

“De aansturing van de uitvoering” historisch en internationaal vergeleken

Frits van der Meer en Caspar van den Berg

Prof. Dr. Frits M. van der Meer CAOP Professor Comparative Public Sector and Civil Service Reform, Institute Public Administration Leiden University

Prof. dr. C.F. van den Berg, Professor in Global and Local Governance, RU Groningen, Campus Fryslân en CAOP Professor Transities in de Publieke Sector; Institute Public Administration Leiden University

Inleiding en context

Sinds de verzelfstandiging van vele uitvoeringsorganisaties in Nederland in de jaren 1980 en 1990 staat het ontwerp en het functioneren van de relatie tussen uitvoeringsorganisaties (de opdrachtnemers), het departement waaraan de organisatie ambtelijk verbonden is (ook aangeduid als eigenaren) en de politieke en bestuurlijke opdrachtgevers ononderbroken in de politiek-maatschappelijke belangstelling. Grote problemen bij verschillende uitvoeringsorganisaties, zoals in het geval van de Toeslagenaffaire bij de Belastingdienst, hebben dit debat recent extra urgentie en politieke lading gegeven. De kwaliteit van de publieke dienstverlening en de gevolgen voor burgers is zo centraal komen te staan. Er wordt een verschuiving van de aandacht van de beleidsvorming naar de uitvoering beoogd. Deze wat wel de “emancipatie van de uitvoering” wordt genoemd staat hoog op de nationale en bestuurlijke agenda’s. In reactie op de Toeslagenaffaire hebben bijna alle betrokken instituties processen van zelfreflectie in gang gezet, van rijksoverheidsorganisaties, de Raad van State, en van de Eerste Kamer tot de Raad voor de Rechtspraak. Rijksbreed is het project Werken aan de Uitvoering gestart.¹

In al deze initiatieven en rapporten gaat het veel over de eigen positie en functioneren van iedere speler maar daarnaast komen verbindingen tussen betrokken instituties en actoren meer en meer aan de orde. Dan gaat het in het bijzonder om wat de (coördinatie van) de aansturing van de uitvoering wordt genoemd. Om misverstanden te voorkomen aansturing zou opgevat kunnen als een eenrichtingsverkeer. Hier zien we het breder dan in organisatorisch opzicht een hiërarchische ordening; een top-down directieve vorm van sturing. Ook wederzijdse aanpassing (mutual adjustment) en gebonden autonomie behoren tot de coördinatie mechanismen van de aansturing van de uitvoering. We komen hier later in de analyse op terug. Van belang is op te merken dat de problematiek rondom de aansturing van de uitvoering niet een verschijn-

sel van alleen deze tijd of alleen de rijksoverheid is. Het is daarom goed om ook de historische dimensie, zij het kort (vanaf de jaren 1980), te belichten om de statica en dynamica naar voren te halen.²

Evenmin zijn deze vraagstukken niet tot Nederland beperkt. Ook uit een internationale vergelijking zijn lessen te trekken zowel uit de (veranderende) aard van de aansturingproblematiek en daarvoor gezochte oplossingen met de daarbij behorende resultaten. Recentelijk heeft een internationale vergelijking wat betreft de organisatie en het functioneren van de aansturing in de politiek-bestuurlijke systemen van andere landen een grote vlucht genomen.³ Tevens betreft het de vraag of en zo ja welke problemen er in de aansturing spelen, of deze vergelijkbaar met Nederland zijn en welke oplossingen gezocht zijn. Zodoende wordt duidelijk in welke mate wij te maken hebben met een specifiek Nederlands probleem of dat de relevantie van de discussie over de aansturing van de uitvoering verder dan de landsgrenzen strekt. Wij zullen de stelling onderbouwen dat de Nederlandse vraagstukken sterke overeenkomsten vertonen met andere landen in de Europese Unie maar ook daarbuiten (zie onder meer Australië met zijn op de Kindertoeslagaffaire gelijkende Robodebt affaire). Dat internationale perspectief is om verschillende redenen belangrijk. In de eerste plaats omdat het Nederlandse denken en handelen met betrekking tot de vormgeving van de institutionele verhoudingen niet in isolatie plaatsvindt. In de tweede plaats omdat wanneer blijkt dat bepaalde vraagstukken een bredere structurele problematiek die zich in een keur van landen afspeelt, dit de rol van specifieke gebeurtenissen of persoonlijk handelen in een groter perspectief plaatst. In de derde plaats omdat coping mechanismen of reactiestrategieën uit andere landen deels ter inspiratie kunnen dienen voor oplossingen of een aanpak van de problemen in ons eigen land, maar ook kan blijken dat wat betreft de aanpak, met de nodige eigen aardigheid - en een zekere communis opinio bestaat.

