst verwees ernaar dat de loyaliteit van de ambtenaren in Wales en Schotland moest liggen bij de regionale gremia. In 1999 werd eveneens een *Vision and Values Statement* aangenomen, waarin werd gewezen op professionele waarden die ambtenaren moeten nastreven, zoals resultaten, innovatie en kwaliteit.[373] In 2010 werd weer duidelijk teruggegrepen op de Weberiaanse waarden voor publieke dienstverleners met het benadrukken van onafhankelijkheid, integriteit, eerlijkheid en neutraliteit.[374] Deze waarden kwamen ook in 2012 terug.[375]

In juni 2012 kwam de regering Cameron met een plan tot hervorming van het ambtenarenapparaat. Een volledige breuk met voorgestelde veranderingen onder de noemer van NPM is ook hier niet te ontdekken. Zo schrijft Cameron: 'Natuurlijk is het verlenen van publieke diensten anders dan het runnen van een bedrijf, maar de manieren waarop bedrijven talenten koesteren, managementstructuren horizontaal maken, onnodige bureaucratie verkleinen, kwaliteit vergroten en tegelijkertijd kosten verkleinen, zijn lessen voor ons in de publieke sector.'[376]

VERANDERENDE STURINGSMETHODEN

De aansturing van overheidsdiensten in het Verenigd Koninkrijk is door de jaren heen duidelijk veranderd. De behoeften van de overheid zijn hiervoor verantwoordelijk. Sinds de introductie van het NPM-model zien we een verkleining van het ambtenarenapparaat. De nadruk komt te liggen op vergroting van de kwaliteit van de diensten, prestatiemeting, evaluaties van eigen overheidswerkzaamheden en het verkrijgen van organisatorische en leiderschapskwaliteiten.[377] Dit is in lijn met de gekozen route om de burgers toegang te geven tot een ruimer aanbod aan diensten uitgevoerd via marktprincipes.[378]

Dit zien we terug in de ontwikkeling en uitbreiding van het aantal PPP's. Het beleidsstuk over de hervorming in specifiek deze vorm van introduc-

373. Kernaghan 2003: 711-719
374. Van der Meer et al. 2013: 103
375. HM Government 2012: 7
376. HM Government 2012: 2
377. Pedersen en Hartley 2008: 330
378. Pedersen en Hartley 2008: 330

tie van de markt maakt melding van de nieuwe vorm van sturing die geëist wordt van de overheid. De overheid dient meer in te zetten op het aangaan van en samenwerken in partnerschappen met de private sector.[379] De overheid dient meer op te treden op een coherente centrale manier.[380] De manier van sturing dient vooral strategisch te zijn en dit behoeft volgens de regering-Cameron een '*stronger corporate leadership model and much more sharing of services and expertise (…)*'.[381]

De samenwerking tussen overheidsdiensten moet verbeterd worden als er sprake kan zijn van een efficiënt werkend en op de toekomst voorbereid ambtenarenapparaat. Dit vereist een cultuurverandering.[382] Hoewel op kleine schaal, is de nadruk die ambtenaren leggen op het dienen van het publieke belang ook in het Verenigd Koninkrijk terug te zien. Dit is onderdeel van de laatste onderscheiden globale fase van NPM. Deze doet zijn intrede omstreeks de eeuwwisseling.

VERANDERENDE ACTIVITEITEN

In de tijdsspanne 2000-2014 zijn enkele hervormingen betreffende overheidsbeleid uitgevoerd. De belangrijkste hiervan betreft de *National Health Service* (NHS). De NHS wordt gestuurd vanuit de centrale overheid en kent een hiërarchische structuur. De regering Cameron beschouwt deze situatie niet als ideaal en heeft een hervorming ingesteld. De hervorming houdt in de regio's en de huisarts meer invloed krijgen. De uitvoering van NHS zal zo dicht mogelijk bij de burger komen te liggen.[383] Tegelijkertijd is een verandering in overheidsactiviteiten met betrekking tot de bankensector zichtbaar.

De bankensector in het Verenigd Koninkrijk is van groot economisch belang en tot aan de crisis heeft deze sector weinig inmenging genoten. Met de inwerkingtreding van de *Banking Reform Act* komt hier verandering in. De voorgestelde veranderingen zijn toegespitst op een strategische positie van de overheid en de creatie van probleemoplossend vermogen en zelfregulering van de banken.[384] De voorgestelde hervormingen zijn verenigbaar met de trend van publiek-private partnerschappen en vergroting van de invloed van de burgers.

379. HM Treasury 2012: 7
380. HM Treasury 2012: 9
381. HM Government 2012: 11
382. HM Government 2012: 8
383. NHS 2013
384. HM Treasury 2014

8.6 CONCLUSIE

Het Verenigd Koninkrijk heeft een duidelijke traditie ontwikkeld op basis van NPM-kenmerken. Het verkleinen van de overheid ten behoeve van de private sector is terug te zien in de vele privatiseringen die werden toegepast vanaf 1979. Weerstand in de samenleving heeft wel voor een minder definitief compromis gezorgd, namelijk de creatie van PFI. De interesse in technieken en betrokkenheid van de private sector is onverminderd groot. Het verkleinen van de centrale overheid wordt tegelijkertijd gestuurd vanuit de wens om meer autonomie voor de verschillende landen. Met name Schotland en Noord-Ierland hebben al autonomie op enkele beleidsterreinen. Gelet op de complexe situatie van het Verenigd Koninkrijk is decentralisatie moeilijk te beoordelen. De unie van vier landen betreft geen federaal systeem. Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit vier landen die alle hun eigen specifieke mate van autonomie en devolutie kennen.

Het betrekken van de samenleving bij het beleidsproces in welke fase dan ook is zich duidelijk aan het ontwikkelen. De notie van Big Society, zoals verwoord door de coalitieregering, vertoont overeenkomsten met de omschrijving van de energieke samenleving. Ook komen de eigenschappen overeen met wat de Nederlandse overheid de 'participerende samenleving' noemt. Het activeren en participeren van burgers is klaarblijkelijk een doelstelling van de regering-Cameron. Ze laat

NPM-kenmerken echter niet los en gebruikt deze nog altijd. In de recente voorstellen tot hervormingen van het ambtenarenapparaat is dit terug te vinden. De positie van de ambtenaar wordt in stijgende mate gelijkgesteld aan die in de private sector. Daarnaast worden de waarden van Weber voor het openbaar bestuur onderschreven. Door de invoering van de NPM-kenmerken kunnen de waarden van Weber wel onder druk komen te staan. Intern zouden hier dan ook grote uitdagingen kunnen liggen.

Op het gebied van aansturing valt op dat de overheid vooral inzet op de formulering van strategische visies en beleid. Over het algemeen genomen is een duidelijke trend te zien in de perceptie van de overheid. Deze dient klein, effectief en efficiënt te zijn. Handelingen dienen zich te ontplooien middels technieken uit de private sector, deze zouden bijdragen aan de creatie van een dergelijke overheid. De vernieuwde of wellicht hernieuwde blik op de mogelijke bijdrage van de samenleving is opvallend, doch niet verassend. Deze ligt in lijn met de creatie van een kleinere overheid. Dienstverlening dient te gebeuren buiten de overheid waar het kan en door de overheid waar het moet.

Deel II

Verdiepende studies over de domeinen infrastructuur en milieu

9 Finland

Dienstverlening
Stagnatie
Decentralisatie
Welvaartsstaat
One-stop shop
Herindeling
Gidsland
E-gouvernement

9.1 INLEIDING

Finland is lange tijd door veel westerse landen als gidsland beschouwd: de Finse economie deed het goed (ook tijdens de recente economische crisis) en Finland was het schoolvoorbeeld van een land met een grote verzorgingsstaat en bijkomende belastingdruk, dat toch innovatief kon zijn.[385] Naar Fins voorbeeld voerde Nederland in 2003 bijvoorbeeld een 'innovatieplatform' in, met als doel om 'de innovatiekracht van Nederland te versterken'.[386] [387] Vooral de razendsnelle groei van telecommunicatiefabrikant Nokia sprak tot de verbeelding.

De Finse situatie is inmiddels niet meer zo rooskleurig. De economie staat onder druk, de bevolking vergrijst en de regering moet sterk bezuinigen.[388] Als oorzaken wijzen respondenten en de OECD op achterblijvende structurele hervormingen. Er lijkt geen gebrek aan strategische plannen en veelbelovende initiatieven, maar het blijkt vaak aan doorzettingsmacht en politieke wil te ontbreken om die plannen ook ten uitvoer te brengen.[389] Zodoende ontstaat er een duidelijk verschil tussen het positieve en daadkrachtige Finse beleidsdiscours en de weerbarstige uitvoeringspraktijk binnen ministeries, regio's en gemeenten.

385. Steen et al. 2005; Steen et al. 2009
386. NRC 2010
387. Het innovatieplatform is inmiddels opgeheven.

Op het gebied van onderwijs blijft Finland desalniettemin een van de best presterende landen ter wereld. Dit komt doordat er sterker en langduriger dan in andere landen is geïnvesteerd in de kwaliteit van leerkrachten, en minder dan in veel andere OECD-landen in de materiele kant van het onderwijssysteem. Finland kent een sterk eigen didactisch model, bijna alle leerkrachten hebben een universitaire graad en ook de governance in het onderwijs lijkt bij te dragen aan de kwaliteit.[390] [391] [392]

Finland is vanuit Nederlands oogpunt voor infrastructuur- en milieubeleid een interessante casus. Finland lijkt niet alleen op Nederland qua consensus-gerichte bestuurscultuur, maar kampt ook met vergelijkbare problemen (zoals vergrijzing en bezuinigingen). Het is daarom interessant om te zien hoe Finland problemen adresseert en hoe de Finse overheid hervormt om kosten te besparen, burgers bij beleid te betrekken en tegelijkertijd tegemoet te komen aan Europese eisen. In deze verdiepende landenstudie worden recente bestuurlijke ontwikkelingen op het terrein van infrastructuur en milieu beschreven. Er is onder andere gebruikgemaakt van een literatuurstudie en vier interviews met Finse experts en beleidsmakers.

388. OECD 2014
389. OECD 2014
390. http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf
391. http://www.theatlantic.com/education/archive/2014/03/finnish-education-chief-we-created-a-school-system-based-on-equality/284427/
392. http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/sep/11/education-compared-oecd-country-pisa

9.2 POLITIEKE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEUBELEID

De verantwoordelijkheid voor infrastructuur en milieubeleid is in Finland belegd bij drie ministeries: het Ministerie van Land- en Bosbouw[393], het Ministerie van Transport en Communicatie[394] en het Ministerie van Milieu[395]. Zoals de namen van de ministeries al doen vermoeden zijn deze gezamenlijk voor veel meer beleidsterreinen verantwoordelijk dan wat we in Nederland onder infrastructuur en milieu verstaan. Deze bespreking beperkt zich echter tot infrastructuur- en milieubeleid, tenzij er binnen de drie ministeries ontwikkelingen plaatsvinden die interessant zijn gezien het onderwerp van dit hoofdstuk.

Finland heeft een sterke legalistische politiek-bestuurlijke traditie. Toen Finland in 1809 als groothertogdom werd ingelijfd in het tsaristische Russische rijk, was één van de privileges dat het bestaande Zweedse rechtssysteem behouden mocht blijven. Dit werkt tot vandaag de dag door in de zin dat bijna alle overheidsinstanties bij wet ingesteld zijn, waardoor er een zekere rigiditeit in de organisatie van het overheidsapparaat bestaat. Alle twaalf departementen en hun portefeuilleverdeling zijn bij wet geregeld, terwijl op politiek vlak ministersportefeuilles bij het aantreden van elke nieuwe regering kunnen veranderen. Dit heeft tot gevolg dat veel bewindspersonen verantwoordelijk zijn voor een deel van het ambtelijk apparaat, dat verspreid is over drie of vier departementen. De politiek-ambtelijke interface is

393. http://www.mmm.fi/en/index/frontpage.html
394. http://www.lvm.fi/en/ministry
395. http://www.ym.fi/en-us

daardoor minder gestroomlijnd dan in Nederland. Aanvullend betekent dit dat er weinig personele veranderingen binnen ministeries plaatsvinden en het ambtelijk apparaat zich daardoor relatief sterk kan positioneren tegenover gekozen bewindslieden. De recente introductie van politiek benoemde staatssecretarissen is deels ingegeven door de wens de politieke greep op het ambtelijke apparaat te vergroten, maar heeft tot op heden nog niet veel afgedaan aan de collectieve machtspositie van het ambtelijk apparaat.

Een tweede kenmerk van het Finse openbaar bestuur dat snelle besluitvorming en hervorming bemoeilijkt, is de tweetaligheid. Finland kent een Zweedstalige minderheid van circa 5% van de bevolking en een grondwettelijke verplichting om alle officiële communicatie en documentatie zowel in het Fins als in het Zweeds te verzorgen.

De politieke en ambtelijke organisatie van infrastructuur en milieu is op nationaal niveau sterk hiërarchisch ingericht. De drie verantwoordelijke ministeries formuleren hoofdzakelijk wet- en regelgeving. Ieder ministerie stuurt daarnaast meerdere toezichthouders, agentschappen en uitvoeringsorganisaties aan. De kerndepartementen zijn klein in omvang, ongeveer tweehonderd ambtenaren per departement (het beleidsonderdeel Transport kent ongeveer 130 ambtenaren). Beleidsuitvoering vindt dus vooral buiten de kerndepartementen plaats. Het Ministerie van Transport en Communicatie is bijvoorbeeld verantwoordelijkheid voor vier agentschappen, zoals het Agentschap voor Transport (vergelijkbaar met Rijkswaterstaat in Nederland) en het Agentschap voor Transportveiligheid, waar onder andere de taken van de Nederlandse RDW uitgevoerd worden.[396]

Finse ministeries kennen een duidelijk afgebakende structuur, waarbij een of meer ministers ieder verantwoordelijk zijn voor een 'eigen' beleidsonderdeel binnen een ministerie. De drie hier behandelde ministeries bestaan meestal uit twee of drie beleidsonderdelen, een administratief departement (meestal aangestuurd door een permanente secretaris-generaal) en een departement voor EU/buitenlandse zaken.[397]

Naast de drie ministeries en de verschillende uitvoeringsorganisaties spelen de achttien Finse regio's, het eiland Åland en Finse gemeenten een grote rol bij beleid op het gebied van infrastructuur en milieu.[398] Finse regio's, waarbinnen alle gemeenten zijn vertegenwoordigd, zijn verantwoordelijk voor regionale economische en ruimtelijke ontwikkeling. Vanuit die verantwoordelijkheid is er veel samenwerking en afstemming tussen de Finse regio's en de centrale overheid op het gebied van infrastructurele projecten.

396. http://www.lvm.fi/en/ministry
397. Ministry of Transport and Communications 2014
398. http://www.varsinais-suomi.fi/en/southwest-finland/regions-of-finland

Regionale en lokale overheden hebben een sterke autonomie ten opzichte van de centrale overheid, onder meer doordat zij zelf belasting kunnen heffen. 50% van de inkomstenbelasting komt rechtstreeks binnen bij de gemeenten, zonder tussenkomst van de rijksoverheid. Dit draagt bij aan de politisering van het lokale bestuur, de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek en het bestuur, maar ook tot de obstakels bij het hervormen van het lokale bestuur.

Het vraagstuk van de gemeentelijke herindeling en samenvoeging is momenteel een heet politiek en maatschappelijk hangijzer. De financiële en politiek-bestuurlijke machtspositie van de lokale overheden zorgt ervoor dat de rijksoverheid er moeilijk in slaagt tot gemeentelijke herindeling en samenvoeging te komen, hetgeen de rijksoverheid om redenen van efficiëntie wenselijk acht. In de periode 2005–2013 werd het aantal gemeenten verminderd van 444 naar 320, en het streven van de regering is om dit verder terug te brengen naar 100 tot 125. Door de sterke eigen machtsbasis van het lokale bestuur verloopt dit proces echter traag en bestaan er zorgen over of deze hervorming uiteindelijk zal slagen.

9.3 VERANDERENDE ROLOPVATTING VAN DE OVERHEID

DE ENABLING STATE OF PARTICIPATIESAMENLEVING

De Finse overheid speelt een belangrijke rol in de Finse samenleving, zoals ook al in de quickscan beschreven staat. De Finnen hebben een groot vertrouwen in de overheid, en ze hebben ook hoge verwachtingen ten aanzien van de overheid.[399] De belastingdruk is vergelijkbaar met die van Nederland, en in ruil daarvoor verwachten de Finnen gratis zorg, onderwijs tot en met universitair niveau, goede infrastructuur en een sterk veiligheidsbeleid. Een relatief groot deel van de maatschappelijke en economische activiteiten wordt direct of indirect door de overheid gefaciliteerd, gereguleerd of gecontroleerd. Desondanks is er een sterk discours als het gaat om de veranderende rol van de overheid; ideeën over de enabling state of participatiesamenleving spelen hier een belangrijke rol bij. De overheid heeft een algemeen transformatieproces ingezet waarin haar rol er een is van facilitator (enabler) voor de maatschappij.

Daarbij hoort dat er alleen nieuwe wetgeving komt als de noodzaak daarvoor ook daadwerkelijk is aangetoond, en zelfs dan met zo min mogelijk details. Een voorbeeld hiervan is de regulering van de taxibranche. Dit is een sector waar veel beweging is. Nieuwe vormen van regulering zijn nodig vanwege nieuwe toetreders op de markt

399. http://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf

(bijvoorbeeld Über en Blablacar), dataveiligheid en consumentenbescherming. De Finse overheid zou het liefst dezelfde marktregulering willen als die in EU-verband in de Dienstenrichtlijn is opgenomen, maar hier valt de taxibranche niet onder. Vergelijkbare nationale wetgeving was tot voor kort in de maak, maar de minister heeft dit proces gestaakt in het zicht van de aankomende verkiezingen, vanwege grote weerstand van de taxibranche.

In de jaren 2000 zijn er op het niveau van de rijksoverheid een aantal initiatieven genomen die het bestuur dichter bij de burger moeten brengen, zoals een open database waarin iedereen in realtime kan volgen welke wetgeving in de maak is, hoe partijen hierover stemmen, welke gevolgen er voorzien worden, etc.

Wanneer we de effecten van beleid in het kader van de enabling state of de participatiesamenleving nader analyseren, blijkt dat deze op dit moment nog redelijk beperkt zijn. Er is een duidelijke discrepantie tussen het beleidsdiscours – waarin burgerparticipatie of verantwoordelijkheid van de samenleving veelvuldig wordt genoemd – en de daadwerkelijke verantwoordelijkheidsverschuiving van staat naar samenleving en burgers. Verschillende gesprekspartners wezen hierop, of ze konden weinig concrete voorbeelden van dit type beleid noemen, laat staan de effecten van deze nieuwe vormen van beleid. Kort gezegd: de Finse overheid belijdt de principes van de enabling state, participatiesamenleving en burgerparticipatie duidelijk in woord en schrift, maar veel aanwijsbare veranderingen en resultaten zijn er (nog) niet.

Mogelijk heeft dit te maken met het beperkte aantal lokale en/of bottom-upinitiatieven, die het voor de centrale overheid makkelijk zouden maken om bij aan te sluiten. Stappen richting de enabling state worden vooral op initiatief van de overheid zelf gezet, er lijkt weinig sprake te zijn van vraaggedreven participatie. Enkele belangrijke initiatieven op het gebied van de enabling state worden hieronder besproken.

VERANDERINGEN IN HET TAKENPAKKET

Het Finse Ministerie van Milieu verzorgt wet- en regelgeving op dit terrein en werkt onder andere samen met de Finse regio's, die het beleid uitvoeren. In het verleden (eind jaren '80) waren hier nog een groot aantal agentschappen bij betrokken, maar dit aantal is sindsdien flink ingeperkt, met als belangrijkste overgebleven agentschap het Finnish Environment Institute (FEI). Sinds de jaren '80 is het takenpakket van het Ministerie van Milieu echter niet noemenswaardig veranderd, zo blijkt uit de interviews. Af en toe is er discussie over de vraag of bijvoorbeeld huisvesting (waar het ministerie ook verantwoordelijk voor is) niet

bij een ander ministerie ondergebracht moet worden, maar dat is tot op heden nog niet gebeurd.

Een interessant verschil met Nederland is dat het Ministerie van Transport en Communicatie 'multimodaal' is ingericht. Op het gebied van infrastructuur betekent dit dat er geen directies zijn die verantwoordelijk zijn voor verkeer, spoor, lucht- en scheepvaart, maar voor 'veiligheid en milieu', 'administratie en registratie', 'strategie', 'marktregulering' en 'management'. Naar eigen zeggen is deze indeling erg goed: er worden synergievoordelen behaald en het past bij de nieuw aangenomen filosofie over mobiliteit om niet als een technische transactie van A naar B te komen, maar als een totaalservice voor de maatschappij, ook wel 'naadloze mobiliteit' genoemd (een integratie van weg-, spoor-, lucht en waterverkeer), afgestemd op de economische, territoriale, klimatologische en demografische en individuele behoeften.

Het huidige beleidskader voor mobiliteit wordt samengevat onder de titel 'Vitaliteit door mobiliteit', dat gebaseerd is op vier pijlers: *Transport creates new business*, *Competitiveness and well-being through responsible transport*, *Smart connections to enable business activities* en *Making use of special circumstances*. Het centrale idee dat aan dit beleidskader ten grondslag ligt, is dat mobiliteit een totaaldienst is en niet bestaat uit verschillende eilanden. Die mobiliteit als totaaldienst maakt de overheid mogelijk door een hoogwaardige fysieke en ICT-infrastructuur. Automatisering en digitalisering van mobiliteit worden dus op hetzelfde niveau geschaard als de fysieke infrastructuur. Om dit alles te kunnen realiseren, zet de Finse overheid in op een *smart regulatory framework*, waarin de gebruiker centraal staat en waarin de principes van de enabling state toegepast worden.[400]

VERANDERINGEN IN BELEIDSINSTRUMENTEN

Het Finse milieubeleid wordt traditioneel gekenmerkt door een *command-and-control*-stijl, waarbij de ministeries zeer directief beleid voeren.[401] Tot eind jaren '90 speelde het Ministerie van Financiën een grote rol in de aansturing van andere ministeries en de coördinatie van het gebruik van beleidsinstrumenten. Tegenwoordig ligt het zwaartepunt minder bij het Ministerie van Financiën en is dat enerzijds verschoven naar het Ministerie van Algemene Zaken (onder andere voor de internationale dimensie, zoals hieronder besproken) en anderzijds naar de vakdepartementen zelf. Door deze ontwikkeling vindt er binnen sommige ministeries veel meer vernieuwing plaats dan binnen andere. Dat is ook duidelijk zichtbaar op het gebied van infrastructuur en milieu.

400. Ministry of Transport and Communications 2014
401. Paloniemi en Vilja 2009

Binnen de transportsector zijn de volgende ontwikkelingen van belang. De afgelopen jaren heeft er een operatie plaatsgevonden die gericht was op een sterke vereenvoudiging van de regelgeving op het gebied van het verkeer en vervoer. Nieuwe kaderwetgeving is geformuleerd, waarbij soms negen bestaande wetten gevat werden in één nieuwe kaderwet. De nieuwe kaderwetgeving kwam tot stand na breed sectoraal overleg in een orgaan dat de titel 'High level club for new transport policies' meekreeg. Hierin waren veertig verschillende interne en externe stakeholders vertegenwoordigd: ministeries, agentschappen, bedrijven, de grote steden, ICT-specialisten, wetenschappers en NGO's.

De omgang met inspecties en evaluaties is substantieel veranderd. Zo is het Agentschap voor Transportveiligheid afgestapt van gedetailleerde en technische evaluatietechnieken en werkt het op basis van de principes van 'goal-based evaluating': het agentschap stelt samen met het ministerie objectieve normen en doelstellingen voor projecten vast, en de evaluatie wordt vervolgens uitgevoerd zonder dat de vooraf bepaalde doelen of de indicatoren nog ter discussie kunnen worden gesteld.

Ook gebruikt het agentschap veel meer prestatie-evaluaties en inspecties op basis van risicoanalyses. Dit betekent dat de aansturing en verantwoording van zowel het ministerie naar het agentschap als van het agentschap naar aannemers en andere marktpartijen steeds meer uitgaat van incentive-gedreven langetermijncontracten, waarbij vooraf afspraken gemaakt worden over de specifieke en meetbare niveaus van operationeel presteren die gehaald moeten worden.

Ten aanzien van de infranetwerken die onder het beleidsonderdeel Communicatie vallen, waaronder telecommunicatie en ICT, is de rol van de overheid zodanig veranderd, dat een van haar hoofdtaken het creëren van vertrouwen onder burgers en bedrijven in dataservices is. De Finse samenleving is een geavanceerde hightech samenleving, waarin dataservices voor bijna alle sectoren van vitaal belang zijn. Hoewel het de taak van private partijen is om deze dataservices te leveren, is het aan de overheid om deze markten op hun beurt te reguleren en ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven met een gerust hart gebruik kunnen maken van deze diensten. De uitdaging voor de Finse overheid hierbij is enerzijds om voldoende bescherming en vertrouwen voor burgers en bedrijven te bieden en anderzijds om dit te doen met zo min mogelijk beknottende regelgeving voor de dienstverleners.

Op het gebied van milieu vinden er ook interessante ontwikkelingen plaats. Een succesvol beleidsinstrument voor de bescherming van biodiversiteit is de zogenoemde *Nature Values Trade*

(NVT), die in 2003 werd ingesteld.[402] Een groot deel van de Finse bossen is in private handen (in 2005 zo'n 73%). Dit betekent dat iedere vorm van centraal opgelegde natuurbescherming automatisch conflicteert met de private belangen van landeigenaren.[403] Precies zo'n conflict ontstond eind jaren '90 naar aanleiding van de implementatie van het Europese Natura 2000-netwerk, waarbij de Finse overheid plekken met te beschermen bossen aanwees. Veel landeigenaren kwamen in opstand, met in één Finse gemeente zelfs vier hongerstakingen. Landeigenaren hadden onder andere kritiek op het ontbreken van inspraak tijdens de besluitvormingsprocedure en in mindere mate tegen natuurbescherming *an sich*.[404]

Op lokaal niveau probeerden landeigenaren en maatschappelijke organisaties eind jaren '90 een uitweg uit dit conflict te vinden. In essentie vormde dit proces de basis voor het NVT-programma (formeel onderdeel van het 'Bosdiversiteitsprogramma' van de Finse overheid). De essentie van het NVT-programma is dat landeigenaren een (vrijwillige) financiële vergoeding krijgen voor een afgebakende periode waarin zij een stuk natuur beschermen. De legitimiteit van het NVT-programma ontstond doordat landeigenaren zelf betrokken waren bij de ontwikkeling ervan (een bottom-upproces). Wat eveneens hielp was het feit dat het Finse Ministerie van Land- en Bosbouw een grotere rol kreeg bij de implementatie van het programma, waardoor het bestaande conflict tussen landeigenaren en het Ministerie van Milieu enigszins kon worden gladgestreken.[405]

VERANDERINGEN IN DE ORGANISATIE

De sterk legalistische politiek-bestuurlijke traditie hindert grote veranderingen op het gebied van organisatie, maar biedt tegelijkertijd een sterke rechtstatelijke bescherming. De belangrijkste recente veranderingen stammen daarom uit de jaren '80 en '90 en zijn als onderdeel van toenmalige NPM-hervormingen doorgevoerd. In die hervormingsgolf, die ook in de quickscan is toegelicht, werden vooral de Finse regio's geherstructureerd en werd het aantal Finse agentschappen door verplichte fusies teruggebracht.[406] Nog steeds vinden er organisatorische veranderingen plaats. In 2010 fuseerden de zes uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Transport tot twee organisaties: het Agentschap voor Transport (vergelijkbaar met Rijkswaterstaat), verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur, en het Agentschap voor Verkeersveiligheid, dat verantwoordelijk is voor inspecties en de registratie van voertuigen en rij- en vaarbewijzen. In het algemeen is bij deze organisatorische veranderingen een hang naar vereenvoudiging en centralisering zichtbaar, met onder andere als doel om publieke diensten goedkoper en efficiënter aan te bieden.

402. Eerst pilotproject van 2003 tot 2007 in Zuid-Finland. Vanaf 2008 genormaliseerd programma.
403. Paloniemi en Vilja 2009
404. Paloniemi en Vilja 2009
405. Paloniemi en Vilja 2009
406. Jutila 2011

SPANNINGEN DIE DE NIEUWE ROLOPVATTING VAN DE OVERHEID MET ZICH MEEBRENGT

Een grote uitdaging van de nieuwe rolopvatting van de overheid hangt samen met een interessant beleidsinstrument: de consultatiewebsite www.otakantaa.fi. Sinds 2000 plaatst de Finse overheid beleids- en wetsvoorstellen op deze website, zodat burgers en andere belanghebbenden op de inhoud van wetsvoorstellen kunnen reageren. Het achterliggende idee is dat burgers op die manier meer betrokken raken bij besluitvorming en beleidsformulering en dat de kwaliteit van beleid toeneemt.

Voor het Finse Ministerie van Milieu en het Ministerie van Transport en Communicatie blijkt het nog een hele opgave om de verschillende meningen van burgers ook daadwerkelijk tijdens het besluitvormingsproces mee te nemen. Een belangrijke reden is volgens een van de respondenten dat de kleine Finse ministeries geen menskracht hebben om de input van burgers te analyseren. Wanneer zo'n vierhonderd verschillende actoren en stakeholders op een wetsvoorstel reageren, is het een grote uitdaging om inhoudelijk iets met deze input te doen, zeker als een ministerie ook nog met een politiek en technisch haalbaar plan moet komen. In de praktijk blijkt dus dat de Finse overheid nog niet echt recht kan doen aan de mogelijkheden die de website biedt. Bovendien is de consultatiemogelijkheid vooral eenrichtingsverkeer is, waarbij de Finse overheid burgers vraagt te reageren op een conceptwetsvoorstel (waar feitelijk al een heel onderhandelingsproces tussen betrokken stakeholders aan vooraf is gegaan). Het resultaat is dat 'de mening' van 'de burger' nog maar in zeer beperkte mate doorklinkt in het beleid.

