



Universiteit
Leiden
The Netherlands

New Public Management hervormingen in Canada: analyse van de bestuurlijke vernieuwing in Canada in de periode 2000-2010

Burgers, E.; Heiden, L. de; Miedema, R.; Vente, B.

Citation

Burgers, E., Heiden, L. de, Miedema, R., & Vente, B. (2012). New Public Management hervormingen in Canada: analyse van de bestuurlijke vernieuwing in Canada in de periode 2000-2010. *Bestuurskundige Berichten*, 27(1), 23-25. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212111>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212111>

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

New Public Management hervormingen in Canada

Analyse van de bestuurlijke vernieuwing in Canada in de periode 2000-2010.

door Eline Burgers, Lisette de Heiden, Rivka Miedema en Babet Vente

Bestuurlijke vernieuwing

Sinds het ontstaan van bestuur wordt nagedacht over bestuurlijke vernieuwing. De verhouding tussen de overheid en de maatschappij verandert, waardoor taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid ook veranderen.

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe bestuurlijke vernieuwing in Canada zich heeft ontwikkeld. Door antwoord te geven op de vraag 'Hoe en in hoeverre kan middels de padafhankelijkheidsbenadering van Lynn worden verklaard waarom New Public Management hervormingen van bestuurlijke systemen op centraal niveau in de periode 2000-2010 in Canada makkelijker dan wel moeilijker door te voeren waren?' wordt er een beeld geschetst van de trends en ontwikkelingen van de bestuurlijke vernieuwing in Canada.

New Public Management en het perspectief van Lynn

NPM richt zich op het verbeteren van de overheid, door managementtechnieken uit de private sector toe te passen. Hierdoor worden efficiëntie en effectiviteit van overheidsinstanties verbeterd (Peters, 2010: 328).

Terwijl de meeste verklaringen voor NPM uitgaan van een 'clean-slate', gaat Lynn in op de padafhankelijkheid die de continuïteit en veranderingen binnen een staat verklaart en kenmerkt: de bestuurlijke praktijken, instituties en structuren wijken nooit veel af van de weg zoals die is aangelegd door het verleden, zelfs niet als het om revolutionaire verandering gaat (Lynn, 2006: 22). Voor het bepalen van de mogelijkheid om NPM daadwerkelijk door te voeren, lenen zich de drie dimensies van Lynn, onderverdeeld naar conceptuele definities en voortvloeiend in operationele definities.

De eerste dimensie is 'structure'. De bestuursstructuur bestaat uit: 'formal and lawful delegations of specific responsibilities to designated officials and organizations' (Hill en Lynn, 2009: 2). Dit kan de activiteiten van ambtenaren beperken

of juist mogelijk maken en heeft zo invloed op het gedrag en de prestaties van ambtenaren (Lynn, 2006: 25).

'Craft', ofwel 'vakmanschap', vormt de tweede dimensie. Hiermee worden de persoonlijke vaardigheden van managers bedoeld om effectief te kunnen presteren in hun functies. Deze dimensie omvat de operationele en pragmatische zorgen van ambtenaren met managerstaken (Lynn, 2006: 27, 28). Bij de verhouding tussen politiek en bestuur kan enerzijds sprake zijn van politisering van de ambtenarij waarbij de taken van politiek en bestuur door elkaar lopen. Anderzijds kan er sprake zijn van een (formeel) scheiding van politiek en bestuur.

De derde dimensie genaamd 'institution' en vertaald als 'bestuurscultuur', doelt op de waarden waarvan organisaties en praktijk van publiek management doordrongen zijn. Voorbeelden van zulke waarden zijn eerlijkheid, spaarzaamheid, betrouwbaarheid en integriteit (Lynn, 2006: 31). De bestuurscultuur kan getypeerd worden aan de hand van de staatstraditie. Is er bijvoorbeeld sprake van een rigide Rechtsstaatmodel, met een geschreven grondwet, een duidelijke scheiding van politiek en bestuur en een coalitieregering, of van een Public Interest model? De verwachting is dat, wanneer er meer sprake is van een Public Interest model en de bijbehorende kenmerken, het gemakkelijker zal zijn om publieke sectorhervormingen door te voeren. De concepten zullen dan bepalend werken bij het doorvoeren van deze hervormingen. Als echter blijkt dat er bij Canada meer sprake is van een Rechtsstaatmodel zullen de kenmerken beperkend werken bij het doorvoeren van hervormingen.

Canada

Elk van de besproken dimensies kunnen worden onderverdeeld naar verscheidene conceptuele definities. Elk van deze concepten kan vervolgens worden beoordeeld naar het al dan niet bezitten van gunstige condities voor de doorvoering van NPM hervormingen.