Dit paper presenteert daarom een historisch en internationaal vergelijkende discoursanalyse over het Nederlandse en internationale beleidsmatig en bestuurskundig denken over “de uitvoering”, op zichzelf en de uitvoering in relatie tot

- (i) De politiek;
- (ii) Het beleid en de bestuurlijke organisatie en
- (iii) burgers / de samenleving.

Eerst gaan we in op de achtergronden van en de aanleiding tot opgetreden veranderingen in de praxis van de uitvoering en de relaties daarvan met politiek, beleid, bestuurlijke organisaties en burgers/de samenleving. We gaan verder ter detaillering dieper in op de situatie in vijf cases landen (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Nederland, Frankrijk en Portugal, maar ook EU breed. Zo kan een aantal inhoudelijke en procesmatige aspecten van hervormingen en veranderingen in die praxis en relaties na om vervolgens conclusies over richting, inhoud en aard van relevante ontwikkelingen te geven. Hoe heeft die vormgeving en aansturing van de uitvoering zich ontwikkeld? Wat zijn daar de drijvende krachten achter geweest. Welke resultaten heeft dat opgeleverd? Heeft het een emancipatie van de uitvoering opgeleverd of zijn

er nieuwe problemen ontstaan? Zijn er daarvoor oplossingen ontwikkeld en met welk resultaat? Het betreft hier een uitgebreid aantal vragen en met name bij de resultaten, bijwerkingen en de effecten van remedies is er nog de nodige onzekerheid vanwege het beginstadium.

Perspectief op het vraagstuk van de aansturing van de uitvoering: nationaal en internationaal

Het is goed te melden, dat van oudsher de effectiviteit uitvoering van overheidstaken in relatie tot de politieke en beleidsmatige voornemens als een continu punt van aandacht op de politieke en maatschappelijke agenda is geplaatst.⁴ Daarbij heeft vooral het perspectief van de politiek-bestuurlijke opdrachtgever het centrale uitgangspunt gestaan: de uitvoering als instrument voor de politieke bestuurder en wat met een anachronisme de toentertijd vrij kleine beleidsbureaucratie kan worden genoemd. De (vroeg) 19^e eeuw met de opkomst van de (zich geleidelijk ontwikkelende) moderne staten en overheidsbureaucratieën vormde een nieuw hoogtepunt in politiek-bestuurlijke hervormingen. Bijna Europa breed was er een politiek-bestuurlijke hervormingsgolf waar te nemen. Om enkele voorbeelden te geven. Het eerste rapport over de gebreken in en noodzakelijke veranderingen in de overheidsorganisatie in Nederland stamt al uit 1818. In 1853/1854 verscheen in het Verenigd Koninkrijk is het Trevelyan-Northcote rapport uit 1853/1854 over de organisatie van de Civil Service en het centrale overheidsapparaat en daarnaast werden in de 19^e eeuw diverse Municipal reform Acts aangenomen om het lokaal bestuur geschikt te maken voor de industriële en maatschappelijke uitdagingen. Frankrijk kent sinds de Franse Revolutie een groot aantal op elkaar volgende hervormingen van het politiek-bestuurlijke stelsel. Ook in Portugal liepen aanpassingen parallel aan de politieke staatskundige ontwikkelingen vanaf de 19^e eeuw. Ook in Denemarken was er sprake van een transformatie startend in de 19^e eeuw maar dan een verandering van geleidelijke aard.

Kenmerkend voor bijna alle andere politiek-bestuurlijke systemen is derhalve een continue en niet aflatende aandacht voor vragen van niet alleen de politieke en staatskundige aard maar juist ook betrekking hebben op de organisatie en het functioneren van de uitvoering van de publieke dienstverlening.⁵ Die aandacht voor de uitvoering is goed te begrijpen, omdat in de uitvoering de aanpak van maatschappelijke problemen concreet worden en de resultaten in maatschappelijk opzicht waarneembaar worden. Dat is in de bestuursgeschiedenis een constante.⁶ Soms komt deze thematiek bijzonder in de aandacht als gevolg van acute financiële, sociaaleconomische en maatschappelijke crises. Die is zoals nu na de Coronacrisis, de Oekraïne oorlog en de inflatie crisis, om maar enkele crises te noemen veeleer een aanleiding dan een daadwerkelijke oorzaken. Zwakheden in het bestuurlijk systeem worden blootgelegd. In andere gevallen wordt de discussie over (de aansturing van) de uitvoering meer gevoerd als gevolg van het gegeven dat een (geleidelijk) veranderende vraag en behoefte aan overheidsprestaties ook andere politieke en maatschappelijke eisen aan de organisatorische vorm en functioneren van het (uitvoerend) openbaar bestuur stelt. Naast de overeenkomsten zijn er

van land gegeven verschillen in de intensiteit van problemen en de kwetsbaarheid van systemen. Dat verklaart deels ook variatie in hervormingsbeleid. Wat het ook zij actie wordt gevraagd omdat de perceptie is dat bestaande inrichting en functioneren niet meer volstaat.