9.4 EUROPESE DIMENSIE

Finland maakt sinds 1995 deel uit van de Europese Unie. Toetreding tot de EU was een zeer belangrijke mijlpaal voor het land. Tot en met het einde van de Koude Oorlog was het een neutrale bufferstaat tussen Oost en West. Moskou stond niet toe dat Finland zich zou aansluiten bij de westerse organisaties. Zodoende is toetreding tot de EU, naast de oorlogen tegen de bolsjewieken in 1917-1918 en tegen de Sovjet-Unie in 1939, een definiërend moment voor de Finnen geweest, omdat Finland zich pas met de toetreding tot de EU erkend voelde als volwaardig lid van West-Europa. De huidige geopolitieke instabiliteit aan de randen van Rusland baart de Finnen grote zorgen, aangezien Finland een grens van 1340 kilometer met Rusland heeft en geen lid van de NAVO is.

Gedurende de aanloop naar de toetreding tot de Europese Unie, en ook daarna, was de transpositie van EU-regelgeving een belangrijke motor voor herziening van Finse wet- en regelgeving.[407] Uit de EU Single Market Scoreboard, ontwikkeld door de Europese Commissie, blijkt dat Finland het zeer goed doet wat de transpositie van EU wet- en regelgeving betreft.[408] Het zogenoemde transpositiedeficit van Finland is 0,3%. Dit betekent dat drie EU-richtlijnen nog vertaald moeten worden in Finse wet- en regelgeving. Ter vergelijking: het Nederlandse transpositiedeficit is 0,4% en het Europese gemiddelde is 0,7%. Finland heeft gemiddeld 9,2 maanden nodig om een EU-richtlijn

407. OECD 2010
408. EC 2014

om te zetten. In dat opzicht is Nederland langzamer met 10,4 maanden. Beide landen komen iets boven het Europese gemiddelde van 7,5 maanden uit. Sinds het begin van de eurocrisis hebben Nederland en Finland elkaar steeds gevonden als gelijkgestemden waar het ging om begrotingsdiscipline op nationaal niveau en het toezicht door de Europese commissie daarop. Recentelijk lijkt Finland zijn koers iets bij te stellen, ingegeven door de moeilijke eigen binnenlandse economische situatie.

Naast de Europese Unie is voor Finland ook de zogeheten Noordelijke Dimensie als internationaal samenwerkingsverband van belang: een verband tussen de EU, Rusland, Noorwegen en IJsland voor grensoverschrijdend beleid in de gebieden van noordwest-Rusland, de Oostzee en de poolregio. De Noordelijke Dimensie kent zes beleidsthema's, waaronder economie en infrastructuur, en milieu, nucleaire veiligheid en natuurlijke hulpbronnen.[409] Op het gebied van milieu is er veel activiteit en afstemming, maar op het gebied van transport zien de Finnen niet veel meerwaarde, omdat het budget gering is en de meeste afstemming op het gebied van infrastructuur bilateraal met Zweden of Rusland gebeurt.

VERANDERING VAN BESTAANDE TAKEN

De implementatie van Europees milieubeleid is in Finland nog steeds sterk gecentraliseerd. Finse ministeries hebben een belangrijke coördinerende rol bij de uitvoering van beleid en monitoren de voortgang extensief. Op het gebied van infrastructuur en milieu is coördinatie met lagere overheden (gemeenten en regio's) van groot belang, om bijvoorbeeld infrastructurele projecten te realiseren of milieudoelstellingen te behalen. Lagere overheden raken dus vooral betrokken bij beleidsimplementatie wanneer vragen zoals de exacte locatie van een windmolenpark aan de orde komen.

INVOERING VAN NIEUWE TAKEN EN BELEIDSINSTRUMENTEN

Het Finse lidmaatschap van de Europese Unie brengt onvermijdelijk nieuwe wet- en regelgeving met zich mee. Voor Finland was vooral de invoering van evaluatietaken een belangrijke verandering. Tot de Finse toetreding bestonden er nog weinig vormen van beleidsevaluatie en beleidsmonitoring. Sinds de invoering van dergelijke mechanismen zijn er geen nieuwe taken als gevolg van het lidmaatschap van de Europese Unie meer bijgekomen, zo blijkt uit de interviews.

Net als in Nederland bestaat onder Finse beleidsmakers wel het gevoel dat Finland het beste jongetje van de klas wil zijn, waardoor het

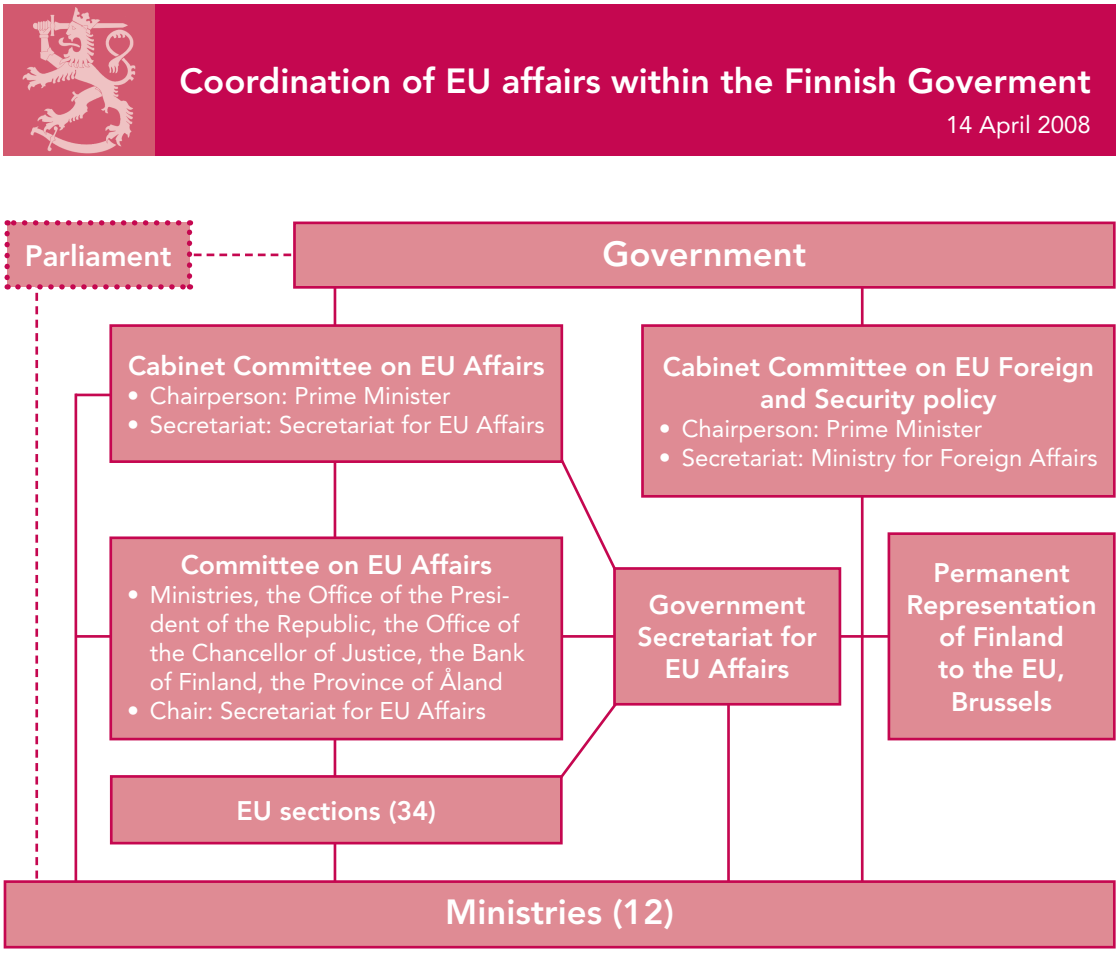
[409] http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm

regelgeving in vergelijking met andere lidstaten te strikt implementeert. Dit levert vooral bij beleidsmakers frustraties op. De opkomst van de populistische politieke partij de Ware Finnen kan volgens een van onze respondenten niet zozeer gelinkt worden aan algemene Finse onvrede over Europese integratie, maar vooral met de slechte nationale economische prestaties en de problemen in Griekenland. Een andere frustratie vanwege de Europese Unie is de grote mate van bureaucratie (vooral op het gebied van infrastructuur) die gepaard gaat met Europese subsidieverstrekking. Uit onze interviews komt naar voren dat beleidsmakers vooral bezwaren hebben tegen de hoge administratieve lasten die EU-regelingen met zich meebrengen.

ARRANGEMENTEN VOOR DE COÖRDINATIE VAN EU-WET- EN REGELGEVING

De coördinatie van standpuntbepaling en beïnvloeding vindt plaats vanuit het Ministerie van Algemene Zaken. De coördinatiemechanismen voor EU beleid lijken sterk op de Nederlandse, en deze zijn de laatste jaren onveranderd gebleven. Coördinatie van EU-wet- en -regelgeving vindt plaats vanuit een stevig institutioneel raamwerk, met een centrale rol voor het Ministerie van Algemene Zaken. De formele verantwoordelijkheid (vanuit de Finse grondwet) voor onderhandelingen ligt bij het kabinet. Het Ministerie van Algemene Zaken houdt een overzicht bij van alle belangrijke Europese beleidsontwikkelingen, voorstellen en richtlijnen. Dit ministerie consulteert niet alleen ministeries, maar ook het parlement en andere belanghebbenden over EU-plannen en -voorstellen. Aanvullend is er een sterke kabinetscommissie over Europese Zaken (met wekelijkse bijeenkomsten) en ondersteuning vanuit het Ministerie van Justitie.[410] Binnen dit raamwerk lukt het Finland om op een coherente en consistente wijze tot zeer 'inclusieve' standpuntbepaling te komen.[411] De OECD noemt het Finse coordinatiesysteem 'impressive' en 'carefully orchestrated'.[412] De geïnterviewde respondenten ondersteunen deze conclusie van de OECD.

410. OECD 2010
411. Finnish Government 2014
412. OECD 2010



Figuur 3 Bron: Finnish Government 2014

Voor Finse ministeries was Europese integratie een belangrijke ontwikkeling om verkokering tussen ministeries tegen te gaan. Voor de toetreding tot de Europese Unie werd verkokering als een serieus probleem binnen de Finse centrale overheid gezien, waardoor beleid niet altijd goed op elkaar aansloot. Met het coördinatiemechanisme voor standpuntbepaling onder regie van het Ministerie van Algemene Zaken is niet alleen die standpuntbepaling goed tot stand gekomen, maar is het via hetzelfde coördinatiemechanisme mogelijk geworden om beleid tussen ministeries beter af te stemmen.[413] Het feit dat Finse ministeries in vergelijking met Nederlandse weinig ambtenaren kennen zorgt er eveneens voor dat de lijntjes via het coördinatiemechanisme kort (kunnen) blijven.

UITDAGINGEN BIJ DE INCORPORATIE VAN EU-WET- EN -REGELGEVING IN DE NATIONALE BELEIDSCONTEXT

Desalniettemin is de OECD is bepaalde punten kritisch: Finland is nog weinig in staat om beleidsformulering in de vroege stadia in Brussel te beïnvloeden. Het is daarnaast niet altijd duidelijk wie de regie voert wanneer beleidsvoorstellen door de verschillende Brusselse gremia reizen: worden opnieuw relevante stakeholders geconsulteerd bij de amendering van een voorstel in de onderhandelingen tussen de Commissie en het Europees Parlement of ligt de verantwoordelijkheid nu bij het verantwoordelijke Finse ministerie? Daarnaast raadt de OECD Finland aan om meer dan nu het geval is, samen te werken met gelijkgestemde landen.

De Finse overheid zelf dringt bij de EU permanent aan op meer kaderwetgeving en zogenaamde open normen, omdat er een discrepantie lijkt te bestaan tussen het streven van de Finse regering om regelgeving zo licht en zo vrij mogelijk op te stellen, en de neiging van de Europese Commissie om veel minder terughoudend met wet- en regelgeving te zijn. Ook merken de Finnen dat zij, als lidstaat aan de buitengrens van de EU en met unieke territoriale, geografische en klimatologische kenmerken, vaak moeilijk uit de voeten kunnen met EU-wetgeving als deze in te specifieke termen geformuleerd is. In de ogen van de Finnen sluit het EU-compromis vaak aan bij het Europese gemiddelde, maar minder goed bij de specifieke Finse omstandigheden. Ook constateren de Finnen dat specifieke EU-wetgeving vaak te weinig bewegingsruimte toelaat en soms als gedateerd is als deze in de lidstaat in werking treedt.

413. OECD 2010

9.5 CONCLUSIE

Deze landenstudie biedt wisselende resultaten op het gebied van innovatie, de enabling state en burgerparticipatie binnen de Finse overheid op het gebied van infrastructuur en milieu. Finland leek lang een Europese koploper qua technologische vooruitgang, economie en verzorgingsstaat. Inmiddels, zo blijkt uit deze verdiepende studie, is dat beeld achterhaald. Finland kampt met economische krimp en moet hard bezuinigen. In het Finse overheidsdiscours wordt veel over een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving gesproken. De overheid sluit daarmee aan bij ontwikkelingen in andere Europese landen, zoals Nederland. Het ontbreekt Finland echter aan de mogelijkheden (of de wil) om veranderingen op dit gebied ook echt door te voeren.

Deze verdiepende studie benoemt weliswaar een aantal interessante ontwikkelingen, maar in de praktijk zullen Finse burgers hier weinig van merken. Ergens is dat niet verwonderlijk. Veel van de onderwerpen die in deze landenstudie centraal staan, zijn op dit moment geen echt onderwerp van politiek debat. Finland staat voor andere uitdagingen, met als belangrijkste de toenemende vergrijzing. In april 2015 worden nieuwe verkiezingen georganiseerd en het lijkt er volgens de respondenten op dat de vergrijzing het belangrijkste onderwerp van die verkiezingen zal zijn. Voor de toekomst is het dus de vraag of en in hoeverre aangekondigde beleidsvoorstellen doorgevoerd worden – zeker omdat implementatie vaak op vrijwillige basis gebeurd – en wat de effecten hiervan op de Finse samenleving en overheid zullen zijn. Wat er ook gebeurd: het is duidelijk dat de huidige economische situatie de meest bepalende factor is.

10 Verenigd Koninkrijk

10.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de belangrijkste en meest in het oog springende veranderingen op het gebied van de beleidsterreinen infrastructuur en milieu. Zoals beschreven is in het algemene hoofdstuk over het Verenigd Koninkrijk, zijn enkele ontwikkelingen van groot belang: devolutie, Big Society en lokalisme.

Devolutie is van grote invloed geweest in de veranderingen in politieke besluitvorming. Dit geldt niet in de laatste plaats voor de twee beleidsterreinen infrastructuur en milieu. De overheden in Cardiff, Edinburgh, Belfast en Londen kregen te maken met nieuwe of andere taken. Door de devolutie is het politieke landschap dermate specifiek, dat het onmogelijk is dit alles te adresseren. In dit hoofdstuk richten we ons vooral op beleidsveranderingen in Éngeland. De notie van Big Society besproken we uitgebreid aan de hand van beleidsvoorbeelden. De beide betrokken departementen, gevestigd in Londen, hebben naast de eigen taken op dit beleidsterrein ook een rol bij de beleidsbepaling in relatie tot de Europese Unie. In de paragraaf over de Europese Unie komt de rol van de devolutie aan bod, maar die is in de andere paragrafen ondergeschikt aan de verscheidenheid in regelingen.

10.2 POLITIEKE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEUBELEID

De beleidsterreinen infrastructuur en milieu zijn in het Verenigd Koninkrijk opgesplitst in twee departementen: het Department for the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) en het Department for Transport (DfT). Dit is niet altijd het geval geweest. In de periode 1970-1976 waren de beleidsterreinen samengevoegd in een enkel departement. Onder invloed van een groeiend milieubewustzijn ontstond in de jaren '90 wederom een samengevoegd departement.[414] Na de verkiezingsoverwinning van Labour in 1997 werd een nieuw departement gevormd, genaamd Environment, Transport and the Regions (DETR), met John Prescott als minister. Het doel van deze clustering van beleidsthema's was om te komen tot een meer geïntegreerde aanpak van duurzame transportvraagstukken. Daarnaast werd een geïntegreerde aanpak voor de regio's, en dan met name bestemmingsplannen, als meerwaarde gezien. In een witboek uit 1998 werd gesproken van 'A New Deal for Transport - Better for everyone'.[415] In deze aanpak zien we de destijds populaire benadering van *joined-up government of whole of government* duidelijk terug. In deze benadering staat het interdepartementaal samenwerken centraal en moet een maatschappelijk probleem, en niet de – soms verkokerde – organisatorische taakverdeling, leidend zijn bij beleidsprogramma's.[416] In 2001 werd de samenvoeging echter ontbonden. Er ontstonden twee departementen. Veel media gaven als reden voor de opsplitsing dat het depar-

414. Beecroft 2002
415. HM Government 1998
416. Geut et al. 2010

tement verantwoordelijk was voor een te groot aantal beleidsterreinen. Beleidsformuleringen en de uitvoering zouden hierdoor minder effectief zijn geweest.[417]

Beide beleidsdomeinen kennen zes institutionele actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van beleid. De eerste partij is Whitehall[418], de centrale overheid. Zij heeft de rol als *executive*. Whitehall maakt beleid en is verantwoordelijk voor de uitvoering van grote projecten en het aanbieden van mogelijkheden om financiële middelen voor projecten te verwerven. De tweede actor is het parlement, dat zich vooral bezighoudt met de wetgeving voor grote projecten. Hierbij kunt u denken aan de aanleg van de High Speed 2. een railverbinding tussen Londen en Birmingham. Voor dergelijke projecten is een *Parliamentary Bill* nodig. Ten derde is er in beide beleidsdomeinen een rol weggelegd voor de gedevolueerde machten. Zij hebben hun eigen specifieke competenties op het gebied van infrastructuur en milieu. Als vierde zijn lokale autoriteiten erbij betrokken. Dit geldt met name voor projecten op lokaal niveau. Een vijfde actor zijn de *commissions of inquiry*. Deze commissies onderzoeken middels onder andere consultatie de haalbaarheid van projecten. Deze maatregel is vloeit voort uit de ongecodificeerde grondwet van het Verenigd Koninkrijk. Respondenten geven aan dat in de jurisprudentie dergelijke commissies en consultaties veelal worden ingezet voorafgaand aan het beleidsproces. Een voorbeeld van een dergelijke commissie is de *Airports Commission*. Deze staat onder leiding van Sir Howard Davies en richt zich op de vraag of er behoefte is aan capaciteitsverhoging van vliegvelden op de middellange en lange termijn.[419] De laatste actor is de Europese Commissie. Op beide beleidsdomeinen hebben Europese richtlijnen betrekking. De rol van de Europese commissie is daarom terug te zien in het beleid van de departementen.

De beleidsterreinen milieu en landelijk beleid valt onder het departement Environment, Food and Rural Affairs. Het takenpakket omvat ook land- en tuinbouwvraagstukken die in Nederland momenteel onder het Ministerie van Economische Zaken vallen. Voor deze verdiepende landenstudie hebben we daarom vooral gekeken naar de overeenkomsten in het takenpakket voor het aspect milieu. Het DEFRA kent op dit moment als *Secretary of State* mevr. Elizabeth Truss, lid van de Conservative Party, en aangesteld per 15 juli 2014. Zij is politiek verantwoordelijk voor het gehele departement. De speerpunten van haar beleid liggen echter op de gebieden Europese Unie (in het bijzonder de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) en internationale betrekkingen, noodsituaties en biodiversiteit.[420] Gedurende de eerste ronde van devolutie heeft op dit beleidsterrein weinig overheveling naar de

417. BBC (15 oktober 1999); Herald Scotland (12 Juli 1999)l; Independent.co.uk (3 December 1999); Maguire, K. (2 Januari 2001)
418. De benaming voor de ambtelijke organisatie.
419. www.Gov.uk (11 November 2014)
420. www.Gov.uk (11 november 2014)

gedevolueerde machten plaatsgevonden. Respondenten geven echter aan dat de verwachting is dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn.

Verkeersvraagstukken vallen onder het DfT. Het Departement for Transport heeft als Secretary of State Patrick McLoughlin, lid van de Conservative Party. Als lid van het *Cabinet* is hij sinds 4 september 2012 belast met deze portefeuille. Onder zijn verantwoordelijkheid vallen: ontwerp en uitvoering van de strategie voor infrastructuur, inclusief economische groei en klimaatverandering; verkeersveiligheid; hoge snelheidslijnen en de 'uitgavenherijking'.[421]

Ten tijde van de Labour-regering geleid door Tony Blair zijn verantwoordelijkheden op het beleidsterrein verkeer en vervoer overgeheveld naar de gedevolueerde regionale overheden in London, Edinburgh, Cardiff en Belfast. Het Ministerie voor Transport ontwikkelt beleid op het gebied van lokaal verkeer en vervoer in Engeland. Dit betreft busdiensten, wandelpaden (inclusief trottoirs), fietspaden en lokale hoofdwegen en treinverbindingen. Daarnaast behoudt Westminster[422] invloed op het verkeer en vervoer op nationaal niveau. Dat wil zeggen transport en verkeersverbindingen waarvan het belang strategisch is en de regionale overheden overstijgt. Dit laatste geldt voor strategische weg- en railverbindingen, vliegverkeer en maritiem beleid.

Op het beleidsterrein van milieu hebben de overheden in vier regio's in principe volledige autonomie ten aanzien van wetgeving.[423] Niettemin heeft de overheid in Westminster autoriteit behouden over internationale en EU-zaken.[424] In het geval van het beleidsterrein milieu bestaat er onduidelijkheid over de mate van invloed die de regionale overheden hebben, zeker gelet op de hoeveelheid richtlijnen van de Europese Unie. Deze ambigue relatie wordt extra bemoeilijkt doordat het merendeel van het nationale milieubeleid bestaat uit van oorsprong Europese wet- en regelgeving.[425] Onder het kopje 'Europese dimensie' leest u over de veranderingen in de manier waarop het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie benadert, naar aanleiding van de devolutie.

Naast het ontstaan van de beleidsmogelijkheden van de overheden van de gedevolueerde machten, werd, in het jaar 2000, de Greater London Authority in het leven geroepen. Dit overheidsorgaan houdt zich bezig met vraagstukken omtrent crisismanagement, politie en transport in tot de stad Londen. Andere regionale decentralisaties werden eveneens voor mogelijk gehouden, destijds nog onder Labour, maar kwamen niet tot stand. Dit werd met name zichtbaar door de afwijzing van de oprichting van een regionale assemblee in het noordoosten van Engeland in 2004.[426] Onder de coalitieregering lijkt er inmiddels een tendens te ontstaan tot decentralisaties, die onder andere

421. Gov.uk (15 November 2014)
422. De benaming voor de politieke organisatie in het Verenigd Koninkrijk.
423. Gov.uk (27 februari 2013); Gov.uk (20 Februari 2013), Gov.uk (20 Februari 2013)
424. Fairbrass 2003
425. Scheuer 2005
426. Jeffery en Wincott 2006: 5

vorm krijgen door een verandering in overheidssysteem. Hierbij kunt u denken aan de vorming van nieuwe netwerkverbanden.

In 2010-2011 werd een veranderingsprogramma geïntroduceerd, het *Civil Service Reform Plan*. Dit programma had heeft als doel het herontwerpen van de organisatie-efficiency te vergroten en bureaucratie te verminderen.[427] De verbeterpunten die het Civil Service Reform Plan aan de kaak stelde, waren onder andere:

- een gebrek aan digitale kennis binnen de overheid;
- op departementaal niveau te weinig commerciele kennis van het afsluiten van contracten;
- onvoldoende bekendheid met projectmanagement bij het personeel.[428]

De laatste twee punten liggen in het verlengde van de wens van de coalitieregering om uitgebreidere decentralisatie te verwezenlijken middels de creatie van nieuwe netwerken. Daarnaast komen deze punten voort uit de reactie van het electoraat op de ontwikkeling van private finance intiative-projecten. Deze PFI-projecten hebben de laatste jaren behoorlijk wat kritiek gekregen. Uit de voortgangsrapportage over de hervormingen binnen de ambtelijke dienst valt op te maken dat er al stappen zijn genomen om tegemoet te komen aan de gestelde eisen voor hervormingen. Zo is er gestart met het rekruteren van nieuw personeel via commerciële en digitale hubs en een begin gemaakt met de *Major Projects Leadership Academy*.[429] Dit laatste project zal cursussen aanbieden om de bekwaamheden op het gebied van digitale kennis, projectmanagement en contractmanagement te vergroten.

In de voortgangrapportage is eveneens opgenomen welke oplossingen,, die zijn aangemerkt in het initiële plan, dringend aandacht behoeven. Dit zijn:

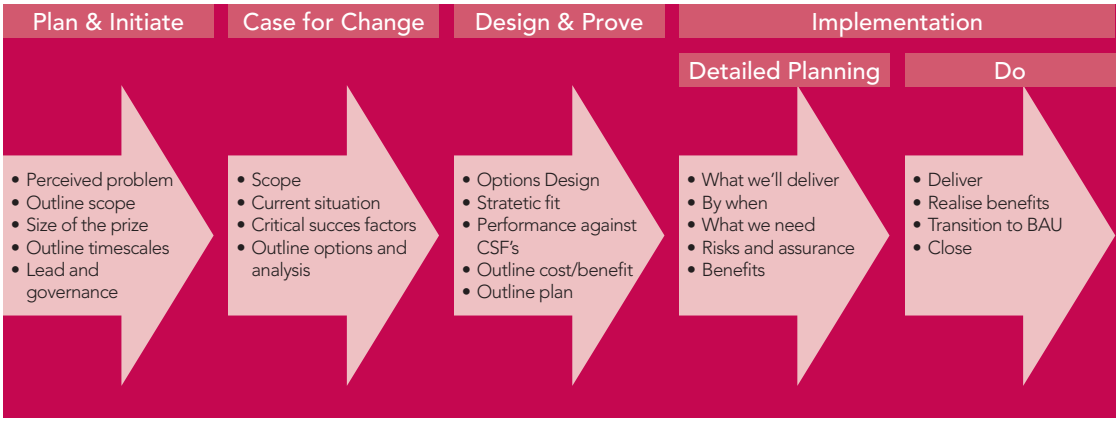
- het aanbieden van digitale diensten;
- het aantrekken van personeel dat geen ambtelijke achtergrond heeft;
- transparantie van beleid middels de techniek van *evidence based policy*;
- het adresseren van de *capability gap*, hierbij gaat het met name over topambtenaren die verminderde kennis hebben van contract- en projectmanagement.[430]

Hoewel dit hervormingsplan dwars door alle lagen van de overheid heen wordt geïmplementeerd, is er aandacht voor de specifieke departementen. Elk departement werd verplicht een verbeteringsprogramma op te stellen.

Het verbeteringsprogramma van DEFRA werd gepubliceerd in maart 2014. Het programma is gebaseerd op surveys gehouden onder het eigen personeel en een survey in het netwerk[431] waarin DEFRA opereert. Uit beide soorten surveys kwam

427. DfT 2014: 4
428. HM Government 2012: 7
429. Civil Service 2014: 7
430. Civil Service 2014: 30-42
431. Dit netwerk betreft private en publieke partners.

naar voren dat DEFRA momenteel niet handelt via de *one business*-methode. Leiderschap ontbreekt, organisatieonderdelen werken onafhankelijk van elkaar, personeel kan de eigen taak niet plaatsen in de strategische visie en bekwaamheden van leidinggevenden voldoen nog niet aan de eisen. Om deze problemen te adresseren, heeft DEFRA op het gebied van de bekwaamheden van leidinggevenden al gebruikgemaakt van de Major Projects Leadership Academy. Momenteel volgen zeven senior projectleiders hier cursussen, de komende tijd probeert DEFRA dit aantal nog te laten toenemen.[432] Om de problemen rond de gefragmenteerde organisatieonderdelen en eenduidige strategie aan te pakken, is het departement begonnen met wat het noemt *strategic alignment*. Dit houdt in dat DEFRA een portfolio van de eigen strategie gaat samenstellen. Alle projecten en werkverbanden dienen hierin te worden verduidelijkt. 'strategic alignment' houdt in dat de stroom van de principes van beleid naar doelstellingen duidelijk weergegeven wordt. Beslissingen omtrent nieuw te vormen beleid zou daarmee iteratief gevormd kunnen worden.[433] Figuur 4 laat zien op welke wijze DEFRA Strategic Alignment vormgeeft.



Figuur 4 Strategic alignment [434]

[432] DEFRA 2014
[433] DEFRA 2014
[434] DEFRA 2014

Namens DfT is er eveneens een verbeterprogramma geschreven. Op vier gebieden wenst het departement veranderingen in te voeren. Het gaat hierbij om: geïntegreerd en strategisch werken, inspirerend leiderschap, de ontwikkeling van werkbare processen en betrokkenheid bij stakeholders.[435] Deze verbeterpunten laten een overeenkomst zien met het verbeterprogramma van DEFRA. Een verbetermogelijkheid is het doen afnemen van uitvoerende agentschappen van zeven naar drie voor het einde van de kabinetsperiode. De organisatorische structuur wordt verder aangepast door de bureaucratie omtrent controlemechanismen te verminderen. Dit zou een flexibelere manier van werken in de hand moeten spelen.[436] Op het gebied van leiderschap zijn de bekwaamheden, waar de Civil Service Reform al naar verwees, terug te zien. DfT wenst in te zetten op personeel dat ook afkomstig is uit de private sector.