De eerste dimensie, 'bestuursstructuur', valt uiteen in de conceptuele >

definities (de)centralisatie, horizontale coördinatie, regeringstype en constitutie. Canada is een federatie, opgedeeld in twee autonome bestuurslagen: de federale en de provinciale bestuurslaag. Naast deze twee bestuurslagen kent Canada ook het territoriale bestuur en het lokale bestuur, waardoor Canada getypeerd kan worden als een gedecentraliseerde federatie (Hubbard en Paquet 2010: 15). Een federatie kenmerkt zich door een grote kans op verstarring door de vetomacht van de staten die daarmee veranderingen kunnen hinderen en NPM-hervormingen kunnen tegenwerken.

Een ander kenmerk van de bestuursstructuur, of misschien zelfs wel bedrijfsstructuur zijn de zogenaamde 'Crown Corporations'. Dit zijn bedrijven met publiekrechtelijke bevoegdheden die in het bezit zijn van de overheid. Deze organisaties verschillen echter van andere overheidsorganisaties op het vlak van inrichting, ze zijn namelijk doorgaans ingericht als private bedrijven. Daarnaast leggen ze geen verantwoording af aan het parlement, maar aan hun eigen bestuur. De Crown Corporations zijn opgericht na het aantreden van de Mulroney government in 1984, toen vanuit de Verenigde Staten de theorie van "running government like a business" kwam overwaaien (Borins, 2002: 188). Inmiddels is een aantal van de Crown Corporations geprivatiseerd om ze efficiënter te maken.

Ondanks de vele bestuurslagen en departementen die Canada kent, is er ook een grote mate van horizontale coördinatie. Zo kent Canada onder andere het 'Privy Council Office', dat verantwoordelijk is voor alle ambtenaren en het overleg tussen de viceminister-president en de staatssecretarissen van alle ministeries verzorgt waardoor topambtenaren op het hoogste niveau met elkaar samenwerken (Privy Council Office 2011). De intensieve samenwerking maakt het mogelijk om problemen en een eventuele noodzaak tot veranderen snel op te sporen en integraal door te voeren.

Canada is een democratische, constitutionele monarchie met op dit moment Koningin Elizabeth II aan het hoofd en de 'Governor General' als haar vertegenwoordiger. Canada heeft een tweekamerstelsel, bestaande uit het 'House of Commons' en de Senaat en kent een meerderheidsregering. In een meerderheidsstelsel hoeven geen coalities en compromissen te worden gesloten, waardoor voorstellen gemakkelijk doorgevoerd kunnen worden en grote veranderingen zich na verkiezingen voor kunnen doen.

Canada kent een geschreven grondwet waarin onder meer de bestuursstructuur en de relatie tussen de overheid en de burger zijn vastgelegd. Sinds de scheiding van Engeland in 1982 is de grondwet van Canada vele malen geamendeerd.

Dit duidt op flexibiliteit, wat een indicator is voor veel veranderingen die gemakkelijk tot stand komen.

De tweede dimensie van Lynn, bestuurspraktijk, valt onder te verdelen in verhouding politiek-bestuur en bronnen voor beleidsadvies. Canada heeft, door het federale systeem, weinig ambtenaren op centraal niveau (OESO Rapport 17). Daarnaast streeft Canada ernaar om meer efficiëntie te bereiken door de hoeveelheid 'red tape' te verminderen door een afname van het aantal regels (Privy Council 2011). De 'Canadese WRR', ofwel het Privy Council Office, streeft ernaar objectief advies te geven, dat dus niet gekleurd is door eventuele partijvoorkeuren. Om zo goed mogelijk advies te kunnen geven maakt het Privy Council Office gebruik van technieken uit het New Public Management. Zo stelt het voor verschillende terreinen indicatoren op om de resultaten te meten van specifieke programma's (Privy Council Office 2011). Het onbevengene karakter van het instituut zorgt voor meer betrouwbaarheid en daarmee een grotere kans dat adviezen worden aangenomen, wat gunstig is voor het doorvoeren van NPM hervormingen.

Ook het Treasury Board streeft ernaar de ministers objectief advies te geven en stelt het resultaatgerichte Management Accountability Framework op, aan de hand waarvan de overheid wordt beoordeeld. Dit wordt gedaan door middel van verschillende maatstaven die ontleend zijn aan het NPM, waaronder de mate van klantgerichtheid, de transparantie en de structuur en werkzaamheden van het management. Een voorbeeld van een methode om aan deze criteria te voldoen is het invoeren van e-government. Canada was een van de eerste landen om dit in te voeren en is hier zeer succesvol in geweest. Door e-government worden de overheid en haar diensten meer toegankelijk voor de burger en ook voor de overheid kan e-government voor meer efficiëntie zorgen (Aucoin 2008).