Dat gezegd hebbend is het eveneens van belang om te stellen dat het erop lijkt dat de bestuurlijke veranderingen met name vanaf de jaren 1980 weer in een verdere versnelling te zijn geraakt.⁷ Ook dat geldt voor bijna alle landen maar waarbij wel een fasering in de tijd is aan te brengen met wat Pollitt en Bouckaert “frontrunners” en “laggards” noemen. In het bijzonder is sinds 1990 en met name vanaf de jaren 2000 veel aandacht uitgegaan naar de organisatie en kwaliteit van de aansturing van de uitvoering. Daarbij dringt zich allereerst de vraag op wat de concrete achtergronden en aanleiding zijn geweest voor een herijking van de (organisatorische) relatie tussen beleid en uitvoering en daarmee verbonden en verzelfstandiging in die jaren 1980, 1990 en 2000. Daarbij gaat het in het bijzonder om maatschappelijke, economische en bestuurlijke aanleidingen, nieuwe theoretische benaderingen in economische en bestuurswetenschappelijke maar ook meer in bredere ideeën en ideologische zin. Het gaat daarbij om aanleidingen zowel in nationaal en internationaal opzicht.

Een aantal factoren is voor die de aandacht voor de organisatie en de (coördinatie van de) uitvoering van overheidstaken van grote invloed geweest. Ten eerste is de sterke uitbreiding te noemen van overheidstaken, beleidsambities, publieke organisaties en de omvang van het overheidspersoneel opgetreden. Die groei werd veroorzaakt door een welvaartsstijging, demografische groei en een politiek klimaat gericht op expansie van de publieke sector. Ten tweede betekende de ontzuiling in de jaren '60 en '70 per saldo een verschuiving van taken en inzet van het maatschappelijke middenveld en burgers in meer neo-corporatieve landen. Ontzuiling betekende in de betreffende stelsels een verstatelijking van vele taken en verantwoordelijkheden die voorheen door het breed vertakte stelsel van particuliere middenveldorganisaties werden ingevuld. Die had tot gevolg een toegenomen complexiteit van het politiek-bestuurlijk systeem met weer als gevolg een toenemende coördinatielast en twijfels over het sturend vermogen van het openbaar bestuur ten opzichte van maatschappelijke problemen tot uitdrukking komend met name in de uitvoering.

Vanaf de jaren '60 en '70 is in alle landen een nieuwe golf van adviezen uitgebracht over de inrichting van met name de rijksdienst en de relatie tot lagere overheden, maatschappelijke organisatie en de inschakeling van private bedrijven in de publieke dienstverlening waar te nemen. Een belangrijk gesignaleerd probleem in de landen was een waargenomen versplintering, gebrek aan *integraliteit*, van de centrale overheidsdienst en een niet goed functionerende organisatorische verbinding van de uitvoering van taken tot het afleggen van de politieke verantwoording daarover. De vraag was en is hoe kan beleid en uitvoering meer samenhangend, doelgerichter en doelmatiger worden gemaakt door de (verticale) verkokering te verminderen. Dat dit ook toen al een pregnant thema was, geeft de hardnekkigheid en de duurzaamheid van de uitvoeringsproblematiek aan. Nog steeds is die integraliteit Europa breed een punt van aandacht en zorg. De instelling van bestuurlijke commissies en task forces is alleen al een indicatie van een gegroeide politieke en bestuurlijke onvrede met de structuur van met name de centrale overheid en politiek en de onvolkomene betrekkingen met de andere onderdelen van het

politiek bestuurlijk systeem. De verticale verkokering van beleidsvorming en uitvoering werd toen als een aanvullend probleem benoemd. De concentratie van aandacht lag bij aanvang overigens op een noodzaak aan politieke en ambtelijke beleidsintegratie en coördinatie en minder op directe problemen in de uitvoering zelf. Die problemen zouden daarvan zijn afgeleid.