Daarnaast is DfT een detacheringsprogramma aan het opstellen, samen met stakeholders, om de ervaringen en kennis van de private en publieke sector te promoten.[437] De beschrijving van de ontwikkeling van werkbare processen richt zich op flexibiliteit en prestatiegeoriënteerde werknemers.[438] Een aangedragen oplossing is de invoering van een prestatiemanagementsysteem waarin de toppresteerders en zij die zich nog moeten verbeteren, kunnen worden geclassificeerd.[439] Vooralsnog is deze oplossing niet geïmplementeerd, maar de ontwikkeling is al wel gestart.

De laatste verbeterslag heeft eveneens betrekking op de relatie met het veld. Door op regelmatige basis de topstakeholders te identificeren en een contactpersoon aan de relatie te verbinden, wordt getracht de relaties met het veld hechter en efficiënter te laten verlopen.[440]

Naast de verbetering van de relaties met het veld is de ontwikkeling op het gebied van het vergemakkelijken van regelgeving erg interessant. Het gaat om de *Planning Act* van 2008. Deze heeft betrekking op de vergunningverstrekking voor grote infrastructurele projecten. Voor deze wetgeving van kracht werd, moest voor elke verandering in de ruimtelijke ordening een separate vergunning worden aangevraagd. Dankzij de *Planning Act* kan dit nu per project. Dit verlaagt de kosten en verkleint de kans op overschrijding van het budget aanzienlijk, laten de respondenten weten.

DfT zet in op oplossingen uit de private sector, terwijl DEFRA de focus legt op verbeteringen in de eigen interne organisatie door middel van stroomlijning en strategische integratie.

435. Dft 2014
436. DfT 2014: 18-19
437. DfT 2014: 22
438. DfT 2014: 23
439. DfT 2014: 7
440. DfT 2014: 24

10.3 VERANDERENDE ROLOPVATTING VAN DE OVERHEID

DE ENABLING STATE OF PARTICIPATIESAMENLEVING

Beide hierboven beschreven ontwikkelingen hebben betrekking op een hernieuwde kijk op de relatie tussen overheid en samenleving: vergroting van de rol van de samenleving en verandering van de rol van de overheid. Het begrip 'enabling state' of participatiesamenleving houdt in dat de overheid zich faciliterend opstelt en burgers of andere partijen de mogelijkheid geeft om verantwoordelijkheden of taken over te nemen. In het staatsbestel van het Verenigd Koninkrijk hebben twee kernontwikkelingen hierop betrekking: Big Society en lokalisme. Met het aantreden van de coalitieregering in 2010 zijn kenmerken van beide terug te zien in veranderingen binnen de centrale overheid en specifiek in departementaal beleid. Beide vormen kunnen zijn te bestempelen als een vorm van enabling state. De centrale overheid stoot taken af, zodat de derde sector – devolutiemachten, private sector ofwel netwerkverbanden – deze kunnen overnemen. De ontwikkelingen hebben met elkaar gemeen dat beleid dichter bij de burger wordt gemaakt dan voorheen.

Big Society is een oplossing voor een gepercipieerd probleem van een inactieve samenleving door het bestaan van een te grote overheid. Doordat de overheid zo veel taken op zich nam en daarmee sociale zekerheid creëerde, voelde de samenleving en de individuele burger zich steeds

minder genoodzaakt om zelfvoorzienend en verantwoordelijk te zijn. Zij keken te snel naar de overheid om problemen op te lossen. De controle van de staat moest worden verminderd en de sociale verantwoordelijkheid vergroot.[441] Big Society is te verdelen in drie oplossingsrichtingen: *social action*, overheidshervorming en het in staat stellen (*enabling*) van de samenleving.[442] Voorgestelde technieken om deze richtingen te benaderen bestaan uit: decentralisatie van taken, transparantie van informatie en financiering van aanbieders van diensten.[443] Big Society is een term die de laatste twee jaar minder in de mond wordt genomen. Beleidsdocumenten van de coalitieregering verwijzen helemaal niet meer naar de term. Door de zeer ruim op te vatten definiëring van wat onder dit beleid zou moeten vallen, zijn er echter nog wel enkele elementen herkenbaar van de notie.

Naast Big Society is er ook een trend in de richting van lokalisme. Waar Big Society zich vooral richt op de derde sector, is er in overheidsbeleid een specifieke plaats voor de regionale ontwikkeling via een bottom-upbenadering. Was Big Society een voorbeeld van een horizontale oplossingsrichting, bij lokalisme is juist een verticale stroom merkbaar. Lokalisme richt zich niet alleen op de derde sector, maar ook op lokale netwerken. Opvallend is wel dat volgens een respondent Whitehall minder enthousiast is. Westminster lijkt juist erg in te zetten op deze ontwikkeling.

De achterliggende gedachte van lokalisme heeft gelijkenissen met die van Big Society. Door de gecreëerde afhankelijkheid voor oplossingen van de staat, en daarmee samenhangend een grote centrale overheid, is de focus op lokale problemen verloren gegaan.[444] Lokalisme is een trend die volgens respondenten is ontstaan door de populariteit van de partij UKIP. Deze partij staat bekend om haar Eurosceptische houding en aandacht voor de regio. Momenteel lijkt vooral lokalisme momentum te hebben in het Verenigd Koninkrijk. De introductie van de *Localism Act* in 2011 is hiervan het meest in het oog springende voorbeeld. De doelstelling van de Localism Act is om besluitvorming zo veel mogelijk terug te brengen naar individuen, gemeenschappen en lokaal bestuur.

Het stuk wetgeving heeft een groot bereik. Zo kent het nieuwe mogelijkheden toe aan lokaal bestuur, nieuwe rechten voor gemeenschappen en individuen op het gebied van inspraak, en hervormingen op het gebied van ruimtelijke ordening.[445] In de eerste versie van de Localism Act is nog opgenomen dat een lokaal referendum zou kunnen worden ingesteld als ten minste 5% van alle inwoners een petitie tekent. De uiteindelijke versie bevat deze optie echter niet. Dit komt omdat er twijfel ontstond over deze voorziening. Het zou voor *single-issue*-groeperingen te gemakkelijk zijn om besluiten te blokkeren. Om die reden is in de uiteindelijke versie opgenomen dat er enkel op

441. Cameron in: Smith 2010: 828
442. Lister 2014: 4
443. Cameron 2010
444. Cameron en Clegg 2011
445. Local Government Association 2013

bepaalde onderwerpen een referendum aangevraagd kan worden. Daarnaast behoudt het lokaal bestuur het recht om de roep om een referendum af te wijzen.[446]

VERANDERINGEN IN HET TAKENPAKKET

Hoewel Big Society niet meer geldt als de grootste ontwikkeling in de hernieuwde rolopvatting, zijn er nog altijd enkele elementen van de notie zichtbaar in overheidsbeleid. Om het voor de derde sector mogelijk te maken om taken en verantwoordelijkheden op zich te nemen, worden de obstakels die de sector zou kunnen ondervinden, weggenomen. De centrale overheid heeft beleid opgesteld om onnodige wet- en regelgeving te verminderen. De eerste aanzet hiertoe die overheidbreed werd uitgevoerd, stond onder leiding van de Reducing Regulation Committee. Alle departementen dienden alle eigen regelgeving onder de loep te nemen en te rechtvaardigen waarom zij hadden gekozen voor deze regelgeving. Dit leidde tot een aanzienlijke reductie van de mate van regelgeving. In eerste instantie werd er gewerkt middels het principe *one in one out*, later vervangen door *one in two out.* Of regelgeving kon worden afgeschaft, werd bepaald door de economische last te meten die de maatregel opleverde. Om dit systeem vorm te geven, werd een soort superstructuur in het leven geroepen. Deze structuur staat echter haaks op de creatie van minder overheid.

Desalniettemin geven respondenten aan dat dit beleid een succes is. Het is daarnaast de impuls voor de *Red Tape Challenge*.[447] Anders dan bij de eerste ronde staat niet alleen nationale regelgeving onder druk, ook Europese regelgeving wordt bekeken. Hoewel de mogelijkheden tot reductie hier kleiner zijn, heeft dit geleid tot een heropening van de discussie, laten respondenten desgevraagd weten. Bij de Red Tape Challenge wordt wederom gebruikgemaakt van de mogelijkheid van consultatie. In een consultatiefase is per thema online geïnventariseerd welke wet- en regelgeving als onnodig dan wel onpraktisch wordt beschouwd. Aan de hand van de inventarisatie zullen de betrokken departementen voorstellen doen tot behoud, simplificering of verbetering van deze regelgeving. Na deze fase worden de voorstellen voorgelegd aan de *Reducing Regulation Committee.* Dit comité beslist uiteindelijk over de regelgeving en start de laatste fase van implementatie.[448] DEFRA heeft dit onderwerp verder uitgewerkt in de vorm van de invoering van een nieuwe taak: de *Smarter Environmental Regulation Review*. De eerste fase van dit project betreft het reduceren van de hoeveelheid milieu-aandachtspunten en *guidance.* Hiervoor biedt DEFRA online een eenduidig consistent richtsnoer aan aangeboden.[449] Het departement heeft hiertoe een website opengesteld waar stakeholders en gebruikers van milieubeleid informatie en inzichten kunnen uitwisselen.[450]

446. Debat House of Lords 2011
447. Cabinet Office (n.d.) a.
448. Cabinet Office (n.d.)b.
449. Scotford en Oliver 2013: 226.
450. DEFRA (n.d.)

Het fenomeen lokalisme kent meerveranderingen. Zo lijkt Engeland in te zetten op de vorming van zogeheten *great urban areas*. De centrale overheid fungeert in dit type beleid voornamelijk als faciliterende kracht, de ideeën voor innovatie en verandering dienen bottom-up te ontstaan. Dit moet gebeuren door de samenwerking tussen de verschillende betrokken *local councils*[451], private partijen en het maatschappelijk middenveld. In het rapport '*Unlocking Growth in Cities*'[452] zet de regering de beleidslijnen uiteen. Hierin schrijft zij dat herstructurering nodig is om de potentie van de verschillende gebieden in Engeland ten volle te kunnen benutten. Duidelijke veranderingen in beleid die in het stuk staan, zijn:

- het creëren van *Local Enterprise Partnerschips* (LEP's) om zo civiele en private sectoren aan elkaar te verbinden om regionale groei en ontwikkeling te sturen;
- het vergroten van de financiële mogelijkheden voor lokale autoriteiten door het bieden van zakelijke tarieven en leenmogelijkheden;
- het opstellen van 24 *Enterprise Zones* met de mogelijkheid deze te financieren door belastingverhoging;
- het bieden van een fonds voor het verhogen van het aantal breedband internetverbindingen;
- investeren in stedelijke gebieden door middel van het *Regional Growth Fund*.[453]

De eerste verandering is zeer relevant voor de beleidsdomeinen van infrastructuur en milieu. Bij de aanstelling van de coalitieoverheid zijn uit het Labour-tijdperk de zogenaamde *Regional Development Agencies* (RDA's) geërfd. Deze negen organisaties waren in het leven geroepen om ruimtelijke planning, economische, en milieuvraagstukken in specifieke gebieden te coördineren en te integreren. Daarnaast zouden de negen RDA's innovatie en investeringen in de regionale gebieden moeten stimuleren. In 2010 werd aangekondigd dat deze agentschappen zouden worden opgeheven. De agentschappen zouden te top-down gestructureerd zijn en te veel worden gestuurd door de centrale overheid.[454] Respondenten geven aan dat de RDA's te ver van de regio's opereerden. Het idee dat regio's zelf meer zeggenschap zouden krijgen over welke veranderingen dienden plaats te hebben, werd echter niet terzijde geschoven.

Momenteel zijn ter vervanging van de grote RDA's kleinere netwerken gecreëerd onder de naam Local Enterprise Partnerschips. Deze LEP's hebben in tegenstelling tot de RDA's echter minder financiële middelen beschikbaar. Bij de vormingvan de 39 LEP's namen veelal regionale boegbeelden van de private of derde sector plaats in de verschillende besturen. Respondenten merken echter op dat deze boegbeelden zich vrij snel hebben teruggetrokken. Als redenen voor

451. Dit kunnen gemeenteraden zijn maar ook andere lokale raden, zoals boroughs, city councils en parishes.
452. HM Government 2011
453. HM Government 2011
454. Shutt et al. 2012: 12-24

de terugtrekking geven de respondenten het uitblijven van snel resultaat en de bureaucratische werkwijze.

Het geleidelijk aan afstoten van overheidstaken gebeurt niet alleen via de creatie van LEP's, maar ook door het opzetten van *Neighbourhood planning*. Dit valt onder de Localism Act en is een verregaande vorm van decentralisatie. Op buurtniveau worden bestemmingsplannen ontwikkeld. Dit zorgt voor lokaal *ownership*. Er blijkt veel animo voor deze nieuwe vorm van decentralisatie. In 2014 zetten een duizendtal gemeenschappen de eerste formele stappen om een buurtontwikkelingsplan op te stellen. Zo´n plan moet overigens in overeenstemming zijn met ontwikkelingen in de omgeving en lokale bestemmingsplannen.[455] Lokalisme lijkt met onder andere deze twee ontwikkelingen een zeer belangrijke invloed te krijgen op het overheidsbestuur van het Verenigd Koninkrijk.

Naast de aandacht voor de derde sector en het lokale bestuur, zet Westminster ook nog altijd in op PFI , hoewel in beduidend mindere mate. Het portfolio van beide departementen ziet u in tabel 2.

Portfolio van huidige PFI-projecten		
Departement	Aantal projecten	Waarde in m. Britse pond
Department of Transport	62	7878.8
Department of Environment, Food and Rural Affairs	30	4073.2

Tabel 2 PFI projecten

455. Department for Communities & Local Government 2012
456. HM Treasury 2014

In het verbeteringsprogramma van DfT staat een vermelding naar de PFI-projecten. DfT beschouwt het gebruik van deze beleidstechniek voor de uitvoering van taken als positief. Dit is opvallend, daar respondenten aangeven dat PFI de laatste jaren met name bekendstaat om mislukte projecten. Als voorbeeld noemen zij de *London Underground* genoemd. De ervaring bij DEFRA is minder substantieel op het gebied van PFI-projecten. DEFRA overziet enkele projecten op het gebied van afvalverwerking middels PFI-financiering. In september 2014 verscheen een rapport over drie van deze projecten.

De conclusie in het evaluatierapport over de PFI-projecten die onder verantwoordelijkheid van DEFRA vallen, is zeer kritisch. Er staat in dat het departement geen verantwoordelijkheid lijkt te nemen voor projecten van lokale autoriteiten die bedoeld zijn om nationale doelstellingen te behalen, doelstellingen waarvoor het departement wel verantwoordelijk is. Verder stelt het rapport dat PFI-contracten gemiddeld een tijdspanne van 25 tot dertig jaar beslaan, waardoor de benodigde flexibiliteit om te reageren op snel veranderende technologie en vereisten voor beleid op het gebied van afvalverwerking ontbreekt. Het departement wordt verweten dat het te langzaam reageert op projecten, waardoor vertraging ontstaat, die leidt tot extra kosten.[457] Gelet op de ontwikkelingen op het gebied van infrastructuur zouden dit eveneens punten van aandacht voor deze sector kunnen zijn.

VERANDERINGEN IN DE ORGANISATIE

De departementale organisaties op het gebied van beide beleidsdomeinen hebben qua organisatieonderdelen geen grote veranderingen doorgemaakt. De beide departementen stellen zich steeds meer faciliterend op. Toch blijven zij een belangrijke partner voor de allocatie van gelden. Door deze poortwachtersrol voor de portemonnee blijft een zekere mate van afhankelijkheid bestaan. Bij de Red Tape Challenge is deze afhankelijke relatie ogenschijnlijk het minst aanwezig, maar ook daar behoudt het departement de mogelijkheid om in te grijpen middels een voorstel tot behoud. De grootste veranderingen in de organisatie spelen zich af daar waar taken daadwerkelijk worden afgestoten. De creatie van de LEP's betreft een afstoting op termijn, die niet volledig is gedefinieerd. Dit zorgt voor een hoge mate van flexibiliteit voor de invulling van de LEP's, maar kan op termijn zorgen voor onduidelijkheid over de functie van de betrokken departementen in hun geheel.

Organisatorisch lijken de overheid en de departementen te kiezen voor een rol waarin zij aandachtspunten en strategische lijnen uitzetten. Deze rol ligt in lijn met zogenoemd programmamanagement. Programmamanagement overstijgt

457. Commons Select Committee 2014

de specifieke projecten die spelen in een departement. Wanneer er sprake is van meervoudige doelbereiking, is programmamanagement geschikter. Dit komt omdat programma's gericht zijn op het leggen van relaties tussen projecten en hundoelen, om zo de beoogde effecten te kunnen realiseren.[458] Dit is terug te zien in de verbeterprogramma's van de departementen, zie bijvoorbeeld strategic alignment. Daarnaast kunnen we de rol terugzien in het faciliteren voor de LEP's.

Om de LEP's te faciliteren heeft de centrale overheid een website opgezet.[459] Hier delen de verschillende netwerken waar zij mee bezig zijn en hun best practices. Op de website zijn ook twee toolkits beschikbaar gesteld: een van DfT en een van DEFRA. De toolkits geven de betrokkenen inzicht in hoe ze de implementatie van projecten het best kunnen managen. Daarnaast geven beide departementen in de toolkits duidelijk aan aan welke eisen een project moet voldoen om aanspraak te maken op financiële ondersteuning. De rol van de departementen is daarmee ondersteunend geworden, ze lijkt het sturen van bovenaf te hebben losgelaten.

Een voorbeeld van een samenwerkingsverband dat gesteund is op LEP's, zijn volgens een van de respondenten de ontwikkeling in het noorden van Engeland. Door de samenvoeging van meerdere LEP's wordt in dit gebied een netwerk ontwikkeld dat voorbij de gebaande paden van een enkel overheidsorgaan gaat. De centrale overheid ondersteunt het zoeken van partnerschappen door krediet vrij te maken voor projecten die de revitalisering, innovatie of investering in een specifiek gebied bevorderen. Financiering voor dergelijke projecten wordt gedeeld met iedereen in het netwerk. Daar komt bij dat financiering alleen te verkrijgen is als de betrokken departementen en de *Treasury* het project hoogwaardig genoeg vinden.

Dit laatste is bepalend voor de overdracht van de financiële middelen. Als achtergrond hiervoor is het aannemen van de Localism Act in 2011.[460] Deze regelgeving verschafte de lokale overheid meer ruimte om te manoeuvreren en samen te werken met anderen binnen de *great urban area*. Hoewel van volledige devolutie naar deze nieuwe netwerken nog geen sprake is, zijn er volgens de respondenten wel indicaties dat dit in het verschiet zou kunnen liggen. Niet in de laatste plaats omdat de vorderingen in het noorden van Engeland worden gezien als succesvol en een best practice. Leeds, Sheffield, Manchester en een regionaal samenwerkingsverband in het noordoosten hebben de handen ineengeslagen. Gezamenlijk formuleren zij momenteel een strategische visie en werken deze uit. Ze geven prioriteit aan een hogesnelheidsrailverbinding met het zuiden van Engeland, de creatie van een milieuvriendelijke economie en een focus op innovatie en *skills*.[461]

458. Geut et al. 2010: 14
459. www.lepnetwork.net
460. Communities and Local Government 2011
461. Shutt et al. 2012: 12-24.

SPANNINGEN DIE DE NIEUWE ROLOPVATTING VAN DE OVERHEID MET ZICH MEEBRENGT

Of er nog wel echt sprake is van het bestaan van Big Society, stellen de respondenten ter discussie. Big Society zou dood zijn. Successen zijn uitgebleven en de kritiek is toegenomen. De relatie die de notie veronderstelt, wordt geen realiteit. Dat de overheid zich terugtrekt en taken afstoot en de samenleving dit opvult, lijkt niet plaats te vinden. De overheid wordt verweten dat zij te weinig maatregelen heeft aangeboden om de samenleving in staat te stellen deze leemte op te vullen.[462] De beschrijving van Big Society ontbeert eveneens een duidelijke definitie. Dit heeft kunnen leiden tot een beleid dat alles en niets behelst. Door de samenleving verantwoordelijk te maken voor overheidstaken en probleemoplossing, kunnen democratische structuren onder druk komen te staan.[463] Dit is met name het geval als de Big Society-oplossing een alternatief wordt voor een lokale governancestructuur.

Bij de keuzes voor lokalisme kunnen we een kanttekening plaatsen. Doordat niet is gekozen voor een *one-size-fits-all*-oplossing of -raamwerk, hebben de LEP's een behoorlijke vrijheid gekregen. De samenwerking in het noorden is een mooi voorbeeld van de manier waarop verschillende LEP's hun eigen grenzen overstijgen en via strategische keuzes zichzelf op de kaart zetten. Door de gecreëerde vrijheid kan wel het probleem ontstaan dat er bij minder capabele LEP's minder bereikt zal worden. Het succes van het beleid is nauw verbonden met de competentie van de LEP. Door de verminderde sturing vanuit een centrale overheid kunnen regionale verschillen juist in stand worden gehouden. De centrale overheid heeft daarnaast geen uitgebreide set financiële middelen beschikbaar gesteld voor de LEP's. De gedeelde financiering plus het gebrek aan sturing zouden een complicatie kunnen vormen.

462. Helm en Coman 2012
463. Ishkanian en Szreter 2012

Voor de private finance initiatives is een duidelijk signaal afgegeven over de ontwikkeling hiervan. Door te snel veranderende wet- en regelgeving, bijvoorbeeld omtrent technische eisen, zijn PFI's met een levensduur van gemiddeld 25 jaar geen flexibele optie. Het gebrek aan een mogelijkheid om te reageren en de rigide vorm van de contracten zijn punten van kritiek. PFI lijkt niet langer een kernthema te zijn bij de departementen. In het geval van infrastructuur op het specifieke gebied van grote projecten, zoals bij de wegenbouw, zijn er wel degelijk mogelijkheden, maar gelet op de groei van milieubeleid en -eisen is het PFI een minder toepasbaar middel voor dit beleidsdomein.

De spanning tussen de snelheid van wetgeving en de lange duur van de contracten is zeker van invloed op de nieuwe rolopvatting. Daar komt bij dat de overheid in haar Civil Service Reform en de departementen in hun verbeterprogramma's verwijzen naar het gebrek aan kennis van project en contractmanagement bij de ambtenaren. Dit zijn twee bekwaamheden die ten grondslag liggen aan dit beleidsinstrument.

10.4 EUROPESE DIMENSIE

Het Verenigd Koninkrijk kent een moeizame relatie met de Europese Unie. De populariteit van UKIP en anti-EU-sentimenten zijn wijdverspreid. Een van de respondenten lichtte de relatie van het Verenigd Koninkrijk met de EU als volgt toe: zolang het lidmaatschap bestaat, is het doel er zo veel mogelijk profijt van te hebben. Beide departementen beschikken over een document over de specifieke relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie. In de *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union Transport* staat welke problemen op het gebied van infrastructuur stakeholders met name signaleren:

- vermindering van regelgeving en verhoging van de kwaliteit van regelgeving;
- transport is een te zwaar gereguleerd beleidsdomein gelet op het gebrek aan rendement en de verhoogde risico's die deze regulering met zich meebrengt;
- lokaal en binnenlands transport dat geen impact heeft op de gemeenschappelijke markt, zou niet onderhevig moeten zijn aan EU regelgeving;
- bepaalde issues dienen terug te worden gedelegeerd naar de centrale overheid (vermelde voorbeelden zijn de training van motorrijders en veiligheidseisen voor recreatievliegers);
- de maritieme infrastructuur wordt belemmerd door EU-regelgeving en kan beter op een hoger niveau worden geregeld.[464]

[464] HM Government 2014a: 58

In het document worden ook punten aangedragen waarop de stakeholders wel degelijk een plek zien voor Europese actie. Deze hebben vooral betrekking op de gemeenschappelijke markt. Zo wordt gepleit voor meer handhaving op het gebied van staatshulpregels om oneerlijke competitie tegen te gaan.[465]

In de review voor milieubeleid wordt duidelijk gemaakt dat consensus over de positie van het Verenigd Koninkrijk op dit gebied niet gemakkelijk te bereiken is. Over het algemeen staat er dat regelgeving op milieugebied tot op zekere hoogte in het belang is van het Verenigd Koninkrijk. De mate waarin wijkt echter af van het Europese standpunt. Er bestaat een spanning tussen het voordeel van de regelgeving enerzijds en de impact op de samenleving en de private sector anderzijds. Met name de impact op het bedrijfsleven baart stakeholders zorgen. De regelgeving leidt, zeker in handelsrelaties met partijen van buiten de gemeenschappelijke markt, tot een ongelijke concurrentiepositie.[466] De creatie van een *Level Playing Field* is ook binnen het beleidsdomein milieu de grootste aanjager voor de relatie met de Europese Unie. In de review komen verder enkele kwesties naar boven die de departementen oppakken:

- de ontwikkeling van *impact assessments*;
- de update van regelgeving;
- meer samenwerking tussen Europese instituties om inconsistentie en de last van regelgeving te verminderen;
- het invoeren van targets en standaardisatie, zodat investeringen minder risicovol worden;
- rekening houden met regionale verschillen.[467]

De eerder vermelde Red Tape Challenge is duidelijk in te passen bij de wensen in beide documenten. De invoering van standaarden en targets is terug te vinden in de controlemechanismen en *standard practices* van departementen. In de verbeteringsprogramma's van beide departementen wordt hier ook naar gerefereerd.[468] De aandacht voor regionale verschillen en de verwijzing naar het terugdelegeren van taken geeft de kritische houding weer.

Om de aandacht voor de regionale verschillen goed te kunnen begrijpen, is 'devolutie' een belangrijk begrip. Hoewel het Verenigd Koninkrijk de standpunten omtrent Europese Zaken nog altijd op centraal niveau formuleert, is de impact van devolutie steeds meer zichtbaar. Beleidsformulering op beleidsdomeinen die toebehoren aan de gedevolueerde machten zijn veelal onderdeel van uitwisseling tussen de gedevolueerde machten en de centrale overheid in Engeland. De positie van de Engelse regio's is vrij onduidelijk.

[465] HM Government 2014a: 58
[466] HM Government 2014b
[467] HM Government 2014b
[468] DEFRA 2014
[468] Dft 2014

De parlementen en assemblees in Cardiff, Edinburgh en Belfast alsmede de ambtelijke organisatie hebben substantiële toegang tot het beleidsproces, zeker in vergelijking met de Engelse regio's.[469] Dit komt doordat deze laatste niet specifiek vertegenwoordigd worden noch beschikken over een eigen ambtelijke organisatie.[470] Voor de devolutie beschikten Noord-Ierland, Schotland en Wales al over eigen *Offices of UK government*. Deze organisaties waren onder andere verantwoordelijk voor de territoriale input voor Europese Zaken voor de centrale overheid. Na de devolutie zijn deze offices behouden.

Door de uitbreiding van verantwoordelijkheden en taken wordt in het Verenigd Koninkrijk, naast deze liaisonfunctie, ook gebruik gemaakt van andere invloeden. Beleidsdomeinen waarop Cardiff, Edinburgh en Belfast autonomie of vergaande bevoegdheid hebben, worden met name gebruikt om invloed te vergroten.[471] Het gaat hierbij bijvoorbeeld door directe contacten met Brussel, gebruikmaking van parlement of assemblee, contacten met de centrale departementen en de implementatie van EU-regelgeving die verdergaat dan de invoering door de centrale overheid. Door dit laatste instrument van beïnvloeding te gebruiken, kunnen regionale verschillen ontstaan. De centrale overheid in het Verenigd Koninkrijk heeft richtlijnen opgesteld hoe om te gaan met de transpositie van Europese regelgeving. Een belangrijk begrip hierbij is het vermijden van *gold plating*. Dit is het implementeren van de vastgestelde regelgeving door voorbij te gaan aan de minimumvereisten. In de *Transposition Guide: How to Implement European Directives effectively* komt deze wens nadrukkelijk tot uiting. [472] In dit document is het belang van minder regels en de focus op de private sector aanwezig. Dit is in overeenstemming met de strategische keuzes die de overheid van het Verenigd Koninkrijk maakt.

469. Een uitzondering dient hier gemaakt te worden voor de regio Londen. Door een hoge mate van institutionalisering en de creatie van specifieke regionale organisaties lijkt dit gebied zich te kunnen profileren, ook in de context van Europese Zaken.
470. Bulmer et al. 2006: 79
471. Bulmer et al. 2006: 79-82
472. HM Government 2013

10.5 CONCLUSIE

Binnen het Verenigd Koninkrijk zijn een drietal ontwikkelingen van belang bij de bepaling en uitvoering van beleid op de gebieden infrastructuur en milieu. Devolutie is de eerste vorm. Deze heeft een duidelijke impact gehad op het takenpakket en de verantwoordelijkheden van de centrale overheid. In het geval van infrastructuur is het takenpakket vrijwel volledig naar de devolutiemachten gegaan. Op het gebied van milieu is dit (nog) niet het geval.

Daarnaast zijn er ook twee trends in de relatie tussen overheid en samenleving van invloed op het beleid: Big Society en lokalisme. De eerste vorm heeft in het politieke discours geen duidelijke definitie meegekregen. Dit zou kunnen betekenen dat alles eronder valt en tegelijkertijd niets. Hoewel in de eerste jaren van de coalitieregering er veel aan deze trend gerefereerd werd, is in daadwerkelijk beleid op het gebied van infrastructuur en milieu niet veel van terug te zien. Alleen de Red Tape Challenge kunnen we beschouwen als afgeleide van deze trend.