Tenslotte wordt de derde dimensie van Lynn besproken: de bestuurscultuur. Hieronder valt de staatstraditie in een land. Een land wordt gekenmerkt door een Public Interest model met volkssoevereiniteit en een meerderheidsregering, of een Rechtsstaatmodel met een geschreven grondwet en bijbehorende 'starheid'. Canada vertoont kenmerken van beide modellen. Canada is sterk beïnvloed door de Angelsaksische traditie, waardoor de staatstraditie naar het Public Interest model neigt (Steen e.a., 2009: 5). In de praktijk zijn de kenmerken daarvan, zoals het idee van volkssoevereiniteit dat zich manifesteert in de macht van het parlement en het meerderheidsstelsel zichtbaar. Deze traditie heeft tot gevolg dat veranderingen makkelijker tot stand kunnen komen dan bij een Rechtsstaatsmodel (Van den Berg, 2011:

91) Het is echter veiliger om te constateren dat Canada een mengvorm is van het Public Interest model en Rechtsstaatmodel. De elementen uit het Rechtsstaatmodel zijn namelijk ook belangrijk voor het onderscheid tussen de staatstradities en sommige daarvan, zoals de geschreven grondwet en sterke mate van decentralisatie, komen voor in Canada.

Padafhankelijkheid en de noodzaak tot verder onderzoek

Dit onderzoek is gedaan om uit te vinden of middels de padafhankelijkheidsbenadering van Lynn kan worden verklaard waarom NPM-hervormingen van bestuurlijke systemen op centraal niveau in de periode 2000-2010 in Canada makkelijker dan wel moeilijker door te voeren waren.

Het pad van Canada lijkt gunstig uit te vallen ten aanzien van hervormingen in het publiek management: het ziet er naar uit dat het land NPM-hervormingen heeft kunnen doorvoeren. De verwachting was dat de staatstraditie bepalend zou zijn voor het wel of niet doorvoeren van NPM-hervormingen. Uit de analyse is echter gebleken dat de staatstraditie niet doorslaggevend is bij de mogelijkheid om te hervormen, want de staatstraditie van Canada is een mengvorm van het Public Interest model en het Rechtsstaatmodel. Deze combinatie zou dus niet de beste conditie zijn voor het doorvoeren van veranderingen.

Dit roept vragen op over welke factoren dan wel doorslaggevend zijn voor het gegeven dat het pad van Canada makkelijk onderbroken kan worden: liggen deze bijvoorbeeld in het gewicht van bepaalde concepten of zijn er ook nog verschillen in de mate van starheid van federaties? Om hier wat over te zeggen is verder onderzoek vereist. ■



Referenties

- Aucoin, P. (2008), 'New Public Management and New Public Governance: Finding the balance', in: D. Siegel en K. Rasmussen (red.), *Professionalism & Public Service: Essays in honour of Kenneth Kernaghan*, Toronto: University of Toronto Press, p. 29
- Berg, C.F. van den (2011), *Transforming for Europe: The Reshaping of National Bureaucracies in a System of multi-level governance*, Leiden: Leiden University Press.
- Borins, S. (2002), 'New Public Management, North American style', in: K. McLaughlin, S.P. Osborne en E. Ferlie (red.), *New Public Management: current trends and future prospects*, Londen: Routledge, p. 188.
- Hill, C.J. en L.E. Lynn (2009), *Public Management: a three-dimensional approach*, Washington: CQ Press.
- Hubbard, R. en G. Paquet (2010), *The case for decentralized federalism*, Ottawa: University of Ottawa Press.
- Lynn, L.E. (2006), *Public Management: old and new*, New York: Routledge.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009), *OECD Efficiency study*, Paris, OECD Conference Center.
- Steen, T., T. Kerkhoff en F. van der Meer (red.) (2009), *New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid*, Leiden: Universiteit Leiden.
- Parlement & Politiek, <http://www.parlement.com>.
- Prime Ministers of Canada (2011), <http://canadaonline.about.com/od/primeminister/a/pms.htm>.
- Privy Council Office, <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=about-sujet&sub=structure&doc=structure-eng.htm>.
- Privy Council Office, Report on Plans and Priorities 2011-12 op <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/pco/pco-eng.pdf>
- The Governor General of Canada, <http://www.gg.ca/document.aspx?id=3>.
- Treasury Board of Canada, <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/overview-apercu/overview-apercu-txt-eng.asp#fig1>.