De katalysator in Nederland en in de andere industriële staten voor een substantiële herijking van de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur kwam pregnant naar voren in de economische crisis van eind jaren 70 en begin jaren '80 toen de inflatie en werkloosheid sterk stegen.⁸ Het aloude overheidsbeleid kon geen soelaas brengen. De uitspraak van president Ronald Reagan, "government is the problem, not the solution" symboliseert de overgang naar een streven naar een vermindering van overheidsinvloed, bezuinigingen op uitgaven en personeel, de introductie van het op het private bedrijfsleven geënte new public management met daarnaast privatisering, afstoting en verzelfstandiging.⁹ In de meeste landen waren de argumenten vooral van pragmatische aard maar ook later in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten ook voorzien van met een politiek-ideologische ondertoon.¹⁰

Bij de veranderingsoperaties valt in het bijzonder te denken aan de opkomst van het New Public Management-denken in de loop van de jaren 80 en begin jaren '90. De emancipatie van de uitvoering maakt van vanaf het begin deel uit van het gedachtegoed van New Public Management, met als doel om managers meer managementautonomie te geven en deze managers en hun organisaties daarop af te rekenen. Hoewel de term bij aanvang vooral in de (internationale bestuurswetenschappelijke gemeenschap gebruikt zijn kenmerken evident in het beleid terug te vinden. Bij dat New Public Management zijn kernelementen een beleid – uitvoering scheiding, het gebruik van bedrijfsmatige methoden en meer nadruk op de vrijheid van managers om resultaten te behalen. De wens tot 'emancipatie van de uitvoering' is een van de kernpunten van New Public Management.¹¹ Het gaat tevens om het centraal stellen van de behoeften en wensen van burgers in de samenleving. Alleen de centrale beoordelingscriteria van prestaties in de publieke sector zouden dan met name effectiviteit en efficiency van de dienstverlening zijn en minder nadruk op legaliteit en responsiviteit. Dat laatste de responsiviteit zou gerealiseerd worden door de keuzevrijheid van de burger al consument. Te lang zou de aandacht zijn gericht op beleid, en te weinig op de uitvoering en de uitvoerbaarheid. De gedachte is dus de introductie van meer flexibilisering door middel van het opknippen van de grote bureaucratische organisaties in beleid en uitvoering, waarbij een uitvoeringsorganisatie meerdere opdrachtgevers kan hebben en de opdrachtgever de keuze heeft uit meerdere uitvoeringsorganisaties. Ook zou er meer vrijheid voor (het management van) uitvoeringsorganisaties moeten ontstaan met een daarbij passende verantwoordelijkheid voor te leveren prestaties en een opschoning van de politieke verantwoordelijkheid van de politieke opdrachtgever. Dat past in de gedachte van de emancipatie van de uitvoering

De scheiding van beleid en uitvoering heeft zich beginnend in Angelsaksische systemen en in Nederland ook zich geleidelijk in de tijd heeft uitgestrekt tot de andere Europese lidstaten behorend tot de Germaanse en Napoleontische traditie¹² Wel is het New Public Management

aangepast aan en ingebed in de nationale bestuurssystemen; vandaar dat tussen landen van elkaar kan verschillen. Des al niet te min is het New Public Management vanaf de eerdergenoemde jaren een dominante oplossingsrichting voor een niet goed functionerend openbaar bestuur geworden. Het sloot ook aan (of werden gegoten in formele termen) bij wat in de praktijk zich in de jaren voorafgaande al ontwikkeld had aan verzelfstandiging- en privatiseringsinitiatieven. Verbeterde en meer integrale beleidsvorming en de eerdergenoemde emancipatie van de uitvoering met name in termen van effectiviteit, efficiency, beheersbaarheid en controleerbaarheid waren ook toen centrale doelen. Die New Public Management hervormingen zijn niet alleen beperkt gebleven tot het rijksniveau maar overheidsbreed toegepast. Bij de beleid – uitvoeringscheiding kwam nog een voorwaarde: de koppeling van beleid en uitvoering via contracten, afspraken en andere interface mechanismen via in eerste instantie op het marktmechanisme gelijkende coördinatie en anderzijds ook wederzijdse afstemming en onderhandelingsmechanismen. Maar daar hebben zich in de praktijkproblemen voorgedaan om dat daar minder optimale vormen zijn gevonden. Oorzaken zijn onder meer dat er zich tussen de beleidsmatige opdrachtgever en de uitvoerder geen gelijkwaardige relatie zich heeft ontwikkeld. Dan gaat het om uitvoerbaarheid van beleid, te geringe financiële en personele middelen in de uitvoering. De dominantie lag bij de politiek gesteunde opdrachtgever. Dit probleem heeft zich in alle landen die een New Public Management gerelateerd systeem hebben ingevoerd voorgedaan. In feite betekende dat geen fundamentele verandering in de oude situatie waarbij in geïntegreerde departementale bureaucratieën beleid overheersend is geweest. De moeizame relatie tussen beleid en uitvoering blijkt dus zo over de jaren heen een persistent probleem te blijven. Zo is als gevolg van de organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering, een tweede vorm van verkokering ontstaan: naast de bekende vorm van verkokering tussen verticale beleidssilo's, ontstond er ook een vorm van horizontale verkokering, dat wil zeggen schotten tussen beleid en uitvoering. Horizontale verkokering is inmiddels een even acuut probleem geworden als de traditionele verticale verkokering, die ook door de organisatorische (functionalisering) fragmentatie als gevolg van het New Public Management is versterkt. Dat laatste is het geval vanwege een nadruk (in aanvang) op een bedrijfsmatig georiënteerd prestatie management waarbij afgerekend op aparte producten en minder op de samenhang daartussen. Ook hiervoor moest weer eind jaren 1990 een oplossing worden gevonden bij voorbeeld door middel van joint up government (inter en intra bestuurlijke coördinatie) initiatieven waar later nog kort naar zal worden verwezen. Die noodzaak van een goede interface tussen beleid en uitvoering(organisaties) is en wordt nog steeds als centrale opgave genoemd