Lokalisme lijkt juist momentum te hebben. Het mogelijk maken van initiatieven van de lokale samenleving middels netwerken zoals LEP's, is een duidelijk voorbeeld hiervan. Bij deze trend dienen wel enkele kanttekeningen geplaatst te worden. De financiële ondersteuning is beperkt, wat slagkracht zou kunnen kosten. Daarnaast zijn er

weinig regels of bepalingen omtrent wat een LEP zou mogen doen of behelzen. Dit schept verwarring en kan op termijn leiden tot grote onderlinge verschillen tussen regio's. De Localism Act, die voorziet in de mogelijkheid van een toename in invloed van burgers op lokaal beleid, is een interessante ontwikkeling. De Neighbourhood Planning die hieruit voortvloeide is een vorm van zeer verregaande decentralisatie.

De voorbeelden van beleidsverandering hebben met elkaar gemeen dat de centrale overheid voornamelijk aan de controlerende kant zit. Het verlenen van toestemming, de allocatie van gelden en het opstellen van kwaliteitseisen werken een afhankelijke relatie in de hand. De vraag die hierbij opkomt is of er wel daadwerkelijk sprake is van een terugtredende overheid. Wellicht kunnen we dit zelfs breder trekken door te stellen dat er niet echt sprake is van een enabling state; een staat die de samenleving de mogelijkheden geeft om taken en verantwoordelijkheden op zich te nemen, maar juist een oversight state, een staat die geen daadwerkelijke autonome macht legt in de handen van de samenleving, maar de bewaker is van de uitvoering. Gelet op de toedichting van bepaalde taken in de nieuwe rolopvatting zet de centrale overheid zich allesbehalve buitenspel.

Met betrekking tot Europa is de nadruk op de impact van het bedrijfsleven erg duidelijk. In de rapportages van de twee departementen is dit terug te zien. Daarnaast heeft ook devolutie een impact op de beleidsbepaling en formulering van het Verenigd Koninkrijk. Cardiff, Edinburgh en Belfast maken in toenemende mate gebruik van beïnvloeding via verschillende kanalen. Doordat enkele beleidsterreinen naar deze machten zijn overgeheveld, hebben zij de mogelijkheid om een eigen interpretatie en wellicht nauwere interpretatie te geven aan de Europese richtlijnen. Dit kan leiden tot verschillen. De centrale overheid heeft echter een nadrukkelijke wens om dit niet te laten plaatsvinden. Ze moedigt *Goldplating* in de eigen beschrijving niet aan. De relatie van het Verenigd Koninkrijk met de Europese Unie kenmerkt zich door een kritische houding. In beleid hieromtrent is dit duidelijk terug te zien.

We kunnen stellen dat het Verenigd Koninkrijk inzet op het maken van beleid op een zo laag mogelijk niveau. Respondenten geven ook aan dat verdere devolutie en decentralisatie niet uit te sluiten, maar juist zeer waarschijnlijk is. De verandering in de rol van de overheid is terug te vinden in wat we onder *oversight* kunnen scharen, waarbijhet gaat om toezicht, goedkeuring en controle. De rol van de samenleving is zeker wat meer toegenomen doordat er mogelijkheden zijn geschapen, maar de relatie dat als de overheid terugtreedt, de samenleving automatisch inspringt, lijkt met de gebruikte instrumenten nog niet op te treden. De invloed van lokalisme is interessant om in de gaten te houden. De centrale overheid in het Verenigd Koninkrijk'enablet', maar legt hieraan tegelijkertijd beperkingen op.

11 Vlaanderen

11.1 INLEIDING

Tussen de andere landen in deze internationale vergelijking neemt Vlaanderen een uitzonderingspositie in: het is als onderdeel van de federale staat België immers geen op zichzelf staand land. Desondanks is het goed mogelijk om Vlaanderen als afzonderlijk onderdeel te bestuderen, nu bijvoorbeeld mobiliteitsproblemen van Vlaanderen, Wallonië en Brussel vaak verschillen. De uitdagingen voor Vlaanderen zijn omvangrijk: het aantal files is vrijwel nergens in Europa zo groot als hier, de ringwegen rond Brussel en Antwerpen slibben dicht, het treinverkeer loopt stroef en het aantal verkeersdoden ligt aanzienlijk hoger dan in de buurlanden.[473]

Niet alleen daarom is Vlaanderen voor Nederland een interessante casus. In de afgelopen tien tot vijftien jaar hebben een aantal belangrijke en interessante hervormingen plaatsgevonden. Enerzijds waren er de staatshervormingen, waarbij verschillende bevoegdheden van het federale niveau naar de gewesten werden overgeheveld. Anderzijds waren er aanzienlijke hervormingen waarbij de organisatie en het management binnen de overheid is gemoderniseerd. Een voorbeeld hiervan is de enkele jaren geleden opgestarte hervormingsoperatie 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB).

473. https://www.n-va.be/standpunten/mobiliteit-en-openbare-werken

Het is interessant om te zien hoe de Vlaamse overheid haar daarbij veranderende rol vormgeeft en de knelpunten die hieruit voorvloeien adresseert. Naast dergelijke specifiek Belgische ontwikkelingen, spelen ook steeds de vraagstukken die niet alleen voor België en Vlaanderen actueel zijn. Te denken valt aan de wens om tegemoet te komen aan Europese afspraken, maar ook die om samen te werken met burgers en publieke en private partijen bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Deze zaken werken door op het terrein van infrastructuur en milieu. Specifiek voor dit terrein is het concept 'energieke samenleving' zeer relevant, ingegeven door mondiale kwesties als het toenemende bevolkingsaantal, de schaarste aan grondstoffen en de klimaatverandering.

In deze verdiepende landenstudie beschrijven we recente bestuurlijke ontwikkelingen op het terrein van infrastructuur en milieu. Hiervoor hebben we onder andere gebruikgemaakt van een drietal interviews: met een hoofd van een afdeling Juridische en Beleidsontwikkeling, een beleidsadviseur en een senior adviseur strategisch beleid.

11.2 POLITIEKE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE VAN INFRASTRUCTUUR- EN MILIEUBELEID

ALGEMEEN

In 2006 kreeg de Vlaamse overheid binnen de grootschalige reorganisatie 'Beter Bestuurlijk Beleid' een geheel nieuwe organisatiestructuur. Sindsdien bestaat de Vlaamse overheid uit dertien homogene beleidsdomeinen, die steeds dezelfde interne structuur hebben: een departement corresponderend met het beleidsdomein, verschillende nieuw opgerichte verzelfstandigde agentschappen of entiteiten en een strategische adviesraad.[474] Daarbij is een formele scheiding aangebracht tussen de beleidsvoorbereiding, die bij de departementen ligt, en de beleidsuitvoering, die bij de agentschappen is ondergebracht.

Voor deze studie zijn de drie domeinen Ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed (RWO); Leefmilieu, natuur en energie (LNE) en Mobiliteit en openbare werken (MOW) relevant. Het departement RWO omvat de beleidsvelden ruimtelijke ordening, woonbeleid en beheer en bescherming onroerend erfgoed. LNE richt zich op de beleidsvelden leefmilieu en natuur, energie en dierenwelzijn. MOW houdt zich bezig met gemeenschappelijk vervoer, waterinfrastructuur en zeewezen, weginfrastructuur en wegverkeer, regionale luchthavens en verkeersbeleid.[475]

Bovenaan RWO staat de minister en bevinden zich de Beleidsraad, de Strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed, sa-

474. http://www.vlabest.be/advies/de-bestuurlijke-organisatie-van-de-vlaamse-administratie
475. http://www.bestuurszaken.be/toepassingsgebied-%E2%80%98beter-bestuurlijk-beleid%E2%80%99-bbb

men met de Vlaamse Woonraad.[476] Aan het hoofd van het departement staat de secretaris-generaal. Op het niveau van de secretaris-generaal bevinden zich de afdeling strategie, coördinatie en evaluatie en de afdeling ondersteuning.[477] De secretaris-generaal heeft vier afdelingen onder zich: Ruimte Vlaanderen, Onroerend Erfgoed, Wonen Vlaanderen en Inspectie Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed. Een onderliggende entiteit is de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW).[478]

Aan de top van het beleidsdomein LNE spelen naast de minister ook technische comités, de Beleidsraad en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-raad) een rol. Het Secretariaat-generaal met de secretaris-generaal die aan het hoofd van het departement staat, de algemeen directeur, de Interne Controle en de Juridische dienst vallen daar direct onder. Het departement is verder gestructureerd in elf afdelingen. Aan de afdeling Milieu-integratie en subsidiëringen zijn twee educatieve centra verbonden: de Helix en de Vroente. Aan de afdelingen Milieuvergunningen en Milieu-inspectie zijn ieder vijf provinciale buitendiensten verbonden en aan de afdeling Land- en bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke rijkdommen twee. Binnen het departement vallen ook het Agentschap voor Natuur en Bos, het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en het Vlaams Energie-agentschap (VEA).

Aan het departement zijn nog een viertal verzelfstandigde entiteiten verbonden, te weten de Openbare Vlaamse Afvalmaatschappij (OVAM), de Vlaamse Milieu-maatschappij (VMM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en de Vlaamse Reguleringsinstantie van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG).[479]

Met de minister, de Beleidsraad en de Strategische Adviesraad Mobiliteit (MORA) bovenaan het beleidsdomein, bestaat het departement MOW uit vijftien afdelingen, met wederom een secretaris-generaal aan het hoofd, plus het Agentschap Wegen en Verkeer en het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust. Onderliggende entiteiten zijn NV de Scheepvaart, Waterwegen en Zeekanaal, de Vlaamse Vervoermaatschappij de Lijn, Luchthavenontwikkelingsmaatschappij Antwerpen, Luchthavenontwikkelingsmaatschappij Oostende-Brugge, Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel en de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.[480]

In de praktijk is gebleken dat de BBB-hervorming niet altijd even consequent werd uitgevoerd en ook een aantal minder positieve gevolgen met zich meebracht. Het betrof vooral een structurele hervorming en als een gevolg daarvan zag de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest), onder meer na input van een in opdracht van Vlabest uitgevoerd onderzoek, drie grote probleempunten

476. http://www.vlaanderen.be/nl/contact/adressengids/ondersteunende-diensten/vlaamse-overheid/administratieve-diensten-van-de-vlaamse-overheid/beleidsdomein-ruimtelijke-ordening-woonbeleid-en-onroerend-erfgoed
477. http://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Organisatie/organogram.pdf
478. http://www.vlaanderen.be/nl/contact/adressengids/ondersteunende-diensten/vlaamse-overheid/administratieve-diensten-van-de-vlaamse-overheid/beleidsdomein-ruimtelijke-ordening-woonbeleid-en-onroerend-erfgoed
479. http://www.lne.be/organisatie/organogrammen
480. http://www.vlaanderen.be/nl/contact/adressengids/vlaamse-overheid/administratieve-diensten-van-de-vlaamse-overheid/beleidsdomein-mobiliteit-en-openbare-werken

terugkomen: fragmentatie en verkokering, diffuse verantwoordings- en (politieke) sturingsrelaties en de moeizame scheiding tussen beleid en uitvoering.[481] Met betrekking tot dit laatste deden zich problemen voor met efficiency (transactiekosten) en coördinatie (wie nu verantwoordelijk was voor wat). De voorgestelde scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering bleek ook in de praktijk niet altijd even duidelijk te maken. Dit was reeds eerder gesignaleerd, als gevolg waarvan de Vlaamse regering in 2011 al had besloten dit meer te willen gaan loslaten. De nieuwe Vlaamse regering heeft dit uitgangspunt verder doorgezet.[482]

Het onderzoek bracht naar voren dat de taakverdeling tussen agentschappen en departement per beleidsdomein of zelfs per dossier verschilt, waarbij de betrokken organisaties een eigen *modus vivendi* zoeken. Opvallend daarbij is de rol van het beleidsdomein RWO:

'Het beleidsdomein RWO handhaaft het onderscheid tussen voorbereiding en uitvoering niet langer. Daar zijn de facto alle taken per beleidsveld samengebracht: binnen het departement zijn ook uitvoeringstaken bij ruimtelijke ordening ondergebracht, het agentschap Wonen doet zowel voorbereiding als uitvoering en ook voor onroerend erfgoed zorgt het agentschap voor de voorbereiding. (…) Deze beslissing binnen RWO ging zelfs gepaard met een aanpassing van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, wat de deur op een kier zet voor andere beleidsdomeinen om soortgelijke aanpassingen door te voeren. De facto wordt zo de rol van de departementen in de weegschaal gelegd. Agentschappen kunnen nu volledig instaan voor beleidsvoorbereidende taken, wat een oorspronkelijk basisprincipe van BBB ondergraaft.'[483]

Het uiteindelijke advies van Vlabest in 2014 richtte zich op het verder loslaten van de formele scheiding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering, wat er bij RWO bijvoorbeeld toe heeft geleid dat het onderdeel Ruimte Vlaanderen is ontstaan, waarbinnen zowel de beleidsvoorbereidende, de beleidsuitvoerende als de beleidsevaluerende taken zijn ondergebracht.[484] Andere kernpunten van het Vlabest-advies waren een uniforme front-office, de reductie van het aantal departementen tot vijf en daarbij een sterkere rol in de onafhankelijke evaluatie en coördinatie van het beleid, een vermindering van het aantal agentschappen, een een-op-eenrelatie tussen minister en beleidsveld in plaats van tussen minister en beleidsdomein, het beknopter en flexibeler maken van beheers- en managementovereenkomsten en het sterker inzetten op programmamanagement.[485] Discussie hierover vindt nog volop plaats.[486]

481. http://www.vlabest.be/advies/de-bestuurlijke-organisatie-van-de-vlaamse-administratie
482. Interview respondent C
483. Verhoest et al. 2013: 13
484. Interview respondent C
485. http://www.vlabest.be/advies/de-bestuurlijke-organisatie-van-de-vlaamse-administratie
486. Interview respondent D

HET TYPE BELEIDSINSTRUMENTEN GEBRUIKT DOOR DE OVERHEID IN DE BELEIDSDOMEINEN

Binnen de verschillende departementen speelt het debat omtrent het gehanteerde principe van de subsidiariteit een rol, wat kortweg inhoudt dat de Vlaamse overheid enkel tussenbeide komt als iets op lager niveau niet of minder efficiënt kan worden geregeld. Dit heeft invloed op het type beleidsinstrumenten dat wordt gebruikt. Het betekent bijvoorbeeld voor de ruimtelijke ordening dat vooral naar de provincie- en gemeentebesturen wordt gekeken en het zwaartepunt van de rol van Vlaanderen vooral bij de aansturing van grote projecten ligt. Gemeenten worden veel minder gecontroleerd en zijn steeds meer zelf verantwoordelijk voor het maken van plannen en het nemen van besluiten. Dat uit zich bijvoorbeeld in de goedkeuringsbevoegdheid die is veranderd in de zogenaamde schorsingsbevoegdheid. Op het vlak van ruimtelijke plannen en vergunningen heeft de gemeente geen goedkeuring van Vlaanderen meer nodig en gaat Vlaanderen alleen als de gemeente fouten heeft gemaakt, over tot schorsing van het besluit. De beslissingsmacht ligt dus steeds bij de gemeente, met uitzondering van de zogeheten gesloten lijst: een limitatieve opsomming van de terreinen waar Vlaanderen bevoegd is.[487] Logischerwijs parallel hiermee loopt de ontwikkeling dat, waar Vlaanderen voorheen vaker in beroep ging tegen vergunningen van de gemeente, dit nu steeds minder en slechts in uiterste gevallen plaatsvindt.[488]

Het subsidiariteitsbeginsel is ook terug te zien bij LNE, waar de beleidsthema's in de jaren '90 vooral beperkt waren tot afvalbeleid, rioleringen aanleggen en exploitatievergunningen uitgeven. Dit werd altijd vooral centraal geregeld, met een kleine beleidsruimte voor gemeenten (om bijvoorbeeld zelf afvalophaal of riolering te organiseren). Daarbij werd dan gewerkt met stimulerende convenanten, die financiële vergoeding stelden tegenover bijvoorbeeld de werving van een duurzaamheidsambtenaar, het maken van een milieubeleidsplan of het uitvoeren van een natuurproject. Dit betekende een zware administratieve last voor gemeenten, vanwege de indiening, goedkeuring en controle achteraf. In 2013 werd dit convenantensysteem afgeschaft, wat past bij het uitgangspunt om meer verantwoordelijkheden bij de lagere overheden neer te leggen. Men zet daar vooral in op gemeenten, nu er de wens is het provincieniveau af te bouwen. Provincies zijn alleen nog bevoegd voor grondgebonden aangelegenheden en zijn hierbij ook nodig, vanwege het toegenomen werk. Onder invloed van Europa is het milieubeleid immers zeer sterk uitgebouwd, bijvoorbeeld met thema's als 'duurzaamheid', 'klimaat', 'integraal waterbeleid' en 'materialen'.[489]

[487] http://www.lne.be/themas/vergunningen/bestand/regelgeving/ontwerp/20121221-omgevingsvergunning-mededeling-gesloten-lijsten.pdf
[488] Interview Respondent B
[489] Interview Respondent D

Naar Nederlands voorbeeld werkt Vlaanderen met de nieuwe omgevingsvergunning. Vooral vanwege efficiencyoverwegingen zijn de stedenbouwkundige en de milieuvergunning geïntegreerd, zodat burgers en bedrijven slechts één vergunning aanvragen. Hoe betrokkenen met deze integratie organisatorisch moeten omgaan, is nog onderwerp van debat en betekent in elk geval voor Ruimte Vlaanderen en LNE een grote uitdaging, nu verschillende beleidsdomeinen hierbij intensief moeten samenwerken. Daarnaast laat Ruimtelijke Ordening al meer over aan gemeenten dan waar LNE op dit moment klaar voor is. In dit kader is men volop bezig met de zogenaamde declassering van milieuvergunningen, waarbij men moet afwegen welke klassen (ingedeeld naar omvang) milieuvergunningen binnen welke bestuurslaag behandeld dienen te worden en wie wanneer bevoegd is.[490]

Binnen MOW zijn investeringen (bijvoorbeeld om luchthavens aan te passen aan de nieuwste normen en dijken te verstevigen) het belangrijkste instrument, gevolgd door regelgeving en vergunningen. Medefinanciering speelt hier nog wel een grote rol, anders dan bij LNE. Het gaat hierbij om verfijndere afspraken dan subsidiëring. Zo wordt in de mobiliteitssector een convenantenbeleid gevoerd waarbinnen afspraken worden gemaakt over het aanleggen van bijvoorbeeld fiets- en voetpaden. Wanneer deze voorzieningen aan de kwaliteitsnormen voldoen, is er de mogelijkheid tot medefinanciering vanuit de Vlaamse overheid. Op het gebied van verkeersveiligheid wordt vooral ingezet op informeren en sensibiliseren. Het gaat hier eigenlijk om klassieke beleidsinstrumenten. Binnen MOW hebben zich de laatste tien tot vijftien jaar geen fundamentele wijzigingen in beleidsinstrumenten voorgedaan.[491]

DE ORGANISATIE EN HET MANAGEMENT VAN HET AMBTELIJK APPARAAT IN DE BELEIDSDOMEINEN

De overdracht van bevoegdheden van het federale naar het Vlaamse niveau heeft binnen RWO tot dusver weinig impact gehad op de omvang en het management van de ambtelijke organisatie, nu het gaat om de verplaatsing van een gering aantal ambtenaren en bevoegdheden steeds daar worden ingekapseld waar dit het meest logisch is. Zo is althans de ervaring van een van onze respondenten. Een genoemd voorbeeld is de toevoeging van Verkeersbelasting bij Ruimte Vlaanderen. Het enige merkbare verschil is dat de ambtenaren die van het federale niveau afkomstig zijn, vaker op een meer uitvoerend niveau werken dan de ambtenaren op gewestelijk niveau.[492]

490. Interview Respondent C
491. Interviewrespondent B
492. Interviewrespondent D

Tegelijkertijd is er in het kader van de economische crisis, de besparingen en een efficiencyzoektocht sprake van een kerntakendebat, waarbij de mogelijke fusies tussen departementen en agentschappen centraal staan, met als doel deze in aantal te reduceren en daarbij ook het aantal ambtenaren te doen afnemen. Zo fuseren bijvoorbeeld de twee bestaande waterwegbeheerders en worden op bredere schaal veel personeels- en managementondersteunende diensten gebundeld.[493] Uiteindelijk doel voor de gehele Vlaamse overheid is te komen tot een vermindering van 6%, wat zo'n 1950 ambtenarenbanen zou betekenen. Daarbij mogen geen 'naakte ontslagen' vallen, maar dient personeel zo veel mogelijk natuurlijk af te vloeien of op andere plaatsen binnen de organisatie ondergebracht te worden. Dit laatste blijkt moeilijk verenigbaar met de focus op kerntaken. Zo kan LNE de rattenvangers, welke dienst geprivatiseerd wordt, niet binnen de huidige organisatie kwijt.[494]

Binnen MOW heeft de zesde staatshervorming geleid tot een gedeeltelijke verschuiving van een aantal taken in de verkeersveiligheid. Zo is Vlaanderen nu verantwoordelijk voor de regelgeving die de basis vormt voor de rijopleiding, rijexamens en autokeuring en tevens voor een gedeelte van de praktische organisatie hiervan. Dit leidt tot overheveling en daarmee tot een toename van ambtenaren op Vlaams niveau die deze taken voorheen op federaal niveau uitvoerden. Het aantal ambtenaren dat overgeheveld wordt is echter minder dan het aantal dat voorheen dezelfde taken op federaal niveau uitvoerde, ondanks dat de werkzaamheden van dezelfde omvang blijven. Dit hangt deels samen met het fenomeen dat de federale afdelingen, nu zij taken vaak tientallen jaren hebben uitgevoerd, pogen zichzelf gedeeltelijk in stand te houden. Bijvoorbeeld voor de beperkte taken die er wellicht nog op het federale niveau blijven bestaan. Daarom staan zij minder personeel aan de Vlaamse overheid af dan de toegenomen verantwoordelijkheden zouden rechtvaardigen. Dit ligt gevoelig en vormt een uitdaging, hoewel die (naar de perceptie van een van onze respondenten) op dit moment nog niet erg merkbaar is, nu de personeelsverschuivingen pas recentelijk hebben plaatsgevonden.[495]

493. Interviewrespondent C
494. Idem
495. Interviewrespondent B

11.3 VERANDERENDE ROLOPVATTING VAN DE OVERHEID

DE ENABLING STATE OF PARTICIPATIESAMENLEVING

Met concepten als 'enabling state', 'participatiesamenleving' of varianten daarvan wordt binnen de Vlaamse overheid wisselend gewerkt. Voor RWO en MOW geldt dat nu het eerdergenoemde subsidiariteitsvraagstuk speelt, met de daarmee gepaard gaande grotere regierol van Vlaanderen, er een beweging zichtbaar is naar het steeds verder 'enablen' van zowel plannen als beleidsconcepten, waarbij het gewest zelf slechts de grote zaken nog trekt. Hierbij neemt de overheid afstand van de klassieke, hiërarchische rol van zelf in de hand houden en hanteert steeds meer een netwerkbenadering. MOW werkt steeds meer met het eerder besproken instrument van medefinanciering, waarbij het departement bedrijven stimuleert om zelf met voorstellen te komen. Leven bedrijven de voorwaarden na, dan financiert de overheid mee en maken ze meer gebruik van een voorziening, dan neemt de overheid ook een groter aandeel van de financiering voor haar rekening. Dit stimuleert private partijen een bijdrage te leveren aan beleidsuitvoering.[496]

Echter, nu de overheid nog steeds beslissingen moet kunnen en durven nemen, vindt in Vlaanderen een discussie plaats over wat deze regierol nu eigenlijk betekent, hoe het proces van hiërarchie naar een meer participatief model zou moeten lopen en waar dan het evenwicht tussen participa-

496. Interviewrespondent C

tie en overheidszeggenschap ligt. Deze discussie wordt gevoed door een aantal praktijkvoorbeelden, die zich bij alle drie de beleidsdomeinen voordoen.[497]

SPANNINGEN DIE DE NIEUWE ROLOPVATTING VAN DE OVERHEID MET ZICH MEEBRENGT

Wanneer we kijken naar het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, is in het kader van de discussie rondom participatie het besluitvormingsproces rondom het Oosterweeltraject erg relevant, met name voor het in kaart brengen van spanningsvelden die zich hierbij kunnen voordoen.[498]

In februari 2014 hebben de Vlaamse regering, de stad en de haven van Antwerpen definitief gekozen om de ring rond Antwerpen te sluiten en aan de westkant de Oosterweelverbinding aan te leggen. Dit project zal rond 2020 gerealiseerd moeten zijn, zorgen voor verkeersafname in de Kennedytunnel en de ring verder ontlasten door de intunneling van de R11bis/A102. Het verkeer dat van Breda, Hasselt of Eindhoven naar Brussel moet, kan daarvan gebruikmaken en hoeft de ring niet meer te passeren. Vanwege de hoge kosten van dit project is het plan opgevat om op het Oosterweeltraject tol te heffen. Het besluitvormingsproces hieromtrent heeft meer dan tien jaar lang geduurd, is zeer moeizaam verlopen en sterk gecontesteerd. Eerst zou het traject een nieuw viaduct, De Lange Wapper, bevatten. In augustus 2009 peilden de ontwerpers van het traject de mening van de Antwerpenaar in het vooruitzicht van de volksraadpleging over de Lange Wapper, die in oktober van dat jaar als gevolg van een handtekeningenactie zou worden gehouden. Dit onderzoek wees uit dat slechts één op de drie Antwerpenaren voor de plannen was en de uiteindelijke volksraadpleging kwam uit op 40,76% 'Ja' en 59,24% 'Nee'. Er werd evenwel gewezen op de lage opkomst om de legitimiteit in twijfel te trekken. Tegen het doorgaand verkeer van de stadsring en de ondertunneling van de huidige Antwerpse ring protesteerden de Antwerpenaars, al dan niet georganiseerd in actiegroepen, echter hevig. De verbinding zou alsnog een deel van het internationale vrachtverkeer door drukbewoonde gebieden blijven sturen en zorgen voor een toename van fijnstof en geluidsoverlast. In aanloop van de verkiezingen in 2014 werd ook de overkapping van de ring een onderwerp van debat.[499] Niet alleen protesten, maar ook besparingen zorgden lange tijd voor onduidelijkheid en vertraging in de realisatie.[500] Het eind is nog niet in zicht. Recent heeft de Europese Commissie de financiële constructie voor de aanleg van de Oosterweelverbinding definitief afgekeurd, waardoor een nieuwe aanbesteding nodig is.[501]

Dit is een duidelijk voorbeeld van een proces waarin de Vlaamse overheid worstelde met

497. Idem
498. Idem
499. http://www.ringland.be
500. http://www.argusactueel.be/binnenlands-nieuws/bang-van-de-ring
501. http://www.deredactie.be

haar rol als beslisser binnen de participatieve maatschappij, waarin individuen die (mogelijk) geschaad worden beslissingen tegenhouden. In het geval van het Oosterweeltraject kwam de overheid met een kant-en-klaar concept, waarbij er een tegenreactie kwam vanuit de civil society via vrijwel alle instrumenten die haar daarvoor ter beschikking stonden, tot aan een beslissing van de Raad van State toe.[502]

Dit voorbeeld toont vooral ook dat een participatieve maatschappij niet alleen kan betekenen dat burgers op actieve wijze publieke dienstverlening mee ontwerpen, maar tegelijkertijd gepaard kan gaan met activisme dat sterk tegen de besluiten van politiek en overheid ingaat. LNE ervaart dit ook nu milieuorganisaties als gevolg van het Aarhus-verdrag veel nauwer zijn gaan toekijken en vaker dreigen zaken aanhangig te maken bij Europa.

Het Oosterweeltraject is een cruciaal onderdeel van het bredere 'Masterplan 2020', dat een goed voorbeeld is van de enabling state en de netwerkbenadering. In 2000 lanceerde de Vlaamse overheid het masterplan voor de mobiliteit in en rond Antwerpen , dat verbeteringsprojecten bevat voor voetgangers, fietsers, openbaar vervoer, schepen, auto's en vrachtvervoer. Hoofddoelen zijn het verkeer in en rond Antwerpen vlotter en met minder files en sluipverkeer te laten verlopen; het verbeteren van de veiligheid op de wegen en het leefbaarder maken van de stad. Tegen 2020 zouden de helft van alle verplaatsingen in de regio met het openbaar vervoer, de fiets of te voet moeten gebeuren. Daarvoor zijn verschillende activiteiten gestart. Bijvoorbeeld het project Noorderlijn, waarin een tramlijn naar het noorden van Antwerpen wordt gerealiseerd; de aanleg van nieuwe fietspaden en -routes en de verhoging van spoorbruggen en aanpassing van havensluizen vanwege het toenemende vrachtvervoer over het water.[503] De uitvoering van de verschillende projecten gebeurt door diverse organisaties van de Vlaamse overheid, de provincie Antwerpen, het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, de stad Antwerpen en andere betrokken steden en gemeenten. Ook de NMBS (de Belgische spoorwegen) werkt mee. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de meeste projecten ligt bij de administraties van het departement Mobiliteit en Openbare Werken.[504]

Het spanningsveld tussen participatie en beslissingsmacht, zoals zichtbaar in het Oosterweeltraject, heeft uiteindelijk geleid tot een decreet 'Complexe Projecten', dat Vlaamse regering in oktober 2014 heeft goedgekeurd.[505] Een andere aanleiding hiervoor was dat de klassieke aanpak van projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang, zoals de bouw van een brug, haven of grote infrastructurele voorzieningen, niet altijd even efficiënt verliep vanwege bijvoorbeeld

502. Interview respondent D
503. http://www.vlaanderen.be/nl/mobiliteit-en-openbare-werken/wegen/masterplan-2020-voor-de-mobiliteit-en-rond-antwerpen
504. Idem
505. Interviewrespondent D

verschillende onderzoeken en procedures die na elkaar volgden en niet voldoende geïntegreerd waren. Daarom is op initiatief van de departementen MOW, LNE en Ruimte Vlaanderen nagedacht over oplossingen voor investeringsprojecten die een te lange doorlooptijd kenden, met als doel tijdwinst te behalen.[506] Hierbij is de overheid haar eigen proces gaan herzien. Complexe projecten zijn daarnaast een duidelijk voorbeeld van een verschuiving als gevolg van de participatieve maatschappij: naar een groter draagvlak in de beginfase, in plaats van de omgekeerde beweging waarbij de overheid eerst een beslissing neemt en daar het draagvlak achteraf bij zoekt.[507]

De nieuwe aanpak bestaat uit een zogenaamde routeplanner, gekenmerkt door drie belangrijke beslissingsmomenten die steeds corresponderen met een nieuwe fase in het proces. Met de startbeslissing wordt de beleidsintentie uitgesproken om een project te realiseren en wordt het startsein gegeven om de noodzakelijke onderzoeken uit te voeren en alternatieven af te wegen. Op basis van dit onderzoek maakt de overheid een definitieve keuze door middel van een voorkeursbesluit, waarna het gekozen alternatief verder kan worden uitgewerkt. In de derde en laatste stap worden met het projectbesluit alle onderzoeken, plannen, vergunningen en machtigingen goedgekeurd en afgeleverd.[508] Complexe projecten betreffen zowel private als publieke projecten van de drie bestuursniveaus (gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk).[509] Opgaven zijn te groot en te complex om als overheid alleen op te pakken, waarbij instrumenten als regelgeving en subsidies hun beperkingen kennen. Ze zijn verweven met meerdere disciplines en sectoren en noodzaken een vergaande samenwerking. Bijzonder daarbij is dat per project steeds één verantwoordelijke overheid wordt aangewezen en anderen hun bevoegdheden daarvoor tijdelijk opgeven, om de slagvaardigheid te vergroten. Actoren spelen van begin af aan een proactieve rol.[510] De uitvoering hiervan blijkt complex. De verscheidenheid aan actoren en de vraag hoe die soepel in het proces mee te nemen met de wetenschap dat niet iedereen altijd akkoord zal gaan en er naar consensus moet worden gezocht, het werken met aanbestedingen, maar ook de juridische kaders, zijn grote uitdagingen. Men is binnen de Vlaamse overheid nog sterk zoekende hoe dit instrument aan de lokale besturen aan te bieden, bekend te maken en verder uit te werken.[511]

DE ENERGIEKE SAMENLEVING

Wat betreft de energieke samenleving speelt in Vlaanderen sterk de klimaat- en (hernieuwbare) energiediscussie. Dit speelt steeds meer een rol in beleidskeuzes die voorliggen, mede door de toenemende maatschappelijke aandacht hiervoor. De vraag naar hoe men dit soort zaken kan gaan realiseren in een van de meest dichtbevolkte gebieden

506. http://www.complexeprojecten.be
507. Interview respondent B
508. http://www.voka.be/nieuws/2014/10/uitvoeringsbesluit-bij-decreet-complexe-projecten-naar-de-raad-van-state-voor-advies/
509. http://www.complexeprojecten.be
510. http://www.complexeprojecten.be/Goede_voorbeelden/articleType/ArticleView/articleId/8846/Over-procesbegeleiding-netwerking-en-co-creatie
511. Interviewrespondent C

van Europa, is een grote uitdaging en raakt aan een aantal belangrijke evenwichten. Zo wordt de discussie tussen stad- en buitengebied fel op de spits gedreven. Burgers zijn voor windmolens en hernieuwbare energie, maar niet bij hen in de buurt. Aan de andere kant zoekt Vlaanderen naar modellen waarbij de buurt profiteert van de winsten uit bijvoorbeeld hernieuwbare energie, wat de tolerantie kan doen toenemen. Recentelijk heeft zich bijvoorbeeld een debat voorgedaan in de provincie Oost-Vlaanderen waarbij het ging om een deel van het kapitaal van een windmolenpark, dat terug zou moeten vloeien naar de buurt.[512] Twee concrete voorbeelden in het kader van de energieke samenleving zijn het 'Beleidsplan Ruimte' bij RVM en het 'Vlaams Materialenprogramma', via de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij verbonden aan LNE. In het Beleidsplan Ruimte is nagedacht over alle megatrends en wat de invloed daarvan zal zijn op de ruimte: schaarser wordende grondstoffen, een toename van de bevolking met zo'n 700.000, klimaatverandering die zal leiden tot steeds meer neerslag en een stijgend waterpeil. Concrete resultaten zijn er nog weinig, maar de uitdagingen zijn geformuleerd.[513] Het proces was heel participatief opgevat: er werden burgerbevragingen, debatavonden en fora georganiseerd. De huidige minister van RVM heeft te kennen gegeven de participatieve weg verder in te willen slaan, waarbij op een aantal gebieden kan worden onderzocht wat de maatschappelijke impact zal zijn van de nieuwe beleidsvoorstellen. [514]

Een ander voorbeeld van de energieke samenleving is het Vlaams Materialenprogramma van de OVAM. Klimaatverandering, duurzame energievoorziening en grondstoffenschaarste zijn voor Vlaanderen, evenals voor vele andere Europese landen, grote vraagstukken. Vlaanderen en Europa beschikken zelf nauwelijks over grondstoffen en zijn erg afhankelijk van import van daarbuiten, waardoor geopolitieke verhoudingen en sterk schommelende prijzen een onzeker langetermijnperspectief bieden. Als gevolg van onder meer sorteer- en recyclemaatregelen, heffingen op storten en verbranden, 'de vervuiler betaalt'-systemen en milieubeleidsovereeenkomsten zijn afvalstoffen een steeds belangrijker potentieel aan secundaire grondstoffen gaan vertegenwoordigen en wordt een duurzamer materialenbeheer gerealiseerd.

Medio 2011 benoemde de Vlaamse regering 'Duurzaam Materialenbeheer' als één van de dertien grote maatschappelijke uitdagingen voor Vlaanderen. Daarbij sprak zij eveneens de ambitie uit om tegen 2020 op dit domein tot de top vijf van Europese regio's te behoren. Dit is echter nog een moeilijk proces en vergt veel logistiek. Het vraagt niet alleen om het fundamenteel hertekenen van technologische systemen, maar ook

512. Idem
513. Interviewrespondent C
514. Idem

om niet-technologische veranderingen: nieuwe businessmodellen, innovatieve dienstverlening, een gericht investeringsbeleid, een aangepast regelgevend kader en een omslag in denken en gedrag. Dit vereist een transdisciplinaire aanpak, waarbij ontwerpers, producenten en afvalverwerkers met elkaar samenwerken. Noch de overheid, noch het bedrijfsleven, het middenveld, kennisinstellingen of de consument heeft afzonderlijk de kennis of de instrumenten om een omslag te realiseren. Nu is de OVAM aangeduid als architect om een transitieproject uit te tekenen.[515] OVAM werd in 2006 in het kader van BBB omgevormd tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid.[516] Zij lanceerde het Vlaams Materialenprogramma(VMP), toentertijd als onderdeel van Vlaanderen in Actie (VIA). Deze naam bestaat echter niet meer, omdat VIA een paradepaardje was van de vorige minister-president en dus niet meer van de nieuwe Vlaamse regering. [517]

In het Vlaams Materialenprogramma bundelen de betrokken actoren hun krachten. Deze samenwerking is vormgegeven aan de hand van drie elkaar versterkende pijlers, waarin visievorming op lange termijn, beleidsrelevant onderzoek en concrete acties worden gecombineerd: Plan C, het Steunpunt Duurzaam Materialenbeheer (SuMMa) en Agenda 2020. Plan C is een open en sectoroverschrijdend netwerk, dat doorbraken in duurzaam materiaalbeheer wil versnellen door visievorming, activering van een lerend netwerk rond duurzaam materialenbeheer en ondersteuning en versterking van transitie-experimenten. SuMMa verschaft wetenschappelijke inzichten over beleidsrelevante uitdagingen, geeft ondersteuning aan stakeholders vanuit een interdisciplinaire samenwerking en brengt stakeholders met elkaar in verbinding voor een betere kennisoverdracht en samenwerking. Binnen het wetenschappelijk onderzoek worden vijf essentiële deelaspecten van de transitie naar duurzaam materialenbeheer bestudeerd: systeemanalyse, monitoring en evaluatie, economische aspecten, juridische voorwaarden en multi-actor governance. Bij zowel Plan C als SuMMa is de Katholieke Universiteit Leuven een belangrijke partner.

Om tegen 2020 de basis te leggen voor een groene economie, waarin materialen draaien in slim gesloten kringlopen, wordt binnen het Vlaams Materialenprogramma ingezet op 45 acties, verdeeld over negen 'hefbomen', te weten: duurzaam design, slim samenwerken, slim investeren, betere regelgeving, duurzaam materialenbeheer in de bouw, duurzame chemie en kunststoffen in een continue kringloop, bio-economie, (kritieke) metalen in een continue kringloop en nieuwe materialen materiaaltechnologieën. Hierbij zijn verschillende partijen betrokken. Vlaamse designhogescholen; het Agentschap Ondernemen; de Bond Beter Leefmilieu; het departement

515. http://www.vlaamsmaterialenprogramma.be/documents/19/ef3adb98-9cf4-4d98-9fa4-550aaacadf5e
516. http://www.bestuurszaken.be/openbare-vlaamse-afvalstoffenmaatschappij-ovam
517. http://www.vlaandereninactie.be

Economie, Wetenschap en Innovatie; Febem; de Vlaamse Confederatie Bouw; Essencscia Vlaanderen; de Belgische federatie van de chemische industrie en life sciences; Agoria (sectorfederatie voor de technologische industrie) en VITO zijn alle trekkers van de verschillende hefbomen.[518] Deze geïntegreerde benadering moet er nog sneller toe leiden dat de circulaire economie een onderscheidend marktelement voor Vlaanderen wordt, nu dit programma volgens de Vlaamse overheid binnen Europa uniek is in zijn aanpak.[519]

VERANDERINGEN IN DE ORGANISATIE

Ten aanzien van de subsidiariteit en de enabling state doet zich de vraag voor welke macht departementen nog hebben om zaken tegen te houden of te faciliteren. Niet alle Vlaamse ambtenaren zitten daarbij op dezelfde lijn, maar de veranderende rol wordt overal overdacht. Hoe meer de Vlaamse overheid in een regierol komt, hoe meer dat doorwerkt in de organisatie en er naar andere beleidsinstrumenten wordt gezocht. Een aantal domeinen werkt met visitatiecommissies, die periodiek het beleid dat gevoerd wordt evalueren, in plaats van te werken met dossiercontrole. De aanpassing van de organisatie en het management van het ambtelijk apparaat als gevolg van deze evolutie, is een daaropvolgende discussie.[520]

MOW geeft aan dat het kerntakendebat met de daarmee gepaard gaande wens om het overheidsapparaat af te bouwen meer veranderingen in de organisatie teweegbrengt dan de eerder besproken maatschappijvisies. Wel leidt dit debat tot een verdergaande evolutie naar de enabling state, waarin de wens (of zelfs noodzaak) bestaat taken steeds meer naar actoren in de private sfeer over te hevelen.[521]

518. http://www.vlaamsmaterialenprogramma.be/documents/19/ef3adb98-9cf4-4d98-9fa4-550aaacadf5e
519. Interviewrespondent D
520. Interview respondent C
521. Interview respondent D

11.4 EUROPESE DIMENSIE

De Belgische staatsstructuur maakt de implementatie van Europese wetgeving soms lastig, nu in Europa doorgaans slechts één minister als woordvoerder voor alle gewesten fungeert. Dat vraagt erom één standpunt te komen binnen de gewesten onderling. Soms lukt dat niet en ontbreekt het aan een heldere visie.

Binnen de Europese Unie ligt het zwaartepunt niet op ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Wel werken afspraken of regels door op ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld ten aanzien van Natura 2000, milieudoelstellingen, gemeenschappelijk landbouwbeleid en het Europees netwerk van de mobiliteit. Noemenswaardig is daarnaast het debat dat op Europees niveau gaande is over territoriale cohesie en dat zich richt op ruimtelijk, maatschappelijk en cultureel cohesiebeleid, waarbij de vraag centraal staat welk ruimtelijk beleid er op Europees niveau gevoerd dient te worden. Een voorbeeld waar de EU-dimensie meer in het algemeen doorwerkt, is het Verdrag van Aarhus. Recentelijk heeft het Europese Hof in Straatsburg uitspraak gedaan in een zaak over de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.[522] Het Verdrag van Aarhus is weliswaar geen specifiek verdrag op het gebied van ruimtelijke ordening, maar de betreffende regelgeving en jurisprudentie werken in brede zin door op zaken die zich binnen het departement afspelen.

[522.] http://www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2015/01/eu-hof-verwerpt-claim-over-ongeldigheid-van-de-aarhus-verordening.html

Inspraak en openbaarheid van informatie zijn immers ook binnen Ruimte Vlaanderen belangrijke vraagstukken.[523]

Het secretariaat-generaal van het departement houdt zich in brede zin bezig met internationale contacten, waaronder bovengewestelijk overleg en contacten met andere lidstaten. Van de ongeveer 310 ambtenaren werkzaam binnen RWO zijn er hooguit zo'n drie met internationale zaken bezig, met andere woorden slechts 1%. Europese zaken maakt daar dan nog slechts een beperkt deel van uit. De aangelegenheden die daaruit voortvloeien worden veel meer opgevolgd in de normale processen, zoals het onderzoek naar toepasselijke regelgeving en het volgen van ontwikkelingen en initiatieven. Vooralsnog zijn dat er weinig.[524]

MOW heeft te maken met Europese normen van technische aard, bijvoorbeeld voor tunnelveiligheid. Een tunnelveiligheidscentrum diende te worden opgericht en procedureel moest voorzien worden in veiligheidsscreenings in de vorm van wegveiligheidsaudits. Dergelijke taken voert worden MOW veelal zelf uit.

Het is de bedoeling om tegen 2016 in Vlaanderen het rekeningrijden in te voeren, waarvoor de Eurovignetrichtlijn randvoorwaarden stelt.

Een erg belangrijke ontwikkeling is de vrije mededinging die de EU het openbaar vervoer oplegt.[525] Vlaanderen en de federale overheid zijn beide monopolist voor de gebieden waarin ze actief zijn (respectievelijk busvervoer en het grootste gedeelte van het spoorvervoer) en dat zal in de toekomst moeten veranderen. Nu er nog discussie plaatsvindt over de interpretatie en implementatie van de richtlijn, is er nog geen sprake van concrete veranderingen. Maar dit zal in de toekomst een groot vraagstuk worden voor MOW. Indirect heeft Europese milieuregelgeving een belangrijke impact op mobiliteitsbeleid, zowel voor het wel of niet aanleggen van infrastructuur als voor het gebruik ervan. Beschermingszones voor flora en fauna en normen over fijnstof, lucht- en watervervuiling spelen daarbij de grootste rol.

523. Interview respondent B
524. Idem
525. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:nl:PDF

Bij LNE speelt Europese regelgeving een grote rol. De regelgeving omtrent milieu, leefbaarheid en energie is enorm toegenomen, wat heeft geleid tot een exponentiële toename van beleid. In Vlaanderen is dan ook vooral sprake van extra beleid en niet zozeer van taken en verantwoordelijkheden die het vanwege EU-integratie niet langer uitvoert. Wel zet Vlaanderen minder in op zaken waarbij het verwacht als kleine lidstaat weinig gewicht in de schaal te kunnen leggen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om milieuaspecten bij internationale handel (zoals WTO-onderhandelingen).

De organisatie is sterk heringericht op het implementeren van nieuwe wetgeving. Daarnaast is geïnvesteerd in *early warning*: het vroegtijdig detecteren van thema's die aan de orde komen op Europees niveau, om op die manier te anticiperen en te proberen in een vroege fase een stempel te drukken op ontwerpteksten, met als doel de haalbaarheid te vergroten. Als de richtlijn er eenmaal is, moet deze immers worden uitgevoerd. Dit vormt een grote uitdaging.

Vlaanderen hanteert het uitgangspunt het bij de implementatie vooral niet beter te willen doen dan Europa vraagt (het zogenaamde gold plating). Dit geldt vooral voor regels die betrekking hebben op de industriesector. Het stellen van overmatig zware eisen zou kunnen leiden tot concurrentieverstoring. Europese regelgeving leidt soms ook tot onverwachte effecten, bijvoorbeeld in het geval van de habitatrichtlijn. Deze brengt met zich mee dat alle stikstofuitstoot in natuurgebieden moet worden teruggebracht tot onder de kritische drempel. Nu er al veel stikstof in de lucht aanwezig is vanwege verkeer en industrie, legt deze richtlijn een druk op de lokale bronnen, zoals in het geval van landbouworganisaties die veelal naast natuurgebieden zijn gevestigd. Mogelijk zal een deel hiervan niet kunnen blijven voortbestaan omwille van de Europese natuurdoelen, wat tot veel commotie en de roep om compensaties leidt. Vlaanderen heeft dit op het moment dat die richtlijn aan de orde was en beleid vormgaf, niet goed ingeschat.

11.5 CONCLUSIE

De BBB-hervormingen hebben binnen de Vlaamse overheid onder meer geleid tot dertien beleidsdomeinen, de oprichting van agentschappen en een formele scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Dit bracht ook minder positieve gevolgen met zich mee: fragmentatie en verkokering, diffuse verantwoordings- en sturingsrelaties en bovenal bleek de formele scheiding in taken te leiden tot efficiency- en coordinatieproblemen, waardoor deze scheiding in de praktijk (met RWO als voortrekker) niet goed werd opgevolgd. De Vlaamse regering heeft er dan ook voor gekozen deze scheiding meer los te laten.

Vanwege het uitgangspunt van de subsidiariteit controleert de Vlaamse overheid minder de lokale overheden, wordt in geval van een conflict tussen beide bestuurslagen de weg naar de rechter minder vaak bewandeld, oefent Vlaanderen voornamelijk nog een schorsingsbevoegdheid uit en wordt er gewerkt met een 'gesloten lijst'. Desalniettemin vindt er nog volop discussie plaats over hoe de bevoegdheden zouden moeten worden verdeeld en ontbreekt (bij LNE sterker dan bij ruimtelijke ordening) het vertrouwen in lokale overheden.

De discussie over de organisatie en het management van het ambtelijk apparaat vindt pas plaats nadat er overeenstemming is gekomen over de bestuurslaag waar een bepaalde bevoegdheid dient te liggen. Hierbij speelt in elk geval de overdracht van federale ambtenaren naar de gewesten en de taakstelling om het personeelsbestand van de overheid te reduceren vanwege de besparingen.

Ten aanzien van de veranderende taakopvatting van de Vlaamse overheid wordt wisselend gewerkt met concepten als de enabling state en de participatiesamenleving. Dit biedt mooie voorbeelden, maar roept ook de vraag op welke de rol er voor de Vlaamse regering nog overblijft. Daarnaast creëert het grote spanningsvelden, zoals activisme tegen overheidsbesluiten en vertraging in de beleidsuitvoering. Deze concepten leiden vooralsnog niet tot structurele organisatorische veranderingen. Wat betreft de energieke samenleving is in nieuwe projecten veel ruimte voor innovaties en partnerships met uiteenlopende stakeholders. Dit is nog volop in ontwikkeling.

Afgezien van het debat dat wordt gevoerd over territoriale cohesie en het Verdrag van Aarhus, speelt de EU-dimensie op het gebied van ruimtelijke ordening een beperkte rol. MOW heeft vooral te maken met een toenemend aantal technische eisen. Ook de milieuregelgeving werkt op dit beleidsdomein indirect door. Binnen LNE is beleid als gevolg van Europese regelgeving aanzienlijk toegenomen. Dit vroeg om een herinrichting van de organisatie en ook om een nieuwe omgang met actoren die door de toenemende regelgeving (economisch) benadeeld dreigen te worden.

12 Eindconclusie

12.1 INLEIDING

In dit afsluitende hoofdstuk kijken we nog eens kritisch naar de gevonden vernieuwingen en veranderingen en plaatsen we deze in de bredere context van de enabling state en de energieke samenleving. Vooral is het belangrijk in te gaan op de voorwaarden waaronder de enabling state en de energieke samenleving in onderlinge samenhang synergetische effecten voor de publieke dienstverlening kunnen genereren. In de landenstudies vinden we hiertoe relevante aanwijzingen. Allereerst gaan we in op de vraag in welke richting de bevindingen wijzen als het gaat over de rollen van de (rijks)overheid in de hedendaagse turbulente en onvoorspelbare samenleving. Hoe duiden we die nieuwe rollen? Daarna inventariseren we wat dit ons leert over het concept van de enabling state en de noodzakelijke voorwaarden om die enabling state te laten slagen. Daarbij behandelen we ook de relatie tot de energieke samenleving. Tenslotte beantwoorden we de vraag wat dit betekent voor de organisatie van de rijksoverheid en de benodigde rolopvatting en vaardigheden van haar personeel.

12.2 VERNIEUWING EN VERANDERING IN HUN CONTEXT

Als we kijken naar de verschillende rollen die de overheid vervult en hoe zij zich verhoudt tot de energieke samenleving, kunnen we vier modellen onderscheiden, met elk een verschillend karakter als het gaat om de doelbepaling, de rol van het beleid, de rol en plaats van de ambtenaar, de organisatie van de overheid en de wijze en mate van sturing[526]:

- het rechtmatige overheidsmodel
- het presterende overheidsmodel
- het netwerkende overheidsmodel
- het participerende overheidsmodel

Deze sturingsmodellen sluiten elkaar nadrukkelijk niet uit, maar manifesteren zich tegelijkertijd in een systeem. Dat systeem heeft daardoor een gelaagd en gemengd karakter. Uiteraard zien we op verschillende momenten en in verschillende sectoren dat een bepaald sturingsmodel geaccentueerd naar voren komt, of dat een bepaald sturingsmodel juist, gegeven de aard van het onderwerp of het maatschappelijk tij, wat naar de achtergrond verschuift.

De *rechtmatige* overheid beantwoordt het meest aan het Weberiaans ideaaltypische model van de uitoefening van legaal-rationaal gezag door middel van een ambtelijke staf. Bureaucratie is dan 'de rechtsstaat in werking'. Bij het **vaststellen van**

[526] Van der Steen et al. 2014

publieke belangen ligt het primaat bij de politiek. **Beleid** is de vertaalslag van politieke ambities naar regels, procedures en de inzet van middelen. De **ambtenaar** is in de kern zorgvuldig, onpartijdig en integer. De overheid is **hiërarchisch georganiseerd** en leunt sterk op het primaat van de politiek in combinatie met ambtelijke loyaliteit. **Sturing** vanuit de overheid is bureaucratisch en gaat primair uit van het uitoefenen van rechten en plichten. Interessant is dat dit model in meer pure vorm is aan te treffen in omstandigheden waar de overheid een beperkte taakomvang en -ambitie heeft: voornamelijk op de klassieke interne en externe openbare orde en veiligheidstaken. Daarbuiten is de samenleving autonoom en kan deze door middel van 'burgerlijke zelfsturing' energiek van aard zijn. Dit model is niet alleen in de tijd beperkt tot de later te bespreken nachtwakerstijd, maar ook nu nog in het betreffende taakdomein. Dit is breed in onze studielanden verspreid. Wel is het zo dat van oudsher een land als Frankrijk elementen uit dit model ook bij de realisering van infrastructurele projecten heeft gebruikt; dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en meer recentelijk Nederland. In die landen wordt van oudsher minder sterk top-down gestuurd. De Britse variant is er een van een grotere mate van sectorale zelfsturing, de Nederlandse variant van consensusvorming door middel van neo-corporatistische overlegstructuren.

De *presterende* overheid sluit het meest aan bij de principes van New Public Management. **Doelbepaling** vindt plaats door de politiek en door middel van afrekenbare prestatieafspraken. Interessant is dat aangesloten wordt bij de klassieke politiek-bestuur-scheiding, die vanuit bestuurswetenschappelijk perspectief vanaf het midden van de vorige eeuw sterk bekritiseerd is. **Beleid** is het resultaat van de vertaalslag van politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties. De **ambtenaar** is primair resultaatgericht, klantbewust en doelmatig. De verhouding met de samenleving en de markt zijn in bedrijfseconomische termen gegoten, waarbij gebruik wordt gemaakt van het marktmechanisme als coördinatiemiddel. In aanvulling betekent het gebruik van NPM het creëren van quasi-markten, waarbij publieke goederen als producten worden gedefinieerd en de vraag en aanbod politiek wordt bepaald. Dit betekent een verticale vorm van **sturing**, vaak in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer, die vooral vorm krijgt via (de monitoring van) prestatieafspraken en de vergroting van transparantie, ook naar de samenleving, om zo verantwoording te kunnen realiseren. Voorbeelden van de presterende overheid zien we in alle zeven landen terug: in België de Copernicushervorming, in Canada de Red Tape Reduction Committee, en in Duitsland het Neues Steuerungsmodell en de LOLF in Frankrijk. In Finland heeft de presterende overheid bijvoorbeeld uiting

gekregen in de samenvoeging van dienstverlenende instanties in brede *one-stop shops* voor burgers op het gemeentelijke niveau. Dit om verkokerde dienstverlening te doorbreken en efficiënter en klantgerichter te kunnen werken.

De *netwerkende* overheid is een model waar de overheid niet geïsoleerd opereert, maar samen met anderen in een meer horizontale verhouding te werk gaat. **Doelbepaling** vindt plaats in interactie met belangrijke, daartoe uitgekozen partners uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. **Beleid** is de vertaalslag van maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken. De **ambtenaar** is in de kern omgevingsbewust, responsief en samenwerkingsgericht. De **organisatie** van de overheid is vooral gericht op verbinding en afstemming met het netwerk van gevestigde actoren. Sturing van markt en samenleving gebeurt horizontaler en door middel van onderhandelingen en compromissen. Op deze manier ligt een belangrijke opgaven voor de overheid in het dealen en schipperen met belanghebbenden en met experts. De metafoor van de kikkers die in de kruiwagen moeten blijven, dringt zich hierbij ook. Daarnaast is, vanwege het belang van consensusvorming met externe partijen, bijsturing en bijstelling van einddoelen en normen een centraal element. Ook hiervan treffen we veel voorbeelden in de verschillende landen aan. Denk aan de Canadian Council for Public Private Partnerships in Canada, het Deense flexicurity-systeem en de hervormingen van de ouderen- en jeugdzorg, en de verschillende experimenten met maatschappelijke initiatieven in het ruimtelijke en economische domein in het Verenigd Koninkrijk.

De *participerende* overheid is eigenlijk een variant op het netwerkmodel, waarbij de rol van het openbaar bestuur nog meer bescheiden en responsief is in die zin dat bij de participerende overheid het initiatief komt vanuit de samenleving. De rol van de overheid is meer registrerend, verbindend, aanmoedigend en 'empowerend'. Het sturingsmodel gaat primair uit van de energie en de veerkracht die uit de maatschappij zelf opkomt. **Doelbepaling** gebeurt dan feitelijk door burgers en bedrijven, die naar hun eigen behoeften en agenda maatschappelijke waarde ontwikkelen. **Beleid** is er om maatschappelijke initiatieven van kaders en ondersteuning te voorzien. De ambtenaar is enerzijds verbindend en anderzijds ingehouden, beheerst en voorzichtig, en de organisatie is vooral gericht op prudentie en afstandelijkheid en bescheidenheid. De overheid verliest publieke doelen niet uit het oog, maar stuurt vooral doordat zij aansluiting zoekt bij maatschappelijke initiatieven. Het lijkt sterk op het klassieke pluralistische perspectief uit de politieke wetenschappen op collectieve actie, waarbij actoren uit de samenleving zich vrij en zonder probleem kunnen organiseren om hun belangen in het maatschappelijk speelveld

te kunnen behartigen. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van incentives, benchmarks en best practices vanuit de overheid om private actoren verder te stimuleren (Canada, het Verenigd Koninkrijk, Finland) en het Deense Burgers achter het Stuur-programma en het Finse Beleidsprogramma voor Burgerparticipatie. Ook het Duitse model Fördern und Fordern (ondersteunen en eisen) is hier een sprekend voorbeeld van.

Een andere, meer verfijnde analytische benadering is die van verschillende staatsmodellen, zie tabel 3 hieronder.[527] Deze benadering laat, net als de benadering van Van der Steen et al., verschillende modellen van sturing zien, waarbij deels sprake is van *transitie* (een model wordt primair gehanteerd in een bepaalde periode) en deels van *co-existentie* (verschillende modellen manifesteren zich tegelijkertijd, afhankelijk van het onderwerp). In de volgende paragraaf belichten we dit model, vooral waar het de twee varianten van de enabling state betreft in relatie tot de energieke samenleving vanuit de landenstudies.