Inhoudelijke en procesmatige aspecten van hervormingen ten aanzien van de aansturing van de uitvoering: vijf cases landen en de lidstaten van de Europese unie

Voor een verdere verdieping wordt een vergelijking gemaakt van de organisatie en aansturing van de uitvoering in vijf cases met ontwikkelingen en transitie Europees breed.¹³ Hoe heeft men dat in die landen geregeld? Welke (eventuele) problemen hebben zich daar voorgedaan en welke al dan niet werkzame oplossingen heeft men gevonden/ We kijken naar vijf landen

die vanuit Nederlands oogpunt relevante vergelijkingslanden zijn. Er is een omvangrijke en groeiende literatuur die wijst op het belang van de kenmerken van modellen van (politiek-) bestuurlijke systemen voor de inhoud en kwaliteit van de publieke dienstverlening. In dit kader wordt vaak gesproken over verschillende politiek-bestuurlijke tradities, met clusters van landen die tot een gemeenschappelijke traditie behoren (Painter en Peters 2010).¹⁴ Het politiek-bestuurlijk ontwerp bepaalt mede de inhoud, richting en het succes van hervormingsinitiatieven. In een bepaald politiek-bestuurlijk model bestaat er een zekere mate van samenhang tussen verschillende componenten. Die samenstelling ligt in mindere of meerdere mate vast.¹⁵ Gesteld kan worden dat elk model een over de tijd gevormd staatsontwerp (ge(de)centraliseerde eenheid- of federale staat), een politieke en bureaucratische vormgeving en interactiepatronen met de samenleving en het rechtssysteem omvatten (Pollitt en Bouckaert 2011). Interessant is dat het belang en het bestaan van bestuurlijke modellen en tradities worden benadrukt op het gebied van vergelijkende politiek en openbaar bestuur. De selectie van landen wordt gedaan aan de hand van de reguliere theoretische indeling van landen naar politiek-bestuurlijke tradities, d.w.z. de Westminster/Whitehall traditie, de Napoleontische traditie, de Germaanse traditie en de Scandinavische traditie, waarbij daar landen ter voorbeelden geselecteerd vergelijkbaar met het institutioneel ontwerp van Nederland gecentraliseerde of gedecentraliseerde eenheidsstaat en variatie op relatie met samenleving e.d. Voor de Westminster/Whitehall traditie zullen we kijken naar het Verenigd Koninkrijk, voor de Germaanse traditie richten we ons op Oostenrijk, en voor de Scandinavische traditie op Denemarken, voor de Napoleontische traditie kijken we specifiek naar Frankrijk en Portugal.

Bij de aansturing van de uitvoering in onze vergelijkingslanden valt het op dat uit de meest recente Standard Eurobarometer komt dat het vertrouwen in de nationale overheid in de EU-landen momenteel laag is. Het oordeel over de publieke dienstverlening (met uitzondering van Portugal), het vertrouwen in defensie, justitie, Politie en gezondheidsdiensten is hoger dan het vertrouwen in de nationale overheid. Het interessante is dat in de Scandinavische landen, Noord West Europa en de Duitstalige landen hoger ligt dan in Zuid-Europa. Nederland moet wat betreft de waardering voor de publieke dienstverlening alleen Luxemburg, Zwitserland de oordelen over vertrouwen en waardering voor de kwaliteit en inhoud van de publieke dienstverlening) voor zich laten. Het Verenigd Koninkrijk ligt zowel wat betreft de waardering voor de publieke dienstverlening als de nationale overheid lager dan het Europees gemiddelde. Dat is met name het geval sinds Brexit en de recente economische crisis. Het is dan de vraag of de oorzaken van ontevredenheid in andere landen te maken hebben met prestaties, reorganisaties en hervormingen.