527. Van der Meer 2012

	Nachtwakers-staat	Welvaarts- en verzorgingsstaat	Enabling state (sterke variant)	Enabling state (zowel communitaristische als neoliberale variant)
Diepte van staatsinterventie	Klein/middel	Groot	Groot	Middel
Breedte van staatsinterventie	Openbare orde, veiligheid	Gehele spectrum	Openbare orde, veiligheid + faciliterende taken	Openbare orde, veiligheid + faciliterende taken
Sturingsbenadering:				
Timing	Reactief	Proactief	Proactief	Reactief
Routing	Direct	Direct	Direct + indirect	Direct + indirect
Dienstverleningsstijl	Regulerend	Producerend	Regulerend	Regulerend
Gebruik van machtsmiddelen	Hoog	Hoog	Middel	Laag
Mate van 'sterke staat'	Laag	Hoog	Middel	Middel
Sturingsinstrumenten:				
Formele/informele sturing	Formeel	Beide	Beide	Beide
Type instrumenten	Wetgeving	Wetgeving + financiële prikkels + communicatieve instrumenten	Wetgeving + convenanten / akkoorden + financiële prikkels	Wetgeving + convenanten / akkoorden + financiële prikkels
Coördinatie via	1. Hiërarchie 2. Markt	1. Hiërarchie 2. Maatschappelijk middenveld	1. Markt 2. Hiërarchie 3. Maatschappelijk middenveld	1. Hiërarchie 2. Markt
Internationale oriëntatie	Laag (intern l' isolationisme, tenzij nationaal belang direct in geding)	Laag (focus op eigen gemeenschap, met duidelijke OS agenda)	Laag/middel (focus op eigen gemeenschap, erkenning van globaliserende context)	Middel (eigen gemeenschap als onderdeel van geglobaliseerd systeem)

Tabel 3 Staatsmodellen, een analytische benadering. Gebaseerd op Van der Meer (2012)

12.3 DE OPKOMST VAN DE ENABLING STATE EN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

De casestudies hebben een aantal inzichten gegeven in de opkomst van de enabling state en relatie tot de energieke samenleving. Een eerste inzicht is dat het idee van de enabling state als retorisch ideaalbeeld wordt gebruikt, maar ook op verschillende onderwerpen een empirische realiteit is geworden.

In Vlaanderen treffen we een duidelijke ontwikkeling aan in de dominante cultuur van besturen. De omslag naar een meer rationele vorm van bestuur, dat minder personalistisch en meer prestatiegericht is geworden, is daarbij van belang. De Vlaamse overheid heeft onder meer ten aanzien van de inrichting van de publieke ruimte haar randvoorwaarden en kaderstellende functie aangescherpt. Deze verandering, die tevens een belangrijke cultuuromslag van een Latijns-Napoleontische naar een Noordwest-Europese bestuursoptiek inhoudt, hangt samen met de omslag naar de enabling state. De Vlaamse blik richt zich dus minder op Frankrijk en meer op landen als Nederland, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

Het Verenigd Koninkrijk gebruikte met Big Society een retorisch ideaalbeeld van de communitaristische enabling state: ‘van betrokken burgers in een verantwoordelijke samenleving, waarin de overheid niet alleen de orde garandeert maar ook actief bijdraagt aan de vorming en instandhouding

van sociaal kapitaal', en met 'een gedifferentieerd weefsel van instituties en netwerken van maatschappelijke zelforganisaties'.[528].

Een tweede inzicht dat de casestudies hebben opgeleverd is dat het retorische ideaalbeeld sterk kan verschillen van wat breed ervaren wordt bij het brede publiek maar ook binnen de overheid zelf. Zo zien weinigen Big Society als een politiek of beleidsmatig succes, omdat het niet blijkt te werken als een verbindende en faciliterende staat, maar eerder als een zogenaamde *lean state*. Deze vorm van de waarborgstaat kan het best aangeduid worden als een verlegenheidsantwoord op de overvraagde, onbetaalbaar geworden verzorgingsstaat.[529] Een dergelijke post-verzorgingsstaat belooft aan de inputzijde veel meer dan deze aan de outcomezijde kan waarmaken. Daardoor komt de overheid niet zij aan zij participerend mét de samenleving te staan, maar tegenóver de samenleving, die zich onverschillig of zelfs boos of verweesd achtergelaten voelt.

Dit heeft daardoor geleid tot de opkomst van concepties als lokalisme. De maatschappelijke onvrede uit zich ook in de opkomst van een protestpartij als UKIP, die niet alleen een anti-EU/instelling heeft, maar ook gericht is tegen de gevestigde Britse politieke orde. Zo zijn de grote infrastructurele projecten (onder meer hogesnelheidsspoorlijn en luchthaven Heathrow) in de Engelse *home counties*, traditioneel gedomineerd door de conservatieve partij, ook in Westminster van invloed op de aantrekkingskracht van een partij als UKIP. Dit leidt als tegenstrategie tot meer aandacht voor het belang van lokale overheden en gemeenschappen.

Een derde inzicht is dat, mede gebaseerd op het voorgaande, de mate waarin de enabling state er daadwerkelijk in slaagt om samen met de samenleving sturing te geven en diensten te verlenen, varieert van land tot land en van onderwerp tot onderwerp. Over het algemeen geldt dat ambtenaren en het bredere publiek de enabling state positief bezien wanneer niet alleen de overheid een stap terugdoet, maar ook burgers en bedrijven daadwerkelijk geënthousiasmeerd en gemobiliseerd worden. Een enabling state zonder deze energieke samenleving wordt gezien als een mislukt project. Dit lijkt het lot van de Big Society-hervormingen te zijn geworden, omdat deze hervormingen gepaard gingen met bezuinigingen in plaats van investeringen in het maatschappelijk middenveld. Eenzelfde lot kan de introductie en uitwerking van de participatiesamenleving in Nederland beschoren zijn.

Dit komt dan ook naar voren als de belangrijkste valkuil van de enabling state: dat een zich terugtrekkende overheid er automatisch op rekent dat burgers en bedrijven dienstverlening en andere

528. 't Hart 2014: 28
529. idem

maatschappelijke (voorheen publieke) functies geruisloos en met dezelfde kwaliteit en dekkingsgraad op zich nemen. Hier ligt een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle enabling state: de overheid moet niet alleen zorgen voor deregulering en de beperking van de eigen dienstverlening (*getting the state out of the way*[530]) maar ook actief stimuleren dat een rijk scala van maatschappelijke partijen verantwoordelijkheden kan overnemen (*getting society's engine started*). Hoe de overheid tot deze nieuwe rolinvulling kan komen, komt hieronder aan bod.

530. 't Hart 2012

12.4 NAAR EEN TOEKOMSTBESTENDIGE RIJKSOVERHEID

De verschillende landenstudies hebben laten zien dat als gevolg van de stevige maatschappelijke veranderingen en toegenomen onzekerheid en onvoorspelbaarheid (turbulentie) de politieke meerderheidsopvatting is dat de actieve verzorgingsstaat onhoudbaar is geworden. Als gevolg hiervan worden hervormingen in de richting van een enabling state of netwerkende en participerende overheid als best begaanbare alternatieve weg gezien. Echter, de studies hebben ook laten zien dat een zich terugtrekkende overheid daarmee niet automatisch op een bevredigende manier invulling geeft aan haar nieuwe rol. Deze nieuwe overheidsrol, die de samenleving faciliteert en mobiliseert, heeft een beleidsmatige kant (bijvoorbeeld door middel van subsidiëring, fiscale faciliteit en het creëren van platforms en overlegstructuren). Daarnaast hangt het succes daarvan ook voor een groot deel af van een passende ambtelijke organisatie en ambtelijke rolopvatting.

De hervormingen langs de lijnen van New Public Management en in de richting van de enabling state hebben een grote invloed gehad op de aard en het takenpakket van het overheidspersoneel in alle zeven landen. Waar in de klassieke verzorgingsstaat veelal sprake was van grote, min of meer monolithische departementen, hebben de genoemde hervormingen geleid tot (a) een grotere fragmentatie van het geheel aan overheidspersoneel, (b) een differentiatie aan typen overheidsdienaren en

(c) een doorwerking in het *esprit de corps* van het overheidspersoneel.

De *fragmentatie* is onder andere toegenomen vanwege de toenemende functionele scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht en handhaving, mede als gevolg van de introductie van NPM-visies. Het onderbrengen van deze functies in aparte, soms verzelfstandigde organisaties heeft als doel uitvoerings-, toezichts- en handhavingsambtenaren op grote afstand van de politiek verantwoordelijke te plaatsen. Een andere vorm van fragmentatie heeft plaatsgevonden doordat taken (en daarmee overheidspersoneel) in verschillende taakvelden overgedragen zijn aan dan wel overgenomen zijn door het Europese, het regionale en het lokale niveau. Dit wordt nog versterkt vanwege de tendens om de functionele overlap om redenen van effectiviteit, efficiency en vermindering van bestuurlijke dichtheid weg te snijden.

De *differentiatie* van het overheidspersoneel is tegelijkertijd toegenomen, doordat veel van de taken die niet behoren tot het primaire beleids-, uitvoerings- of handhavingsproces geprivatiseerd zijn of geoutsourced naar private-sectororganisaties die als opdrachtnemer van de overheid diensten verlenen. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen de volgende schillen van overheidspersoneel, per bestuurslaag, op volgorde van nabijheid bij de kern van de staat zie figuur 5 hieronder:

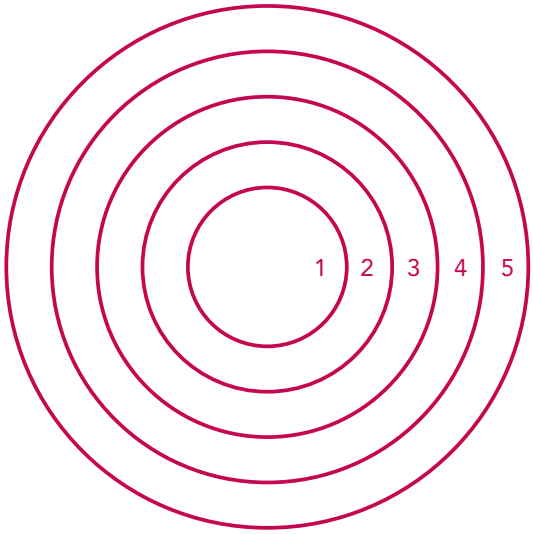
(1) de 'onvervreemdbare' kern van de overheid, dat wil zeggen statutaire ambtenaren, die ofwel
   a. dicht bij het politieke proces staat, en/of;
   b. de coördinerende en integratieve rol tussen bestuurslagen en met semi-publieke en private partijen vervult en/of;
   c. belast is met de klassieke overheidstaken zoals openbare orde en veiligheid en die zodoende uitgerust zijn met de zwaardmacht van de staat;
(2) adviserend en uitvoerend personeel dat op enige afstand staat van het politieke proces, zoals het personeel van agentschappen en publiekrechtelijke ZBO's;
(3) zij die werkzaam zijn in het zogenaamde publiek private domein, dat wil zeggen privaatrechtelijke organisaties zonder winstoogmerk, zoals overheidsstichtingen, onderwijs- en zorginstellingen;
(4) zij die in dienst zijn van een privaatrechtelijke organisatie, en taken uitvoeren voor of namens de overheid, dat wil zeggen: personeel van een privaatrechtelijke organisatie met een winstoogmerk, waar de overheid een meerderheidsaandeel in bezit, zoals als dan niet verzelfstandigde staatsbedrijven;

(5) zij die in dienst zijn van een privaatrechtelijke organisatie met winstoogmerk waarvan de overheid geen aandeelhouder is, en die op contractbasis taken voor of namens de overheid uitvoeren, zoals adviesbureaus, cateringschoonmaak en beveiligingsbedrijven.

Een veranderende rolopvatting van de overheid heeft gevolgen voor de samenstelling en relatieve omvang van elke schil. New Public Management hervormingen en de opkomst van de enabling state hervormingen hebben ertoe geleid dat schil 1 relatief kleiner is geworden en de schillen 2 tot en met 5 relatief groter zijn geworden. De mate waarin deze verschuivingen plaatsvinden, verschilt vanzelfsprekend per land, per periode, en per beleidssector. Interessant genoeg zijn de vijf onderscheiden schillen in elk van de onderzochte landen aanwezig heeft dit onderzoek laten zien dat de discussies over de (on)wenselijkheid van een grotere differentiatie en een beperktere eerste schil vergelijkbaar zijn tussen landen.

Vijf schillen van overheidspersoneel:

1. Civil service
2. Agentschappen, publiekrechtelijke ZBO's
3. Privaat publiek domein
4. Private sector, overheid heeft meerderheidsaandeel
5. Private sector, bedrijf voert taken uit voor of namens de overheid



Figuur 5 Vijf schillen van overheidspersoneel

Figuur 5 hierboven werpt tevens belangrijke vragen op ten aanzien van de minimale omvang van schil 1, en ten aanzien van de vraag in hoeverre de hervormingen van de afgelopen decennia inderdaad een uitholling van de staat tot gevolg hebben gehad. Is het inderdaad zo dat de staat geleidelijk is uitgehold[531], waarbij de kern van de overheid niet meer is dan een lege huls, of moeten we het proces in plaats van als een *uitholling*, juist zien als een *afpelling* van de staat waarbij een harde en onmisbare kern aan civil servants is overgebleven, die vanwege zijn unieke taak en capaciteiten ondersteuning en gezag verdient?

Het model kan behulpzaam bij het beantwoorden van de vraag welke taken nu precies onvervreemdbaar zijn, met andere woorden, die zaken die niet anders dan door statutaire ambtenaren vervuld kúnnen worden. Ook geeft het model structuur aan de discussie over welke uitrusting en arbeidsrechtelijke bescherming overheidspersoneel dient te beschikken om hun taken optimaal te kunnen uitvoeren. Voor welk overheidspersoneel is eenzelfde rechtspositie als in de private sector werkbaar, voor welk overheidspersoneel is een ambtelijke rechtspositie noodzakelijk?

In verschillende landen (onder meer Zweden, Italië en deels Zwitserland en Denemarken) heeft ook de hervorming of afschaffing van de aparte arbeidsrechtelijke status van verschillende typen ambtenaren bijgedragen aan de differentiatie onder het overheidspersoneel.[532]

Als afgeleide van de fragmentatie en differentiatie is in veel landen ook het esprit de corps/ de cultuur van civil service, ofwel de positieve gemeenschappelijke identiteit onder het overheidspersoneel, afgenomen. Dat laatste wordt mede veroorzaakt door de introductie van een bedrijfseconomische cultuur die in het kielzog van NPM haar intrede bij de overheid heeft gedaan. Alleen Frankrijk heeft zich – mede door centrale, professionele scholing van het overheidspersoneel – hiertegen nog redelijk kunnen wapenen.

Europese integratie, decentralisatie, verzelfstandiging, privatisering en outsourcing van producerende taken en arbeidsrechtelijke 'normalisering' samen hebben het aanzien van de rijksdienst in de verschillende landen veranderd. De rijksdienst is niet zozeer uitgehold, maar eerder afgepeld, wat in zekere zin het tegenovergestelde inhoudt. Hoe ziet nu die overgebleven kern van de rijksdienst eruit? Welke rol heeft zij te vervullen en hoe dient zij die te vervullen?

De rol van de hedendaagse en toekomstige rijksdienst valt uiteen in twee hoofdclusters van taken. Het eerste is de set van onvervreemdbare taken die de eigenheid van de overheid definiëren en door geen andere partij dan de met zwaardmacht

531. Zie Rhodes 1994
532. Van der Meer et al. 2013

uitgeruste staat vervuld kan worden. We hebben het dan bijvoorbeeld over de klassieke staatstaken op het gebied van defensie, veiligheid, justitie en fiscale zaken.

Het tweede cluster is de set van taken en activiteiten die horen bij het complexe meerlagige en deels gehorizontaliseerde bestuurssysteem. Hoe meer het openbaar bestuur gefragmenteerd en gedeconcentreerd raakt en een samenspel wordt van wederzijds afhankelijke overheids- en semi-overheidsactoren op verschillende bestuurslagen, hoe groter de behoefte wordt aan een deskundig en professioneel kernapparaat dat in staat is een integratieve, verbindende en coördinerende functie te vervullen. Deze rol vervult het openbaar bestuur op basis van een gemeenschappelijk visie op taakopvatting, kennis, professionaliteit, centraliteit in het netwerk en nabijheid van de nationale politiek, die vooralsnog de meest cruciale rol speelt als het gaat om democratische input en verantwoording. Van alle actoren en instituties in dit complexe governancelandschap, is de rijksdienst dus de meest aangewezen partij om deze fundamentele rol te vervullen.

De mate van succes waarmee ambtenaren aan deze fundamentele rol invulling kunnen geven, hangt af van vele factoren, waarvan we vier belangrijke hieronder uitwerken. De vier zijn: de ambtelijke rolopvatting, de vaardigheden van de ambtenaar, de inhoudelijke kennis en de ambtelijke trots.

DE AMBTELIJKE ROLOPVATTING[533]

Welke ambtelijke rolconceptie rust de ambtenaar het beste toe in een turbulente en voorwaardenscheppende staat? Om die vraag te beantwoorden, moeten we eerst drie te onderscheiden ambtelijke rolconcepties bespreken (zie Tabel 4).

De ambtenaar als..	Beknopte omschrijving
Dienstknecht	Volgt kritiekloos en zonder eigen inbreng de order van zijn politieke opdrachtgever op.
Zelfstandige professionele zelfbestuurder	Neemt en ontvangt (met een beroep op managementautonomie) grote mate van vrijheid, zonder veel bemoeienis van politieke bestuurders: publieke entrepreneur
Zelfbewuste dienaar	Faciliteert politiek en maatschappij vanuit professionalisme, is een proactief en inspirerend spiegelbeeld voor politiek en ambtelijk leidinggevende, is een aan regels gebonden en kritische mee- en tegendenke.

Tabel 4 Drie ambtelijke rolconcepties.
Bron: Van der Meer et al. (2012).

533. De bespreking van de ambtelijke rolopvatting is gebaseerd op Van der Meer et al. (2012), p. 39-42

Ten eerste kunnen we de rol van de ambtenaar zien als die van een dienstknecht, die kritiekloos en zonder eigen inbreng de orders van zijn politieke opdrachtgever opvolgt. De ambtenaar is in dit perspectief een machinaal voorwerp, een instrument: gehoorzaam, kritiekloos en in letterlijke zin amoreel, dat wil zeggen: zonder de eigen normen en waarden te betrekken op het handelen in overheidsdienst. Dit perspectief klinkt volgens sommigen (overigens ten onrechte) door in de formeel-legale conceptie van de Weberiaanse bureaucratie. Het ideaaltypische beeld van de ambtenaar als geformuleerd door Weber hield namelijk geen dienstknecht in, maar een aan regels en recht gebonden professionele adviseur of uitvoerder. Ambtenaren konden op grond van hun competentie een grote mate van autonomie binnen een gedefinieerde functie bezitten. Daarnaast zorgde de hiërarchie ervoor dat de leidinggevende niet willekeurig en los van de regels kon ingrijpen in het werk en de positie van de ambtenaar.

Ondanks dat vermindering van hiërarchische lagen, ook 'werkorganisatorische verplatting' genoemd, vaak wordt opgevat als een 'bevrijding van de ondergeschikte', verzwakt deze in feite de verticale keten van verantwoording en verantwoordelijkheid. Het gevolg daarvan is niet per se gunstig voor de ondergeschikte: de interventiemogelijkheden van de top worden verruimd en daarmee ook de mogelijkheid dat ambtenaren in een dienstknechtrol worden gedrongen.

Een tweede manier om de ambtenaar te bezien, en in meerdere opzichten als het andere uiterste te bestempelen, is als zelfstandige professionele zelfbestuurder. Daarbij valt te denken aan de ambtenaar die ook hier op basis van kennis en expertise is aangesteld en op grond daarvan een grote mate van zelfstandigheid bezit ten opzichte van politiek en samenleving en de publieke zaak vormgeeft. Een moderne variant hiervan bestaat in de verpersoonlijking van het ambtelijk managerialisme: de ambtenaar die, zich beroepend op managementautonomie, vrijheid neemt en toebedeeld krijgt.

Binnen het New Public Management luidt het adagium hier *let managers manage*[534]. Politieke bestuurders hebben met dat management geen bemoeienis en willen dat ook niet hebben. Daarmee komt binnen het ambtelijk apparaat macht, in ieder geval voor een deel van de taken, meer te liggen bij het ambtelijk management. Du Gay wijst in zijn boek 'In Praise of Bureaucracy' op het verschijnsel dat in termen die veel gebruikt worden in de moderne managementtaal, zoals 'organisatiegoeroe', 'visie' en 'missie', een quasireligieuze connotatie besloten ligt.[535] Een twijfel aan een ingezette managementkoers kan daardoor bijna tot heiligschennis worden verklaard. Tegenspraak of een ander geluid wordt

534. Toonen 2001
535. Du Gay 2000

in een te ver doorgevoerd managerialisme nog maar in zeer beperkte mate op prijs gesteld. Het managerialisme lijkt zo tot een meer geëmancipeerde manager te leiden, waarbij de medewerker in een ondergeschikte afhankelijkheidsrelatie komt te staan en waar vragen worden gesteld als 'hoe wil je bediend worden?' Maar die manager zit op zijn beurt ook in een bevelsketen die leidt tot het topmanagement. Het gevaar bestaat dat dit topmanagement via het fenomeen van *groupthink* onder een gesloten visievorming gebukt gaat en er zodoende een sfeer van 'zonnekoningen onder elkaar' ontstaat.[536]

Het debat in bestuurlijke en wetenschappelijke kring over de ambtelijke professionaliteit leidt tot een steeds duidelijker profiel van de rol en verantwoordelijkheden van de ambtenaar, die voorheen diffuser waren. In verschillende delen van de Nederlandse rijksdienst heeft in de afgelopen tien jaar een duidelijke professionaliseringsslag plaatsgevonden, die op veel plekken geleid heeft tot een verhoging van de kwaliteit in de advisering en een eenduidige en stabiele rolopvatting. De nadruk ligt op een zekere eigenstandige positie (ten opzichte van de politiek) om het publieke belang vorm te geven.

Een derde manier om de rol van de ambtenaar te bezien is de conceptie van de ambtenaar als zelfbewuste dienaar van politiek en maatschappij: de ambtenaar die politiek en maatschappij faciliteert vanuit zijn professionalisme. Bij de ambtenaren werkzaam op de klassieke overheidstaken is van oudsher deze zelfbewuste dienaarsrol te onderscheiden. De opkomst van een multi-levelgovernancesysteem en de enabling state vraagt om ambtenaren met een dergelijke rolopvatting op allerlei bestuurs- en hiërarchische niveaus. Niet alleen geldt dit ten opzichte van andere actoren in het netwerk, maar ook in de richting van de politiek en ambtelijke leidinggevende(n). De ambtenaar kan dan fungeren als een inspirerend en proactief spiegelbeeld (de activiteit van *appraisal*, waardering[537]) en zijn meerdere zowel van strategisch als inhoudelijk advies voorzien. Hij dient hiervoor van politieke leidinggevende en ambtelijke manager wel het vertrouwen en de ruimte te krijgen of te winnen. De recente hernieuwde neiging tot politieke *bureaucrat bashing* is hiervoor niet bevorderlijk.

De (bestuurs)ambtenaar is gebonden door verantwoordelijkheden: enerzijds door de gangbare democratische codes, anderzijds door de geldende juridische regels. Er zijn dus proactieve en kritische ambtenaren nodig om deze spiegelfunctie te vervullen. Dit is in het bijzonder van belang, aangezien ons democratisch stelsel uitgaat van lekenbestuur. Dit is de kern van ons stelsel. Dat vraagt om deskundige assistentie en advisering. Tegelijkertijd komt ook het belang van vertrou-

536. Zie de bevindingen van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015) met verwijzing naar 'besluitvorming in een gesloten bolwerk'.
537. Self 1977

welijkheid in de omgang en politieke neutraliteit naar voren. Hoe kan een ambtelijk advies of kritiek vertrouwd worden wanneer de kans bestaat dat men daarmee naar buiten treedt? Goed omgaan met die ambiguïteit behoort tot de kern van de ambtelijke professionaliteit.

Een rol van de ambtenaar van het derde type lijkt zowel binnen de klassieke overheidstaken als in de context van multi-level governance en de voorwaardenscheppende staat te verkiezen boven de eerste twee rollen. Er is voldoende ruimte om op basis van de ambtelijke professionaliteit te opereren en hij is door wetgeving en cultuur gebonden aan de verplichtingen en verantwoordelijkheden als neergelegd in de democratische rechtsstaat. Het moge duidelijk zijn dat hier sprake is van een spanningsveld of ambiguïteit, anders gezegd: er moet een balans gevonden worden tussen vrijheid en gebondenheid die het vermogen van de ambtenaar om zijn taken te vervullen optimaal versterkt.

Eenzelfde ambiguïteit treedt op bij de vraag in hoeverre deze ambtenaar vanuit zijn rol betrokken moet zijn bij het maatschappelijke debat, of zich juist afzijdig ervan zou moeten houden. Daarvoor zijn algemene regels niet onbruikbaar, maar onvoldoende. Het gaat ook om een persoonlijke vaardigheid en kunde. Dit wordt in de Amerikaanse bestuurswetenschappelijke literatuur *craft* genoemd. Het is niet aan te leren wanneer het er niet is, maar valt door training (formeel en on the job) wel nader te ontwikkelen. Vandaar het belang van selectie, rekrutering en training, waarbij geldt dat ook het openbaar bestuur bij de rekrutering op het punt van vaardigheden selectief moet zijn.

De vraag is wat het bovenstaande betekent voor de positie van het overheidspersoneel, zowel inhoudelijk als vanuit een juridisch oogpunt. Maken deze ontwikkelingen een traditioneel, bureaucratisch, carrièregericht ambtelijk apparaat vanwege een gebrekkige flexibiliteit en aansluiting op de moderne arbeidsmarkt onmogelijk, zoals soms wordt beweerd, of ligt dit ten minste minder voor de hand dan voorheen?[538] Ook is het van belang rekening te houden met sectoren binnen het overheidsapparaat, waar de continuïteit nog steeds het meest dominante verschijnsel is. Het veranderingsperspectief kan op onderdelen te veel worden uitvergroot. Voorts in het de vraag wat dit betekent voor de benodigde vaardigheden van ambtenaren.

DE VAARDIGHEDEN, INHOUDELIJKE KENNIS EN TROTS VAN DE AMBTENAAR

Als we kijken naar wat die toekomstbestendige ambtenaren moeten kunnen en wat zij in hun dagelijkse werk moeten toepassen, kunnen we drie clusters van opgaven onderscheiden. De

[538] Demmke 2004

eerste zijn de klassieke ambtelijke opgaven, die nauw verwant zijn met de Weberiaanse ambtelijke deugden, waarin de ambtenaar zijn politieke opdrachtgever en het interne ambtelijke speelveld loyaal en effectief dient, en inhoudelijke expertise combineert met het vermogen om een beleidsagenda te verwezenlijken. Ruwweg vanaf het midden van de jaren '80 is hier steeds duidelijker een cluster van andere vaardigheden bijgekomen, die meer te maken hebben met de opgaven van het gefragmenteerde meerlagige bestuurlijke systeem waarin ambtenaren steeds meer moeten samenwerken met, en wederzijds afhankelijk zijn van, actoren op andere bestuurslagen en in het semi-publieke en private domein. In het huidige tijdvak komt daar een derde cluster bij van vaardigheden die voortvloeien uit de politieke, maatschappelijke, economische en technologische turbulentie waarbinnen de ambtenaar zich bevindt. Die omgang met de turbulente voorwaardenscheppende netwerksamenleving vergt nieuwe vormen van faciliteren en meebewegen, maar ook van zelfbewust handelen, koers houden en grenzen stellen.

Klassieke ambtelijke opgaven	Multi-level-governanceopgaven	Opgaven van de turbulente, voorwaardenscheppende netwerksamenleving
1. Loyaal en effectief dienen 2. De 'bestuurlijke achterkamer' dienen 3. Expertie en realisatievermogen bundelen 4. Weberiaanse deugden cultiveren	5. De blik (ook) naar buiten richten 6. De interne samenhang vergroten 7. Leren omgaan met transparantie en verantwoording 8. Internationaal denken, multi-level opereren 9. De eerste adviseur van het bestuur zien te blijven	10. Omgaan met agendaturbulentie 11. … electorale en partijpolitieke turbulentie 12. … gezagsturbulentie 13. … temporele turbulentie 14. Balanceren tussen rollen 15. Interactief besturen in een netwerksamenleving

Tabel 5 Bron: 't Hart, 2014

Dit uitgebreide en gestapelde palet aan vaardigheden vraagt om ambtelijke duizendpoten. Natuurlijk verschillen de benodigde vaardigheden naar gelang het karakter van het taakveld en de positie. Niettemin vragen al deze vaardigheden om een ambtelijke instelling die zich uit in een ambtelijke trots en professionaliteit. Op een niveau boven dit palet bevinden zich attitude-kenmerken, zoals sensitiviteit voor de politieke, democratische en rechtstatelijke dimensies van het werk voor de publieke zaak.

Inhoudelijke expertise wordt beschouwd als een van de klassieke ambtelijke opgaven, maar blijkt in de praktijk ook een noodzakelijke hulpbron voor de andere type opgaven. Ambtelijk bestuur is immers bestuur op basis van kennis, en ambtelijke deskundigheid is de basis van gezagsuitoefening door ambtenaren.[539] Niet alleen moeten zij inhoudelijke beslissingen nemen op basis van de juiste vakinhoudelijke kennis (uiteraard in combinatie met kennis over de politiek-bestuurlijke realiteit), maar inhoudelijke kennis is ook een belangrijke voorwaarde om effectief te kunnen zijn op het gebied van de multi-level-governancevaardigheden en de vaardigheden van de turbulente voorwaardenscheppende netwerksamenleving. Ook op het terrein van de procesgeoriënteerde vaardigheden is inhoudelijke kennis een vereiste, omdat succes als onderhandelaar en regisseur en geloofwaardigheid binnen een complex netwerk voor een aanzienlijk deel afhangt van de deskundigheid en geïnformeerdheid van de speler in kwestie. Alleen op grond van deskundigheid, zelfbewustzijn en vaardigheid kan de ambtenaar de complexe functie van dienaar van de publieke zaak waarmaken.

539. Weber 1972

12.5 CONCLUSIE

Aan het einde van deze toer langs België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voelt u zich wellicht enige empirische kennis rijker en hebben we mogelijk enige illusies van ons afgeschud. Dat onze buur- en vergelijkingslanden ieder te maken hebben met vergelijkbare uitdagingen, kan als troost dienen; dat geen enkel land in z'n eentje het ei van Columbus kan aanreiken zou u op het eerste gezicht als teleurstelling kunnen ervaren.

Echter, in de beschrijvingen van het openbaar bestuur in de diverse onderzochte landen zitten meerder 'pareltjes': soms nieuwe ontdekkingen, soms lang bestaande en nog steeds goed functionerende cultuuraspecten. We denken hier aan de regionalisering en bestuurlijke cultuurverandering in **België**; het geavanceerde gebruik van PPP in **Canada**; de bestuurlijke herinrichting en de flexibilisering van de verzorgingsstaat in **Denemarken**; de invoering van prestatiesturing met behoud van Weberiaanse waarden in **Duitsland**; de flexibiliteit waarmee ambtelijke onderdelen al naar gelang de politieke urgentie onder een bewindspersonen kunnen worden geplaatst, de toepassing van e-government en de geïntegreerde dienstverlening op lokaal niveau in **Finland**; de aandacht voor ambtelijke socialisatie en beroepseer in **Frankrijk** en de experimentele en participatiegerichte inslag in het **Verenigd Koninkrijk**. Volop inspiratie dus.

De opbrengst van deze studie is niet te vinden in integrale oplossingen die voor eens en voor altijd een einde maken aan de bekende spanningsvelden in het openbaar bestuur. Wel zien we hoe dezelfde problemen zich in een andere gedaante in een andere context voordoen, en hoe geslaagde of minder geslaagde experimenten uit andere stelsels inzicht en inspiratie kunnen bieden voor de eigen bestuurspraktijk.

Een belangrijk aandachtspunt is geweest te onderzoeken hoe, waar en onder welke condities de enabling state en de energieke samenleving in onderlinge samenhang synergetische effecten kunnen opleveren voor de publieke dienstverlening. Hier is de landenvergelijking behulpzaam geweest.

De mate waarin de enabling state erin slaagt om samen met de energieke samenleving sturing te geven en diensten te verlenen, varieert als bijna vanzelfsprekend van land tot land en van onderwerp tot onderwerp. Nationale politieke, maatschappelijke en institutionele factoren spelen een rol. Toch kunnen we concluderen dat politici, ambtelijke functionarissen en burgers in de samenleving de enabling state een positiever oordeel hebben over de enabling state

Wanneer de overheid zich niet alleen terugtrekt, maar juist burgers en bedrijven daadwerkelijk enthousiasmeert en mobiliseert – en zich ook rekenschap geeft van de minder energieke delen van de samenleving – kunnen we dat met een ander woord 'energetiseren' noemen. Overigens is het geen eenrichtingsverkeer. Initiatieven en een anticipatieve houding en opstelling van de samenleving kunnen en dienen ook het openbaar bestuur te voeden. Een enabling state kunnen we daarom zonder deze energieke samenleving als een mislukt project beschouwen. Evenzeer slagen veranderingen niet wanneer de overheid er een minimalistische invulling van haar randvoorwaardenscheppende rol op na houdt. Daarnaast kan de reden om bezuinigingen te realiseren in plaats van te investeringen in het privaat-publieke domein – waaronder burgers, het maatschappelijk middenveld en andere private partijen – een buitengewoon negatieve uitwerking hebben.

Eerder hebben we opgemerkt wat de belangrijkste valkuil van de ontwikkeling naar een enabling state is: dat een zich terugtrekkende overheid ervan uitgaat dat burgers en bedrijven dienstverlening en andere maatschappelijke (voorheen publieke) functies geruisloos en met dezelfde kwaliteit en dekkingsgraad op zich nemen. Dat blijkt niet automatisch het geval. De kernboodschap luidt: een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle enabling state is dat de overheid niet alleen moet zorgen voor terugtreding en een verminderde bemoeienis met de publieke dienstverlening (getting the state out of the way), maar meer dan ooit actief een breed spectrum aan maatschappelijke partijen in staat moet stellen om publieke verantwoordelijkheden over te nemen (getting society's engine started). Dat stimuleren hoeft geen top-downactiviteit in te houden. Het kan juist aanleiding geven voor (nog) meer wantrouwen in de samenleving. Het kan ook uitnodigend worden ingevuld. Hier heeft de 'ambtenaar nieuwe stijl' met geëigende nieuwe vaardigheden op grond van de ambtelijke professionaliteit met een zelfbewustzijn en trots een voorname rol te spelen.

Bibliografie

BIJ HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Berg, C.F. van den (2011) Transforming for Europe: the reshaping for national bureaucracies in a systems of multi-level governance. Leiden: Leiden University Press.

Berg, C.F van den & Th.A.J. Toonen (2015) National Civil Service Systems in Western Europe: The End or Endurance of Weberian Bureaucracy? In: F.M. van der Meer, J.C.N. Raadschelders, Th.A.J. Toonen (red.) Comparative Civil Service Systems in the 21st Century. Houndsmills: Palgrave, 2e editie. pp. 114-135

Christensen, T. en P. Laegreid (red.) (2007) Trandscending new public management. The transformation of public sector reforms. London: Ashgate.

Du Gay, P. (2000) In Praise of Bureaucracy. London: Sage

Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag, S. Schouten (red.) (2010) Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Farazmand, A. en J. Pinkowksi (red.) (2007) Handbook of globalization, governance and public administration. Boca Raton: CRC/Taylor Francis.

Gunsteren, H.R. van (1967) The Quest for Control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs. New York: Wiley.

Lynn, L.E. (2006) Public Management: Old and new. New York: Routledge

Hart, P. 't (2014) Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager. Den Haag: Vereniging voor Overheidsmanagement.

Meer, F.M. van der, J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen (2008) Administrative Models, Traditions and Refrom: Explanations of last resort? In: Chilean Journal of Public Administration, pp. 85-103.

Meer, F.M. van der (2009) Public sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis. In: R. Mathur (red.) Glimpses of civil service reform, Hyderabad: Icfai Press. pp. 171-195

Meer, F.M. van der (2012) Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst, Oratie, Universiteit Leiden.

Meer, F.M. van der, J.C.N. Raadschelders, Th.A.J. Toonen (red.) Comparative Civil Service Systems in the 21st Century. Houndmills: Palgrave, 2e editie

Meer, F.M. van der, C.F. van den Berg & G.S.A. Dijkstra (2012) De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren in internationaal-vergelijkend perspectief. Leiden: Leiden University Press.

Page, E.C. en V. Wright (red.) (2007) From the active to the enabling state: the changing role of top officials in European nations. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Painter, M. & B.G. Peters (red.) (2010) Tradition and public administration. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Politt Ch en G. Bouckaert (2004) Public Management Reform. Oxford: Oxford University Press. 2e editie

Pollitt Ch, en G. Bouckaert (2011) Public Management Reform. Oxford: Oxford University Press. 3e editie

Raadschelders, J.C.N. & F.M. van der Meer (1995) Between restoration and consolidation. The Napoleonic model in The Netherlands 1975-1990 in

Wunder, B. (red.) (1995) The Napoleonic model of government. Burssels: Bruylant

Wagenaar, P., T. Kerkhoff, M. Rutgers (red.) Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat, Bussum: Coutinho

Rutte, M. (2014) "Zorgen dat de toekomst in ons leeft" 4e Kerdijklezing, uitgesproken op 12-11-2014 te Den Haag

Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 10 augustus 1910, nr. 26 voor de inwendige organisatie van departementen van Algemeen Bestuur, van 10 augustus 1910 tot 28 maar 1912 (Commissie van Leeuwen)

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen en S. Kruitwagen (2014) Leren door doen: Overheidspariticpatie in een energieke samenleving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Vollaard, J.P. (2009) Political Territoriality in the European Union: The Changing Boundaries of Security and Healthcare. Dissertatie Universiteit Leiden.

Wunder, B. (red.) (1995) The Napoleonic model of government. Burssels: Bruylant

BIJ HOOFDSTUK 2: BELGIË

Adams, M. (2014). 'Disabling constitutionalism. Can the politics of the Belgian Constitution be explained?', *Oxford Journal of Constitutional Law*, 12 (2), pp. 279-302

Bouteca, N., C. Devos & M. Mus (2013). 'The Future of Belgian Federalism as Seen Through the Eyes of the Social Partners: A Continuing Obstacle to Social Policy Decentralisation?', *Regional and Federal Studies,* 23 (3), pp. 293-309

Buttiens, D. & K. Verhoest (2010). Deugdelijk bestuur in tijden van crisis? De interorganisationele nood aan coördinatie binnen beleidsdomeinen in de Vlaamse overheid', *Instituut voor de overheid. K.U. Leuven. Paper voor conferentie: Politicologenetmaal*

Pelgrims, Ch. (2001). *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan*, Brugge: die Keure

Hansen, M.B., T. Steen & M. de Jong (2013), 'New Public Management, Public Service Bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration', *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), pp. 29-48

Reuchamps, M., D. Kavadias & K. Deschouwer (2013). 'Drawing Belgium: Using Mental Maps to Meisure Territorail Conflict', *Territory, Politics, Governance*, 1 (2), pp. 30-51

Federaal Planbureau (2014). Nieuws. Geraadpleegd via http://www.plan.be/press/communique-1340-nl-de+belgische+economische+groei+zou+uitkomen+op+1+4pct+in+2014+en+verder+aantrekken+tot+1+8pct+in+2015 (3-10-2014)

Steen, T., M.B. Hansen & M. de Jong (2011). 'The horizontal coordination of state administration – a comparitive perspective on the role of top civil servants', *Paper for the ECPR Conference 2011*

Steen T.P.S., Kerkhoff A.D.N. & Meer F.M. van der (2009). New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid. Leiden: Center for Public Sector Reform (rapport)

Swenden, W., M. Brans & L. de Winter (2006). 'The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism', *West European Politics*, 29 (5), pp. 863-873

Legalworld.be (2014). De zesde staatshervorming: een overzicht. Geraadpleegd via http://www.legalworld.be/legalworld/De-zesde-staatshervorming-een-overzicht.html?LangType=2067 (2-10-2014)

De Vlaamse Regering (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019: Vertrouwen, Verbinden, Vooruitgaan.*

Garsse, S. van. (2007). Public Private Partnerships in Belgium. European Public Private Partnership Law Review, *1,* p. 30-32.

Meer, F. van der, Berg, C. van den & Dijkstra, G. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur.* Leiden University Press.

Meer F.M. van der (2014). Minder overheid, maar wie denkt er na over de lange termijn?, Mejudice 2014(november 18).

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011: 3e editie). *Public Management Reform: A Comparative Analyses New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State.* Oxford University Press. (eerste druk in 2000).

Portaal Belgium.be (2014). De federale en programmatische overheidsdiensten. Geraadpleegd via http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_en_programmatorische_overheidsdiensten/ (2-10-2014)

Portaal Belgium.be (2014). Historische schets van de federalisering van België. Geraadpleegd via http://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/ (4-10-2014)

PPP Wallonie Bruxelles (2012). Portfolio des projets. Geraadpleegd via http://www.pppasbl.be/files/files/20130111%20Version%20FINALE%20IMPRIMEE%20-%20PPP%20Brochure2012.pdf (5-10-2014)

PPP Wallonië Bruxelles (2009). Valeurs. Geraadpleegd via http://www.pppasbl.be/presentation-de-l-asbl/valeurs/ (5-10-2014)

Visscher, C., de & Randour, F. (2014). The Reform of the Belgian Federal Administration 10 Years on: what balance has been achieved between operational autonomy of top managers and the supervision carried out by the horizontal ministerial departments? *International Review of Administrative Sciences, 80, 1,* p. 33-51.

Vlaamse overheid. Algemene omgevingsanalyse voor Vlaanderen. Geraadpleegd via http://www4dar.vlaanderen.be/sites/svr/afbeeldingennieuwtjes/algemeen/bijlagen/2014-07-03-algemene-omgevingsanalyse2014.pdf (30-1-2015)

Vlaanderen.be (n.d.) A. Kenniscentrum PPS. Geraadpleegd via http://www2.vlaanderen.be/pps/home/home_faq.html (5-10-2014)

Vlaanderen.be (n.d.)B . Rol Kenniscentrum. Geraadpleegd via http://www2.vlaanderen.be/pps/home/home_rolkc.html (5-10-2014)

BIJ HOOFDSTUK 3: CANADA

Boardman, A. & Vining, A, (2012). A Review and Assessment of Privatization in Canada. *SPP Research Papers, 5, 4,* p. 1-32.

Canadian Department of Justice (30 April 2013). *The Canadian Constitution.* Vinddatum 6 September 2014 op: http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/05.html

CCPPP (2014). *Canadian PPP Project Database.* Vinddatum 19 september 2014 op: http://projects.pppcouncil.ca/ccppp/src/public/search-project?pageid=3d067bedfe2f4677470dd6ccf64d05ed

Clerk of the Privy Council (2012). *Nineteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada.* Vinddatum 9 september 2014 op: http://www.clerk.gc.ca/eng/feature.asp?featureid=19&pageid=294

Clerk of the Privy Council (2013). *Twentieth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada.* Vinddatum 7 september 2014 op: http://www.clerk.gc.ca/eng/feature.asp?pageId=319

Clerk of the Privy Council (2014). *Twenty-First Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada.* Vinddatum 10 september 2014 op: http://www.clerk.gc.ca/eng/feature.asp?pageId=37

Cross, P. (2010). *Year-end review 2009.* Statistics Canada. Vinddatum 5 September 2014 op: http://www.statcan.gc.ca/pub/11-010-x/2010004/part-partie3-eng.htm

Edwards, M. (2001). Participatory Governance into the Future: Roles of the Government and Community Sectors. *Australian Journal of Public Administration, 60, 3,* p. 79. (p. 78-88)

Forsey, E. (2012; 8e editie). *How Canadians govern themselves.* Library of Parliament; Ottawa. (eerste editie: 1980).

Glor, E. (2001). Has Canada Adopted the New Public Management?*Public Management Review, 3, 1,* p. 123. (p. 121-130).

Government of Canada (26 Juni 2014). *Executive Branch.* Vinddatum 5 September 2014 op: http://www.canada.ca/en/gov/system/executive.html

Government of Canada (31 mei 2009). *Municipal governments.* Vinddatum 10 september 2014 op: http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/before-municipal-gov.asp

Howard, C. (2010). Are We Being Served? A Critical Perspective on Canada's Cititzens First Satisfaction Surveys. *International Review of Administrative Sciences, 76,* p. 68-70. (p. 65-83).

Johnson, D. (2006). *Thinking Government: Public Sector Management in Canada.* Ontario: University of Toronto Press. P. 554.

Kernaghan, K. (2006). *A Special Calling: Values, Ethics and Professional Public Service.* Ottawa: Canada

Public Service Agency. Via: http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/scv-eng.pdf

LeDuc, L. (2011). *Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved. West European Politics, 34, 3,* p. 551-567.

Malcolmson, P. & Myers, R. (2009, 4th ed.). *The Canadian regime: an introduction to parliamentary government in Canada.* The University of Toronto Press: North York, Ontario. P. 74-75.

Office of the Auditor General of Canada (21 september 2007). *Assessing Alternative Service Delivery Arrangements.* Vinddatum 10 september 2014 op: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10195.html

Laforest, R. & Orsini, M. (2005). Evidence-based Engagement in the Voluntary Sector: Lessons from Canada. *Social Policy and Administration, 39,* 5,p.481-497.

P3Canada (n.d.) *About us.* Vinddatum 16 september 2014 op: http://www.p3canada.ca/en/about-us/

Philips, S. (2009). From Charity to Clarity: Reinventing Federal Government-Voluntary Sector Relationship. *The Philanthropist, 16, 4,* p.240-262.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a comparative analysis.* Oxford University.

Prime Minister of Canada (Augustus 2014). *Canada-United States Regulatory Cooperation Council Joint Forward Plan.* Vinddatum 8 september 2014 op: http://pm.gc.ca/eng/news/2014/08/29/canada-united-states-regulatory-cooperation-council-joint-forward-plan

Privy Council Office (12 april 2013). *About PCO.* Vinddatum 11 september 2014 op: http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=about-apropos

Privy Council Office (2014). *Archives.* Vinddatum 11 september 2014 op: http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=wp-pa&doc=ar-ra-eng.htm

Public Private Partnerships Canada (2013). *Broadening and Deepening the Canadian P3 Market.* Vinddatum 20 september 2014 op: http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20S6%20-%20John%20McBRIDE%20-%20Canada.pdf

Public Service Commission (27 Maart 2009). *Responsibilities.* Vinddatum 3 Oktober 2014 op: http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/responsibilities-eng.htm

Public Service Commission Canada (2008). *The Hundred Years of Public Service Commission of Canada 1908-2008.* Vinddatum 12 september 2014 op: http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/tpsc-hcfp/hist-eng.htm#toc12.0

Statistics Canada (1 February 2005). *Land and Fresh Water Area.* Vinddatum 6 September 2014 op: http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/phys01-eng.htm

Statistics Canada (25 November 2013). *Population by year, province and territory.* Vinddatum 6 September 2014 op: http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/demo02a-eng.htm

The Economist (3 Mei 2014). *Maple, Resting on Laurels.*

Thiessen, G. (September 1999). Canada's Economy as the year 2000 approaches. Vinddatum 5 September 2014 op: http://www.bankofcanada.ca/1999/09/canadas-economy-year-2000-approaches/

Treasury Board of Canada Secretariat (2011). *Values and Ethics Code for the Public Sector.* Vinddatum 16 september 2014 op: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=25049

Vining, A. & Boardman, A. (2008). Public Private Partnerships in Canada: Theory and Evidence. *Canadian Public Administration, 51, 1,* p. 9-44.

Woodford, M. & Preston, S. (2011). Strengthening Citizen Participation in Public Policy Making: A Canadian Perspective. *Parliamentary Affairs, 66,* p. 345-363.

BIJ HOOFDSTUK 4: DENEMARKEN

Albareda, L., Lozano, J.M., Ysa, T. (2007). Public Policies on Corporate Social Responsibility: The Role of Governments in Europe, Journal of Business Ethics, 74, pp. 391-407.

Andersen, H.T. (2008) The emerging Danish government reform - centralised decentralisation, Urban Research & Practice, 1(1), 3-17.

Andersen, K.V., Bjørn-Andersen, N., Dedrick, J. (2003). Governance Initiatives Creating a Demand-Driven E-Commerce Approach: The Case of Denmark, The Information Society, 19, pp. 95-105.

Andersen, T.M., Svarer, M. (2007). Flexicurity - Labour Market Performance in Denmark, CESifo Economic Studies, 53, pp. 389-429.

Blanc-Brude, F., Goldsmith, H., Välilä, T. (2007). Public-private partnerships in Europe: an update, Economic and financial reports, European Investment Bank, No. 2007/03.

Centraal Planbureau (2013). Decentralisaties in het sociaal domein, http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-4september2013-decentralisaties-het-sociale-domein.pdf (Accessed on August 7, 2014).

Christoffersen, H., Paldam, M. (2004). Privatization in Denmark 1980-2002, CESIFO Working Paper No. 1127.

Crew, M.A., Kleindorfer, P.R., Campbell, J.I. (2008). Handbook of Worldwide Postal Reform, Cheltenham, UK.

Dahlström, C., Peters, B.G., Pierre, J. (2011). Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies, Toronto, Canada.

Denmark.dk (2014a). The Official Website of Denmark, Facts and Statistics, http://denmark.dk/en/quick-facts/facts/ (Accessed September 15th, 2014).

Domstol (2014).The Danish judicial system, http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/Pages/The-Danishjudicialsystem.aspx (Accessed September 18th, 2014).

Folketinget (2014). The Parliamentary System of Denmark, http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/media/Pdf_materiale/Pdf_publikationer/English/The_Parliamentary_System_of_Denmark_2012_web.pdf.ashx (Accessed September 16th, 2014).

Gilbert, N. (2005). The "Enabling State?" from Public to Private Responsibility for Social Protection, Pathways and Pitfalls, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 26.

Greve, C. (2003). Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation, Public Organization Review: A Global Journal, 3, pp. 269-280.

Greve, C. (2006). Public Management Reform in Denmark, Public Management Review, 8(1), pp. 161-169.

Hansen, W.N., Mailand, M. (2013). Public Service Employment Relations in an Era of Austerity: The Case of Denmark, European Journal of Industrial Relations, 19(4), pp. 375-389.

Hodge, G.A., Greve, C. (2007). Public–Private Partnerships: An International Performance Review, Public Administration Review, 67(37), pp. 545-558.

Inatsisartut (2014). Parliament of Greenland, http://en.inatsisartut.gl/ (Accessed October 3rd, 2014).

Koch, C., Buser, M. (2006). Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark, International Journal of Project Management, 24, pp. 548–556.

Kongehuset (2014). Queen Margrethe II, http://kongehuset.dk/english/The-Royal-House/Regentparret/hm-the-queen (Accessed September 17th, 2014).

Løgting (2014). Parliament of the Faroe Islands, http://www.faroeislands.fo/Default.aspx?ID=13421 (Accessed October 3rd, 2014).

Ministry of the Interior and Health (2005). The Local Government Reform – In Brief, http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF (Accessed October 3rd, 2014).

Obinger, H., Schmitt, C., Zohlnhöfer, R. (2014). Partisan Politics and Privatization in OECD Countries, Comparative Political Studies, 47(9) 1294-1323.

Parker, D. (2002). Privatization in the European Union: Theory and Policy Perspectives, New York, USA.

Petersen, O.H. (2010). Regulation of public-private partnerships: The Danish case, Public Money & Management, 30(3), pp. 175-182.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Oxford, UK.

Poulsen, B. (2009). Competing traditions of governance and dilemmas of administrative accountability: The case of Denmark, Public Administration, 87(1), pp. 117-131.

Statsministeriet (2014). The Government, http://www.stm.dk/_a_2818.html (Accessed September 17th, 2014).

Vrangbæk, K. (2010). Structural Reform in Denmark, 2007-09: Central Reform Processes in a Decentralised Environment, Local Government Studies, 36(2), pp. 205-221.

van der Meer, F.M., van den Berg, C.F., Dijkstra, G.S.A (2012). De Ambtenaar in het Openbaar Bestuur, De Inhoudelijke en Juridische Herpositionering van Ambtenaren vanuit Internationaal-Vergelijkend Perspectief, Leiden, The Netherlands.

van der Wal, Z., Pevkur, A., Vrangbaek, K. (2008). Public Sector Value Congruence Among Old and New EU Member-States? Empirical Evidence from the Netherlands, Denmark, and Estonia, Public Integrity, 10(4), pp. 317-333.

Xerez, R., Fonseca, J.R.S. (2012). A Bigger Society, a Smaller Government, Hypothesis: How Voluntary Work Matters, Paper for the 10th Annual ESPAnet conference, September 6-8 2012, Edinburgh, Scotland.

BIJ HOOFDSTUK 5: DUITSLAND

Bach, T., Fleischer, J., Hustedt, T. (2010). Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden, Berlin, Germany.

Bogumil, J. (2002). Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat, perspektiven des demokratischen sozialismus, 1, 43-65.

Bundesdruckerei (2014). Wichtige Stationen, https://www.bundesdruckerei.de/de/462-wichtige-stationen (Accessed August 18th, 2014).

Bundesregierung (2000). Neujahrsansprache 2000 von Bundeskanzler Gerhard Schröder, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2000/01-1_Schr%C3%B6der.html (Accessed August 18th, 2014).

Bundesregierung (2003). Neujahrsansprache 2003 - Dem Frieden in der Welt verpflichtet - zum Wandel im Inneren bereit, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2003/01-1_Schr%C3%B6der.html (Accessed August 18th, 2014).

Bundesregierung (2004). Neujahrsansprache 2004 von Bundeskanzler Gerhard Schröder, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2004/01-1_Schr%C3%B6der.html (Accessed August 18th, 2014).

Bundeswehr (2013). Rückblick: Die Privatisierung der Bundeswehr-IT, http://www.bundeswehr.de/portal/poc/bwde?uri=ci:bw.bwde.verwaltung.optimierungwirtschaftlichkeit.informationstechnik&de.conet.contentintegrator.portlet.current.id=01DB170000000001|6QXALR593INFO (Accessed September 25th, 2014).

Czerwick, E. (2008). Reformen des öffentlichen Dienstrechts in Deutschland seit 1997: Ansätze und Schwerpunkte. In: Wolfgang Lorig (Ed.). Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden, Germany, 66-84.

Der Tagesspiegel (2012). Berlin kauft Anteil an den Wasserbetrieben zurück, http://www.tagesspiegel.de/berlin/rekommunalisierung-berlin-kauft-anteil-an-den-wasserbetrieben-zurueck/6884072.html (Accessed August 18th, 2014).

Deutsche Welle (2013). Wie Deutschland es durch die Krise schaffte, http://www.dw.de/wie-deutschland-es-durch-die-krise-schaffte/a-16977435 (Accessed August 11th, 2014).

Deutscher Bundestag (2000). Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Drucksache 14/4595, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/045/1404595.pdf (Accessed August 11th, 2014).

Deutscher Bundestag (2012). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S.1478) geändert worden ist.

Döhler, M. (2007). Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In: Jann, Werner / Döhler, Marian (Eds.). Agencies in Westeuropa, Wiesbaden, Germany, 12-47.

European Commission (2008). Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP), C(2007)6661.

Eurostat (2014a). Total general government revenue, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00021&language=en (Accessed August 17th, 2014).

Eurostat (2014b). Total general government expenditure, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00023&language=en (Accessed August 17th, 2014).

Federal Ministry of Finance (2014). PPP-Projektdatenbank, http://www.ppp-projektdatenbank.de/ (Accessed August 11th, 2014).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2008a). Bund kauft Bundesdruckerei zurück, http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/gescheiterte-privatisierung-bund-kauft-bundesdruckerei-zurueck-1693492.html (Accessed August 18th, 2014).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2008b). Weitere 73 Kilometer private Autobahn, http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/bilfinger-gewinnt-groessten-ppp-auftrag-weitere-73-kilometer-private-autobahn-1543616.html (Accessed September 25th, 2014).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2013). Mitteldeutschland fehlt nur noch die Hymne, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/laenderfusion-mitteldeutschland-fehlt-nur-noch-die-hymne-12452500.html (Accessed August 20th, 2014).

Gilbert, N. (2005). The "Enabling State?" from Public to Private Responsibility for Social Protection, Pathways and Pitfalls, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 26.

Goetz, K. (2007). German Officials and the Federal Policy Process: The Decline of Sectional Leadership, In: Page, E.C. (Ed.) The Changing Role of the Civil Service in Comparative Perspective, pp. 164-188.

Grohs, S. (2012). Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells – eine empirische Bestandsaufnahme. In: Hagn, J., Hammerschmidt, P., Sagebiel, J. (Eds.): Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung, Neu-Ulm, 103-127.

Hancock, M.D., Peters, B.G., Castle, M., Safran, W., Conradt, D.P., White, S., Nanetti, R.Y. (2007). Politics in Europe, Washington, USA.

International Monetary Fund (2014). World Economic Outlook Database, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx (Accessed August 16th, 2014).

Jann, W. (2011). Neues Steuerungsmodell, In: Blanke, B., Nullmeier, F., Reichard, C., Wewer, G. (Eds.). Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, Germany, 98-108.

Keller, B. (2011). After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany, The International Journal of Human Resource Management, 22(11), 2331–2348.

Kirchner, C. (2006). Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG, Wirtschaftsdienst, 8, 491-509.

Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002). Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/moderne-dienstleistungen-am-arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile (Accessed August 20th, 2014).

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993). Das Neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993.

Ludwigs, M. (2011). Die Bundesnetzagentur auf dem Weg zur Independent Agency? Europarechtliche Ansätze und verfassungsrechtliche Grenzen, Die Verwaltung, 44(1), 41-74.

Monopolkommission (2013). Bahn 2013: Reform zügig umsetzen!, Sondergutachten 64.

Oschmiansky, F. (2010). Aktivierender Staat und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55052/aktivierende-arbeitsmarktpolitik (Accessed August 18th, 2014).

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford, UK.

Rudzio, W. (2011). Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, Germany.

Scharpf, F.W. (2006). Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, MPIfG Working Paper 06/2, Mai 2006, http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-2/wp06-2.html (Accessed August 18th, 2014).

Spiegel Online (2006). M. DuMont Schauberg: Kölner Verlag schluckt Bundesanzeiger, http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/m-dumont-schauberg-koelner-verlag-schluckt-bundesanzeiger-a-448095.html (Accessed August 18th, 2014).

Spiegel Online (2014). ÖPP-Projekte in Deutschland: Privat gebaute Autobahnen sind teurer, http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oepp-privat-finanzierte-autobahnen-sind-teurer-als-staatlich-gebaute-a-974654.html (Accessed August 20th, 2014).

Statistisches Bundesamt (2013a). Entwicklung des Personals im Bundesbereich, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/Personal/Tabellen/Bund.html (Accessed August 15th, 2014).

Statistisches Bundesamt (2013b). Personal des öffentlichen Dienstes, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/Personal/Tabellen/Laender.html (Accessed August 15th, 2014).

Statistisches Bundesamt (2014). Zahlen & Fakten, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ZahlenFakten.html (Accessed August 11th, 2014).

Stolleis, M (2013). Origins of the German Welfare State, Social Policy in Germany to 1945, Heidelberg, Germany.

van der Meer, F.M., van den Berg, C.F., Dijkstra, G.S.A (2012). De Ambtenaar in het Openbaar Bestuur, De Inhoudelijke en Juridische Herpositionering van Ambtenaren vanuit Internationaal-Vergelijkend Perspectief, Leiden, The Netherlands.