Tabel 2: Vertrouwen Nationale Overheid (NO) en Positief oordeel over de Publieke Dienstverlening. Gecorrigeerd voor de categorie weet niet. Voorts verschil tussen positief oordeel publieke dienstverlening en vertrouwen in Nationale Overheid berekend. (Winter/Lente 2022)

	VNO	PD	PD-NG (verschil)
EU	33,6	50,5	16,9
Denemarken	57,8	69,4	11,6

Nederland	45,8	84	38,2
Oostenrijk	42,8	70,0	27,2
Frankrijk	24,8	41,2	16,4
Portugal	43,5	34,2	-9,3
Verenigd Koninkrijk ¹⁶	18,9	49,5	-30,6

De variatie wat betreft de vormgeving van het politiek bestuurlijk ontwerp in formele zin tussen deze casus landen is als eerder aangegeven vrij groot. Die wisselende vormgeving kan en heeft ook invloed op hoe in dat betreffende systeem beleid wordt gemaakt en uitgevoerd en met welke mate van succes. Ook heeft het invloed op mogelijkheden van inter- en intrabe-stuurlijke coördinatie van beleidsvorming en uitvoering. De woorden formele zin hebben be-trekking op het constitutioneel en juridisch kader. Feitelijk kunnen de verschillen in de wer-king van de systemen, vanwege informele structuren en relaties, overigens minder groot zijn. Dat kan te maken hebben dat landen en bestuurders te maken hebben met vergelijkbare uitda-gingen en dat men in Europees en internationaal verband (bijvoorbeeld OECD en IMF ver-band van elkaar leert. Dat zal in het hieronder staande verder op worden ingegaan. Het grond-patroon van dat politiek bestuurlijk ontwerp is het product van een langere historische poli-tieke en maatschappelijke ontwikkelingsgang. Datzelfde geldt ook voor de organisatorische vormgeving van de overheidsbureaucratie en de wijze van de (aansturing van de) uitvoering van overheidstaken. Die lange ontwikkelingsgang geldt voor bijna alle vergelijkingslanden maar bijvoorbeeld in het geval van Oostenrijk in de eerste helft van de 20e eeuw en in Frank-rijk tot aan de instelling van de Vijfde Republiek zijn er belangrijke wijzingen waar te nemen. Maar toch het gematigd federale karakter van Oostenrijk, het gecentraliseerde van de Franse eenheidsstaat is als basispatroon ook na de Tweede Wereldoorlog in stand gebleven. Dat laat-ste geldt eveneens voor de Portugese eenheidsstaat na de Anjerrevolutie van 1974. Ook een basispatroon van meervoudige machtscentra is persistent in gedecentraliseerde eenheidsstaten als Denemarken en Nederland. Wellicht heeft het Verenigd Koninkrijk nog de meeste veran-dering recentelijk meegemaakt met de devolutie van bevoegdheden naar Schotland en Wales. Er heeft zich zo een bijzonder type federale staat ontwikkeld met Engeland als een vrij sterk gecentraliseerd landsdeel zonder eigen parlement. De Britse parlement en de ministeries in Whitehall maken en de uitvoerende diensten (zie onder) voeren ook het beleid uit voor het landsdeel Engeland.

Opvallend is dat in alle landen er in ieder geval na de jaren '60 met meer of mindere mate van succes een beleid van decentralisatie en verzelfstandiging is doorgevoerd. De intenties op pa-pier voor een meer decentrale uitvoering zijn in ieder geval overal waar te nemen. Een beleid dat de laatste decennia is geïntensiveerd om redenen van een ontlasting van het centrum en de centrale bureaucratie, de verhoging van de responsiviteit van het bestuur naar de burger en een beoogde verbetering van de efficiency en effectiviteit van de publieke dienstverlening. De ommezwaai in Frankrijk, Portugal en wat betreft de devolutie in Verenigd Koninkrijk naar de landsdelen Schotland en Wales is het meest pregnant geweest. Echter opgemerkt wordt dat hoewel de decentralisatie hervormingen in een Frankrijk en een Portugal aanzienlijk lijken nog steeds een flinke mate van centrale invloed en derhalve ook aansturing aanwezig is. Het

decentralisatiebeleid in Nederland en Denemarken borduurde voort op het bestaande qua opzet vrij gedecentraliseerde grondpatroon. De aanzienlijke mate van decentralisatie naar gemeenten in Denemarken geldt in veel analyses als een toonbeeld van een succesvol en omvangrijk decentralisatieproject (2007), waarbij het aantal en de macht van de regio's sterk werd verminderd ten gunste van de taken en macht van een aanmerkelijk gereduceerd aantal gemeenten. Belangrijk is op te merken dat er in Deense sprake is van wederzijdse afstemming tussen centrale overheid, regio en gemeenten over de taakuitoefening en de begroting (uitgaven plafonds). Er wordt gesproken over recent weer een groeiende macht van de centrale overheid. De centrale overheid heeft een centrale strategische rol in de aansturing van beleidsopgaven maar de gemeenten hebben veel autonomie in de uitvoering. Die uitvoering betreft als gezegd een zeer uitgebreid palet aan taken. Zowel wat betreft de financiering als de coördinatie en aansturingsmogelijkheden van de centrale overheid in Nederland worden in de Sustainable Government Indicators en de Eupack 22 analyse van de Europese Unie vraagtekens geplaatst bij het implementatievermogen van de Nederlandse overheid. De vraag is overigens of hier niet (te veel) nadruk op de waarde van hiërarchische coördinatie in plaats van de mogelijkheden van onderling overleg en aanpassing wordt gelegd. Bij de Oostenrijkse situatie valt op te merken, Oostenrijk wel wordt aangeduid als een gecentraliseerde federale staat met een centrale overheid die 64.3% van de publieke uitgaven doet.¹⁷ Daarnaast hebben bijvoorbeeld in Nederland maar ook in een neo-corporatistisch land als Oostenrijk maatschappelijke organisaties in de gezondheidszorg, het onderwijs en de sociale zorg nog steeds een rol van betekenis gespeeld. Dit zorgt voor een zeer ingewikkelde taakverdeling wat betreft de coördinatie van de beleidsformulering en uitvoering, wat tot veel overleg en onderlinge afstemming met vooral ook maatschappelijke partijen leidt.

Wel ziet men dat over de tijd heen in onze casuslanden onderdelen van grote overheidsorganisaties zijn afgesplitst en verzelfstandigd. Met name het Verenigd Koninkrijk en Nederland waren er vroeg bij. Frankrijk, Portugal maar ook Oostenrijk komt dit later. De mate van zelfstandigheid van die eenheden, laten we ze hierbij de Engelse naam agencies noemen verschillen sterk van elkaar. De zelfstandigheid wat betreft de bedrijfsmatige autonomie is een gedeeld kenmerk. Verschillen zijn er wat betreft de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een gedeelde factor is naar mate het politieke karakter van de taakuitoefening toe sterker wordt en dat dan neemt de ministeriële invloed toe en naar mate de taak meer juridisch/rechtstatelijk of bedrijfsmatig van aard is neemt ook de formeel-juridische autonomie toe. De Nederlandse casus met agentschappen en zelfstandige bestuursorganen toont dan grote gelijkenis met zeker het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en in zekere mate de overige landen. In recente jaren is er een tendens tot bundeling en het verminderen van het aantal agentschappen en het (verder) vergroten van de greep van de centrale ministeries daarop.

Naast de decentralisatie en verzelfstandiging zijn als eerder aangegeven bevoegdheden van het publieke bestel overgeheveld naar maatschappelijke organisaties (functionele decentralisatie) en/of geprivatiseerd naar het private bedrijfsleven. Over de privatisering die ook een gedeeld kenmerk is komen we nog te spreken, aangezien vorm, inhoud en de afstand tot de overheidsbureaucratieën per land, in ieder geval bij aanvang behoorlijk kon verschillen. Bedrijfsmatige activiteiten zijn in landen via uit- en aanbesteding, vermarkting (op de markt brengen wat betreft aandelen en zeggenschap) verwijderd uit het overheidsdomein. Dat is al

vrij vroeg geïntroduceerd (van ongeveer midden jaren 1980) in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Denemarken. Dit waren in de termen van Pollitt en Bouckaert frontrunners net als buiten Europa Australië en Nieuw-Zeeland. Alle betreffen de landen behorend tot en openstaand voor het Angelsaksisch publiek management denken. Die privatisering is enigszins later ingang gezets in Frankrijk, Portugal en Oostenrijk. Naast vermarkting zijn met name overheidsbedrijven in private juridische ondernemingsvormen als NV's en BV's en instellingen als bijvoorbeeld ziekenhuizen in stichtings- en in het Engels trustvormen ondergebracht waar overheden een grote invloed hebben en hadden. In Frankrijk maar ook de andere landen is hier gretig gebruik van gemaakt. Dit staat nog los van een regulering van geprivatiseerde bedrijven.