Zeit Online (2009). Bund und Länder grundsätzlich über Schuldenbremse einig, http://www.zeit.de/online/2009/07/schuldenbremse-einigung (Accessed August 18th, 2014).

Zeit Online (2013). Wasserversorgung: Berliner Wasserbetriebe werden wieder komplett verstaatlicht, http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-09/wasserbetriebe-berlin-verstaatlichung (Accessed August 18th, 2014).

Zeit Online (2014a). Erstmals seit 1950 weniger öffentliche Schulden in Deutschland, http://www.zeit.de/news/2014-08/14/finanzen-deutsche-staatsschulden-sinken-erstmals-seit-1950-14115603 (Accessed August 16th, 2014).

Zeit Online (2014b). Aus dem Gleis, http://www.zeit.de/2014/19/deutsche-bahn-schienennetz (Accessed August 18th, 2014).

BIJ HOOFDSTUK 6: FINLAND

Andersson, K.A. & Sjoblom, S. (2013). Localism in Finland: The changing role and current crisis of the Finnish municipal system. Local Economy, 28 (3), pp. 240 – 256.

Anttonen, A. & Haikio, L. (2011). Care 'going market': Finnish elderly-care policies in transition. Nordic Journal of Social Research, 1, pp. 71-90.

Arter, D. (2011). Taking the Gilt off the Conservatives' Gingerbread: The April 2011 Finnish General Election. West European Union Politics, 34 (6), pp. 1284 - 1295.

Backlund, P. & Mantysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. Planning Theory, 9 (4), pp. 333 – 350.

EC (2014). Eurobarometer. Geraadpleegd via ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_415_fact_fi_en.pdf (03-10-2014).

Garcia, C. & André, C. (2014). Local Public Finances and Municipal Reform in Finland (OECD Economics Department Working Papers, No. 1121). Geraadpleegd via http://www.oecd-ilibrary.org/economics/local-public-finances-and-municipal-reform-in-finland_5jz2qtozj024-en (03-10-2014).

Jutila, M. (2011). Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990–2010. Social Policy & Administration, 45 (2), pp. 194 - 205.

Kucia, B. & Kubiniec, W. (2012). Still strong? Evolution of President's powers in the context of constitutional change in Finland and Poland. 4th ECPR Graduate Conference, Jacobs University, Bremen 4-6 July 2012. Geraadpleegd via: https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/013723ff-2689-4a0f-99ad-9151276dc16c.pdf (03-10-2014).

Leviakangas, P. & Ojala (2011). PPP Research Issues in Finland – What's Up and What's Next (COST

Symposium Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory - Research Roadmap, Lisbon, Jan. 12). Geraadpleegd via http://www.pppttransport.eu/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=11 (03-10-2014).

Localfinland.fi (2014). Regional Councils. Geraadpleegd via http://www.localfinland.fi/en/authorities/regional-councils/Pages/default.aspx (03-10-2014).

Meer, F. van der., Berg, C. van den & Dijkstra, G. (2012). De ambtenaar in het openbaar bestuur. Leiden: Leiden University Press.

Niemela, M. & Saarinen, A. (2012). The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. Policy & Politics, 40 (2), pp. 171 – 191.

OECD (2010). Public Governance Reviews: Finland, Working Together to Sustain Success. Geraadpleegd via http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN042992.pdf (03-10-2014).

OECD (2014). OECD Economic Surveys: Finland. Geraadpleegd via http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Finland_2014.pdf (03-10-2014).

Oecdbetterlifeindex.org (2014). Finland. Geraadpleegd via http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/finland/ (03-10-2014).

Official Statistics of Finland (2014). Labour force survey. Geraadpleegd via http://tilastokeskus.fi/til/tyti/luo_en.html (03-10-2014).

Pollitt, C. & Summa, H. (1997). Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries. Public Money & Management, 17 (1), pp. 7 - 18.

Steen. T., Kerkhoff, T. & Meer, F. van der (2009). New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid. Leiden: Instituut Bestuurskunde, Centre for Public Sector Reform.

Treasury Finland (2014). Statistics. Geraadpleegd via: http://www.treasuryfinland.fi/verti/Dialog/SaveShow.asp (03-10-2014).

Valkama, P. & Anttiroiko, A-V. (2010). Innovation in Public Service Deliver: The Case of Finland, in:

Ramesh, Nagadevara, Naik & Suraj (eds.). Public Private Partnerships. New York: Routledge.

Valtioneuvosto.fi (2014). Facts about the Government. Geraadpleegd via http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/perustietoa/en.jsp (03-10-2014).

BIJ HOOFDSTUK 7: FRANKRIJK

Alexandre, H. & Charreaux, G. (2004). Efficiency of French Privatizations; a dynamic vision. *Journal of Corporate Finance, 10,* p. 467-494.

Berg, C. van den (2011). *Transforming for Europe: the reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance.* Leiden University Press.

Bezes, P. & Parraado, S. (2013). Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain. *West European Politics, 36, 1,* p. 35-37.

Bordogna, L. & Neri, S. (2011). Convergence towards an NPM Programme or Different Models? Public Service Employment relations in Italy and France. *International Journal of Human Resource Management, 22,11,* p. 2311-2330.

CEF-O-PPP (n.d.). *Veille Juridique.* Vinddatum 6 september 2014 op: http://www.cefoppp.org/page.asp?ref_arbo=2184

Cole, A. (2006). Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. *French Politics, 4, 1,* p. 31-57.

Cole, A. (2014). Not Saying, not doing: Convergences, contingencies and causal mechanisms of state reform and decentralisation in Hollande's France. *French Politics, 12, 2,* p. 114.

Cole, A. (2010). State Reform in France: From Public Service to Public Management? *Perspectives on European Politics and Society, 11,4,* p. 343-357.

Cole, A. & Jones, G. (2005). Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance: an international journal of policy, administration and institutions, 18,4,* p. 567-588.

European PPP Expertise Centre (Mei 2012). *PPP Units and Related Institutional Framework.* Vinddatum 8 september 2014 op: http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/epec_france.pdf

European PPP Expertise Centre (2013). *Market Update.* Vinddatum 10 september 2014 op: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf

Guislan, P. (1997). *The Privatization Challenge; a strategic, legal and institutional analyses of international experience.* World Bank: Washington D.C. p.114.

Hancock, D. et al, (2007; 4e druk) *Politics in Europe.* Congressional Quarterly Press: Washington D.C. (eerste editie 1992).

Infranews (2008). *Legislative lift for French PPP Projects.* Vinddatum 7 September 2014 op: http://www.infra-news.com/public/rss/508461/legislative-lift-for-french-ppp-projects.thtml

Jeannot, G. & Guillemot, D. (2013). French Public Management Reform; an evaluation. *International Journal of Public Sector Reform, 26, 4,* p.283

Jones, S., Meggison, W., Nash, R. & Netter, J. (1999). Share issue privatizations as financial means to political and economic ends. *Journal of Financial Economics, 53,* p. 217-253.

Knapp, A. & Wright, V. (2006; 5e druk) *The Government and Politics of France.* Routledge: Londen.

Kuhlmann, S. (2011). Decentralisation in France: The Jacobin State Stuck between Continuity and Transformation. *Croation and Comparative Public Administration, 11, 2,* p. 311-336.

Kuhlmann, S. (2010). New Public Management for the Classical Continental European Administration: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy. *Public Administration, 88, 4,* p. 1116-1130.

Legifrance (28 juli 1995). *Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics.* Vinddatum 9 september 2014 op: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000737464

Legifrance.gouv.fr (17 juni 2004). *LOI n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat (1).* Vinddatum 8 september 2014 op: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019261845&dateTexte=vig

Le Monde (9 mei 2013). *France: les trois réformes exigées par Bruxelles.* Vinddatum 20 augustus 2014 op: http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/05/09/france-les-trois-reformes-exigees-de-bruxelles_3174114_3234.html

Le Monde (5 maart 2014). La France placée sous surveillance renforcé par la Commission européenne. Vinddatum 20 augustus 2014 op: http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/03/05/la-france-placee-sous-surveillance-renforcee-par-la-commission-europeenne_4378250_3234.html

Mabileau (1996) in: Kuhlmann, S. (2011). Decentralisation in France: The Jacobin State Stuck between Continuity and Transformation. *Croation and Comparative Public Administration, 11, 2,* p. 315.

Meer, F. van der, Berg, C. van den & Dijkstra, G. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur.* Leiden University Press

Meer, F. van der, Berg, C. van den & Dijkstra, G. (2013). Rethinking the Public Service Bargain; the changing (legal) position of civil servants in Europe. *International Review of Administrative Sciences, 79,* p. 91-109.

Ministere d'Interieur (21 juli 2014). *L'Assemblee Nationale adopte une nouvelle carte a 13 régions.* Vinddatum 10 september 2014 op: http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/L-Assemblee-nationale-adopte-une-nouvelle-carte-a-13-regions

Muller, P. (1992). Entre le Local et l'Europe. La crise du Modele Francaise des Politique Publique. *Revue Francaise de Science Politique, 42,* p. 275-297.

OECD (september 2014). *How does France compare?* Vinddatum 3 September 2014 op: http://www.oecd.org/france/EMO-FRA-EN.pdf

Peters, B. (2004). Interest Groups and European Governance: a Normative Perspective, in: Warntjen, A. & Wonka, A. red. Governance in Europe: The Role of Interest groups. Baden-Baden p. 29-40.

Rouban, L (2013). Back to the Nineteenth Century: the Managerial Reform of the French Civil Service. *Labor History, 54, 2,* p. 161-175.

Saurugger, S. (2007). Democratic Misfit? Conceptions of Civil Society Participation in France and the European Union. *Political Studies,* 55, p. 384-404.

Sénat (2014). *Mode d'élection des Senateurs.* Vinddatum 31 augustus 2014 op: http://www.senat.fr/role/senate.html

Sénat (2014a). *Sénat essentiel.* Vinddatum 31 augustus 2014 op: http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/evenement/brochure_essentiel_senat_2014/index.htm

Stevens, A. (1996: 2e editie). *The Government and Politics of France.* Basingstoke: Macmillan.

Vie Publique (5 Maart 2003). *Comité Balladur: vers une nouvelle organisation territoriale.* Vinddatum 5 september 2014 op: http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/comite-balladur-vers-nouvelle-organisation-territoriale.html

Vie Publique (9 augustus 2013). *Cumul des Mandats: une pratique restreinte a compter de 2017?* Vinddatum 2 oktober 2014 op: http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html

Wereldbank, (1 juli 2014). *GDP Ranking.* Vinddatum 25 augustus 2014 op: http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table

BIJ HOOFDSTUK 8: VERENIGD KONINKRIJK

BBC (1 januari 2014). *UK profile.* Vinddatum 12 augustus 2014 op: http://www.bbc.com/news/world-europe-18027955

BBC (3 september 2014). *UK recovery stronger than thought, official data shows.* Vinddatum 6 september 2014 op: http://www.bbc.com/news/business-29044202

Blair Administration (March 1999). *Modernizing Government.*

Clark, G. (2012). *Decentralisation: an Assesment of Progress.* HM Government

Dunleavy, P. et al. (2005), "New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory, 16,3,* p. 467-494.

Flynn, N. (2007). *Public Sector Management.* Sage: Londen.

Gash, T., Randall, J. & Sims, S. (2014). *Achieving Political Decentralisation.* Institute for Government.

Halligan, J. in: Raadschelders, J., Toonen, T., & Meer, F., van der (edt.)(2007). *The Civil Service in the 21st century; comparative perspectives.* Palgrave: Basingstoke.

HM Government (Juni 2012). *The Civil Service Reform Plan.*

HM Treasury (December 2012). *A New Approach to Public Private Partnerships.*

HM Treasury (22 januari 2014). *Creating stronger and Safer Banks.* Vinddatum 12 september 2014 op: https://www.gov.uk/government/policies/creating-stronger-and-safer-banks

Jeffery, C. & Wincott, D. (2006). Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition. *Publius: The journal of federalism.* 36, 1, p. 5.

Kernaghan, K. (2003). Integrating Values into Public Service: the values statement as centerpiece. *Public Administration Review,* p. 711-719.

Library of the House of Commons (2006). *The Civil Service Code.* Vinddatum 20 augustus 2014 op: p. 711-http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03924.pdf

Library House of Commons, (2013) *The Volontary Sector and the Big Society.* Vinddatum 21 augustus 2014 op: www.parliament.uk/briefing-papers/SN05883.pdf

Lijphart, A. (2012, 2e editie). *Patterns of Democracy.* Yale University Press: New Haven. Eerste editie 1999. P. 14.

Martin, B. (2010). *Rebalancing the British Economy: a strategic assessment.*UK Innovation Research Centre.

Massey, A. (2011). Nonsense on stilts: United Kingdom Perspectives on the Global Financial Crisis and Governance, *Public Organizations Review, 11,* p. 61-75.

Meer, F. van der, Berg, C. van den & Dijkstra, G. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur.* Leiden University Press.

Meer, F., van der, Berg, C. van den & Dijkstra, G. (2013). Rethinking the 'Public Service Bargain': the changing (legal) positions of civil servants in Europe. *International Review of Administrative Science, 79,* p. 103.

Moran, M. (2005). *Politics and Governance in the UK.* Palgrave: Basingstoke.

NHS (28 januari 2013). *The NHS Structure Explained.* Vinddatum 11 september 2014 op: http://www.nhs.uk/NHSEngland/thenhs/about/Pages/nhsstructure.aspx

Office for National Statistics (26 juni 2014). Population Estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland, Mid-2013. Vinddatum 12 augustus 2014 op: http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pop-estimate/population-estimates-for-uk--england-and-wales--scotland-and-northern-ireland/2013/index.html

ONS (3 juni 2014). *The UK has one of the fastest growing economies in the G7.* Vinddatum 4 september 2014 op: http://ons.gov.uk/ons/rel/elmr/gdp-and-the-labour-market/q1-2014--may-gdp-update/sty-gdp-g7-economies.html

Parry, R. (2008). Changing UK governance under devolution. *Public Policy and Administration,*23, p. 114-120.

Pedersen, D. & Hartley, J. (2008). The Changing Context of Public Leadership and Management: Implications for Roles and Dynamics. *Journal of Public Sector Management, 21, 4,* p. 330.

Peters, G. & Carman, C. in: Hancock, D. et al, (2007) *Politics in Europe.* Congressional Quarterly Press: Washington D.C.: p. 53.

Pollitt, C. (2013). The Evolving Narratives of Public Management Review. *Public Management Review, 15, 6,* p. 899-922.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a comparative analysis.* Oxford University.

Seymour, R. (29 maart 2012). *A Short History of Privatization in the UK.* Vinddatum 8 september 2014 op: http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/29/short-history-of-privatisation

The Economist (17 november 2004). *End of the Golden Age.* Vinddatum 10 september 2014 op: http://www.economist.com/node/3372035

The Royal Household (n.d.). *The Act of Settlement.* Vinddatum 11 augustus 2014 op: http://www.royal.gov.uk/HistoryoftheMonarchy/KingsandQueensoftheUnitedKingdom/TheStuarts/MaryIIWilliamIIIandTheActofSettlement/MaryIIWilliamIII.aspx

BIJ HOOFDSTUK 9: FINLAND

EC (2014), *The EU Single Market: Single Market Scoreboard Finland*,. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/finland/index_en.htm (04-12-2014).

Finnish Government (2014), *Coordination of EU affairs within the Finnish Government*. Geraadpleegd via http://valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/pdf/en.pdf. (02-12-2014)

Jutila, M. (2011). "Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990–2010". *Social Policy & Administration, 45* (2), pp. 194 - 205.

Localfinland.fi (2014). Regional Councils. Geraadpleegd via http://www.localfinland.fi/en/authorities/regional-councils/Pages/default.aspx (03-10-2014).

Ministry of Transport and Communications (2014). *By department and units*. Geraadpleegd via http://www.lvm.fi/en/contact?p_p_id=peopleListPortlet_WAR_commonpeopleportlets&p_p_action=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_peopleListPortlet_WAR_commonpeopleportlets_view=extra. (20-11-2014).

NRC (2010). *Innovatieplatform is mislukking*. Geraadpleegd via http://vorige.nrc.nl/economie/article2536336.ece/Innovatieplatform_is_mislukking (22-12-2014).

OECD (2014). *OECD Economic Surveys: Finland*. Geraadpleegd via http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Finland_2014.pdf (03-10-2014).

Oecdbetterlifeindex.org (2014). *Finland*. Geraadpleegd via http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/finland/ (03-10-2014).

Paloniemi, R. & Vilja, V. (2009). "Changing ecological and cultural states and preferences of nature conservation policy: The case of nature values trade in South-Western Finland". *Journal of Rural Studies, 25* (1), pp. 87 – 97.

BIJ HOOFDSTUK 10: VERENIGD KONINKRIJK

BBC (15 oktober 1999). *UK politics department for the Environment, Transport and the Regions*. Vinddatum 1 december 2014 op: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/386343.stm

Begg, D. & Gray, D. in: Hester, R. & Harrison, R. (edt. 2004). *Transport and the Environment: Issues in Environmental Science and Technology*. The Royal Society of Chemistry: Cambridge. P. 65-80.

Beecroft, M. (2002). *From DETR to DfT via DTLR what are the potential implications for transport planning of these changes in departemental organization.* In te zien via: http://www.tps.org.uk/files/Main/Library/2002/0102beecroft.pdf

Bulmer, S., Burch, M., Hogwood, P. & Scott, A. (2006). UK Devolution and the European Union; A Tale of Cooperative Symmetry?*Publius: The Journal of Federalism, 36 (1)* p. 75-93

Cabinet Office (n.d.) a. *Red Tape Challenge.* Vinddatum 19 december 2014 op: http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/

Cabinet Office (n.d.). b. *How it Works.*Vinddatum 18 december 2014 op: http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/how-it-works/

Cameron, D. (19 juli 2010). *Big Society Speech.* Vinddatum 18 december 2014 op: https://www.gov.uk/government/speeches/big-society-speech

Cameron, D. & Clegg, N. (2011). *The Coalition: our programme for government.* Vinddatum 17 december 2014 op: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf

Cameron, D. in Smith, M. (2010). From Big Government to Big Society: Changing the State-Society Balance. *Parliamentary Affairs, 63,* 818-833. P. 828.

Civil Service (oktober 2014). *Civil Servive Reform Plan: progress report.* P. 30-42.

Commons Select Committee (September 2014). *Defra: funding allocation and oversight of three PFI waste projects.* Vinddatum 11 december 2014 op: http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/news/report-pfi-waste-projects-defra/

Communities and Local Government (november 2011). *A Plain English Guide to the Localism Act.* Vinddatum 10 december 2014 op: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5959/1896534.pdf

DEFRA (maart 2014). *Improvement Plan.*

DEFRA (n.d.) *Smarter Guidance and Data.* Vinddatum 22 december 2014 op: http://guidanceanddata.defra.gov.uk/

Department for Communities & Local Government (7 november 2012). *Giving communities more power in planning local development.* Vinddatum 23 december 2014 op: https://www.gov.uk/government/policies/giving-communities-more-power-in-planning-local-development/supporting-pages/neighbourhood-planning

DfT (april 2014). *Improvement Plan.*

Fairbrass, J. (2003). *Environmental Governance and the Dispersal of Decision Making.* Vinddatum 2 december 2014 op: http://www.cserge.ac.uk/sites/default/files/edm_2003_10.pdf

Geut, L. Van den Berg, C. en Van Schaik S. (2010) *De Koning van het Schaakbord of Jan zonder Land?* Berenschot.

Gov.uk (11 november 2014. *Airport Commission.* Vinddatum 23 december 2014 op: https://www.gov.uk/government/organisations/airports-commission

Gov.uk (n.d.) a. *Ministerial Role Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs.* Vinddatum 10 november 2014 op: https://www.gov.uk/government/ministers/secretary-of-state-for-environment-food-and-rural-affairs

Gov.uk (n.d.) b. *Secretary of State The Rt. Hon. Patrick McLoughlin MP.* Vinddatum 11 november 2014 op: https://www.gov.uk/government/people/patrick-mcloughlin

Gov.uk (27 februari 2013). *Devolution Settlement: Wales.* Vinddatum 1 december 2014 op: https://www.gov.uk/devolution-settlement-wales

Gov.uk (20 februari 2013) a. *Devolution Settlement: Schotland.* Vinddatum 1 december 2014 op: https://www.gov.uk/devolution-settlement-scotland

Gov.uk (20 februari 2013) b. *Devolution Settlement: Northern Ireland.* Vinddatum 1 december 2014 op: https://www.gov.uk/devolution-settlement-northern-ireland

Helm, T. & Coman, J. (24 juni 2012). *Rowan Williams pours scorn on David Cameron's 'big society'.* Vinddatum 11 december 2014 op: http://www.theguardian.com/uk/2012/jun/23/rowan-williams-big-society-cameron

Herald Scotland (12 juli 1999). *Prescott to lose campaigning role as Blair reshuffles the pack.* Vinddatum 1 december 2014 op: http://www.heraldscotland.com/sport/spl/aberdeen/prescott-to-lose-campaigning-role-as-blair-reshuffles-the-pack-1.282356.

HM Government (april 2013). *Transposition Guide : How to Implement European Directives effectively*

HM Government (Februari 2014) a. *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union Transport.* P. 58.

HM Government (Februari 2014) b. *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union Environment and Climate Change.*

HM Government (juni 2012). The civil service reform. P. 7.

HM Government (2011). *Unlocking Growth in Cities.*

HM Treasury (december 2014). *Private Finance Initiative; summary data.* Vinddatum 11 december 2014 op: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387228/pfi_projects_2014_summary_data_final_15122014.pdf

Independent.co.uk (3 december 1999). *Crisis? What crisis? Says Prescott as he jets off.* Vinddatum 1 december 2014 op: http://www.independent.co.uk/.../crisis-what-crisis-says-pre...%20In%C2%A0cache

Ishkanian, A. & Szreter, S. edt. (2012). *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?* Edward Elgar Publishing. P6.

Jeffery, C. & Wincott, D. (2006). Devolution in the UK: Statehood and Citizenship in Transition. *Publius: The Journal of Federalism, 36 (1)* p. 3-18.

Lister, M. (2014). Citizens, Doing It for Themselves? The Big Society and Government through Community. *Parliamentary Affairs, 1-19.* P. 4.

Local Government Association (30 augustus 2013). *Localism Act.* Vinddatum 23 december 2014 op: http://www.local.gov.uk/localism-act

Maguire, K. (2 januari 2001). *Prescott loses grip on Whitehall empire.* Vinddatum 1 december 2014 op: http://www.theguardian.com/politics/2001/jan/02/whitehall.transport.

UK government (1998). *A New Deal for Transport-Better for Everyone.* In te zien via: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100513020716/http://www.dft.gov.uk/about/strategy/whitepapers/previous/anewdealfortransportbetterfo5695?page=1#a1000

Scheuer, S. (2005). *EU Environmental Policy Handbook*. Vinddatum 2 December 2014 op: http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B

Scotford, E. & Oliver, R. (2013). The State of UK Environmental Legislation Opportunities for Reform? *Environmental Legislation Review, 15 . p 225-229. P 226.*

Shutt, J., Pugalis, L., & Bentley, G. (2012). LEP's – Living up to the Hype? The Changing Framework for Regional Economic Development and Localism in the UK. *Smith Institute*, 12-24

BIJ HOOFDSTUK 11: VLAANDEREN

Argus Actueel (2014). *Bang van de Ring*. Geraadpleegd via http://www.argusactueel.be/binnenlands-nieuws/bang-van-de-ring (18-12-2014)

Bestuurszaken (2014). *Regelgeving Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)*. Geraadpleegd via http://www.bestuurszaken.be/openbare-vlaamse-afvalstoffenmaatschappij-ovam (20-12-2014)

Bestuurszaken (2014). *Toepassingsgebied 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB)*. Geraadpleegd via http://www.bestuurszaken.be/toepassingsgebied-%E2%80%98beter-bestuurlijk-beleid%E2%80%99-bbb (15-12-2014)

Complexe Projecten (2013). Geraadpleegd via http://www.complexeprojecten.be (11-12-2014)

Complexe Projecten (2013). *Goede voorbeelden*. Geraadpleegd via http://www.complexeprojecten.be/Goede_voorbeelden/articleType/ArticleView/articleId/8846/Over-procesbegeleiding-netwerking-en-co-creatie (11-12-2014)

De Redactie (2014). Geraadpleegd via http://www.deredactie.be (12-12-2014)

Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (2014). *Organisatie Departement LNE*. Geraadpleegd via http://www.lne.be/organisatie/organogrammen (11-12-2014)

Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (2014). *Mededeling aan de Vlaamse Regering*. Geraadpleegd via http://www.lne.be/themas/vergunningen/bestand/regelgeving/ontwerp/20121221-omgevingsvergunning-mededeling-gesloten-lijsten.pdf (12-12-2014)

Departement Mobiliteit en Openbare Werken (2014). Geraadpleegd via http://www.mobielvlaanderen.be/overheden/inleiding.php (10-12-2014)

Departement Ruimte Vlaanderen (2014). Geraadpleegd via http://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Organisatie/organogram.pdf (10-12-2014)

OVAM (2013). *Het Vlaams Materialenprogramma*. Geraadpleegd via http://www.vlaamsmaterialenprogramma.be/documents/19/ef3adb98-9cf4-4d98-9fa4-550aaacadf5e (12-12-2014).

Ringland (2014). Geraadpleegd via http://www.ringland.be (18-12-2014)

Verhoest, K., C. de Caluwé, T. Steen & A. Molenveld (2013). *Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie. Analyse en aanbevelingen, Studie in opdracht van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest),* Antwerpen/Leuven, SBOV.

Vlaams Netwerk van Ondernemingen (2014). *Uitvoeringsbesluit bij Decreet Complexe Projecten naar de Raad van State voor Advies.* Geraadpleegd via http://www.voka.be/nieuws/2014/10/uitvoeringsbesluit-bij-decreet-complexe-projecten-naar-de-raad-van-state-voor-advies/ (17-12-2014)

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (2014). *De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse administratie.* Geraadpleegd via http://www.vlabest.be/advies/de-bestuurlijke-organisatie-van-de-vlaamse-administratie (17-12-2014)

Vlaamse Overheid (2014). *Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.* Geraadpleegd via http://www.vlaanderen.be/nl/contact/adressengids/vlaamse-overheid/administratieve-diensten-van-de-vlaamse-overheid/beleidsdomein-mobiliteit-en-openbare-werken (17-12-2014)

Vlaamse Overheid (2014). Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed. Geraadpleegd via http://www.vlaanderen.be/nl/contact/adressengids/ondersteunende-diensten/vlaamse-overheid/administratieve-diensten-van-de-vlaamse-overheid/beleidsdomein-ruimtelijke-ordening-woonbeleid-en-onroerend-erfgoed (10-12-2014)

Vlaamse Overheid (2014). *Masterplan 2020 voor de mobiliteit in en rond Antwerpen.* Geraadpleegd via http://www.vlaanderen.be/nl/mobiliteit-en-openbare-werken/wegen/masterplan-2020-voor-de-mobiliteit-en-rond-antwerpen (10-12-2014)

Vlaanderen In Actie. Pact 2020 (2012). Geraadpleegd via http://www.vlaandereninactie.be (12-12-2014)

NVA (2014). *Mobiliteit en Openbare Werken.* Geraadpleegd via https://www.n-va.be/standpunten/mobiliteit-en-openbare-werken (30-1-2015)

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *EU-Hof verwerpt claim over ongeldigheid van de Aarhus-verordening.* Geraadpleegd via http://www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2015/01/eu-hof-verwerpt-claim-over-ongeldigheid-van-de-aarhus-verordening.html (30-1-2015)

Eurlex (2007). *Verordeningen.* Geraadpleegd via: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:nl:PDF

BIJ HOOFDSTUK 12: EINDCONCLUSIE

Demmke, C.(2004) European civil services between tradition and reform. Maastricht: EIPA

Du Gay, P. (2000) In Praise of Bureaucracy. London: Sage

Hart, P.'t (2012) Van verzorgingsstaat tot waarborgstaat, in: Kwakkelstein, T., A. van Dam en A. van Ravenzwaaij (red.) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat: Nieuwe kansen voor overheid en samenleving.* Den Haag: Boom Lemma

Hart, P. 't (2014) Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager. Den Haag: Vereniging voor Overheidsmanagement.

Meer, F.M. van der (2012) Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst, Oratie, Universiteit Leiden.

Meer, F.M. van der, C.F. van den Berg & G.S.A. Dijkstra (2012) De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren in internationaal-vergelijkend perspectief. Leiden: Leiden University Press.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015) Aardbevingsrisico's in Groningen: Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014). Den Haag

Rhodes, R. (1994) The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain, in: *The Political Quarterly*, 65:2, pp. 138–151

Self P. (1977) *Administrative theories and politics.* Londen: Allen and Unwin

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen en S. Kruitwagen (2014) *Leren door doen: Overheidsparticpatie in een energieke samenleving.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Toonen, Th.A.J. (2001) The comparative dimension of administrative reform', in B.G. Peters en J. Pierre. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform.* London: Routledge, pp. 183-201.

Weber, M. (1972) *Wirtschaft und Gesellschaft,* 5e editie. Tübingen, J.C.B. Mohr

ISBN 978-94-90171-10-0
Coördinatie: Loes Spaans
Eindredactie: CAOP
Vormgeving: Paul Pleijs
Opmaak en druk: G3M
©2015 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON 070 - 376 57 65
FAX 070 - 345 75 28
INTERNET www.caop.nl
E-MAIL info@caop.nl

INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-10-0

2015
38
PUBLICATIEREEKS OVERHEID & ARBEID