Samenvattend in al onze cases landen vindt derhalve uitvoering plaats via:

1. Ministeriele organisaties met geïntegreerde uitvoeringsorganisaties.
2. Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties vallend onder de ministeriele verantwoordelijkheid en verbonden met de ministeriele en met feitelijke en operationele bedrijfsmatige autonomie.
3. Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties niet (formeel) vallend onder de ministeriele verantwoordelijkheid maar met operationele en bedrijfsmatige autonomie.
4. Decentrale besturen op lokaal, regionaal en in de gefederaliseerde staten op lands niveau, waar de mate van beleidsvrijheid, operationele en bedrijfsmatige autonomie
5. Uitvoering van publieke taken op de diverse bestuursniveaus door middel van (semi)geprivatiseerde organisaties.

Bij deze variëteit zijn de volgende opmerkingen te maken: De verschuiving van vorm 1 naar vorm 3 heeft in de cases landen zeker van af de jaren 70 en 80 in de Noordwest Europese landen plaatsgevonden. Denemarken kende overigens al langer een beleids- uitvoeringscheiding hoewel in gematigder vorm dan andere Scandinavische landen en met name Zweden. In de Zuid-Europese landen behorend tot de Napoleontische traditie is dat pas later het geval geweest en hier waren/zijn de aansturingslijnen vanuit de politiek en de ministeriele bureaucratieën sterker en directer.

Hoewel elk van de uitvoeringsvormen te herkennen zijn, verschilt de mate waarin welke uitdrukingsvorm het meest voorkomend van land tot land, Daarnaast is er wel sprake van de invloed van transnationale diffusie en imitatie vooral wat betreft de introductie van New Public Management gerelateerde hervormingen. Daar heeft tevens de verspreiding van ideeën over landen via nationale en internationale think tanks en organisaties (denk aan de OECD, EU-organisaties en samenwerking comités en de IMF) een rol van betekenis gespeeld. Hiertegen ingaat dat Daarnaast is er een eigen van landen in deze waar bij politiek-bestuurlijke traditie en model de wijze van adoptie en implementatie in het eigen bestuursmodel bepaalt. Het idee om met uitvoering op afstand te zetten ook een responsief en het democratisch gehalte van het bestuur en de publieke dienstverlening te bevorderen (naast als bij de verzelfstandiging om redenen van meer aandacht voor effectiviteit en efficiency van de publieke dienstverlening in het verlengde van economische crises en onoverzichtelijke verantwoordingsrelaties) heeft zich in alle landen tot meer decentralisatie van de publieke dienstverlening

geuit. Decentralisatie en het overgeven van taken en bevoegdheden ook wat betreft de uitvoering van taken is in ieder geval vanuit een wetgevingsoogpunt kenmerkend voor alle casus landen en speelt ook Europees breed. De urgentie werd in de meer gecentraliseerde sterk gevoeld maar de daadwerkelijke overdracht lijkt vooral in de meer gedecentraliseerde systemen te hebben plaatsgevonden. Bij de gecentraliseerde landen waaronder ook het Engelse deel van het Verenigd Koninkrijk lijkt ook een angst voor het creëren van een politieke machtsbasis voor oppositionele krachten buiten het centrum in de regio een rol te hebben gespeeld.

Gevolgen voor de aansturing van de uitvoering

In elk van de lidstaten zijn belangrijke signaalmomenten voor problemen in de aansturing van de uitvoering vaak vergelijkbaar met in Nederland de Kindertoelagenaffaire, de perikelen bij de UWV, het functioneren van de Belastingdienst in haar geheel etc. etc. Een nadere analyse laat zien, dat een eventueel falen van uitvoeringsorganisaties het gevolg kan zijn van:

- a. Intern falen van de organisatie en het management van de betreffende organisaties in de uitvoering;
- b. Een niet adequaat functioneren van het bestuurlijke apparaat;
- c. Een tekortschietende personele omvang;
- d. Ontoereikende professionele kwaliteit van het ambtelijk personeel;
- e. Onvoldoende organisatorische en personele beleidsvrijheid en/of
- f. Gebrekkige wederzijdse sturingsrelaties tussen politiek, beleid en uitvoeringsorganisaties.

Maar,

1. Uitvoering vindt ook plaats door lagere overheden en maatschappelijke partijen vaak in een multilevel governance situatie, waar het karakter van wederzijdse sturingsrelaties de mate van het succes bepalen.
2. Onvolkomen sturingsrelaties in die context worden veroorzaakt door een te kort aandacht in de nationale politieke besluitvorming, beleidsmatige voorbereiding van de uitvoerbaarheid van beleid.
3. Tevens speelt hier een gebrekkige wederkerigheid van de sturingsrelaties in termen van de machtpositie van betrokken actoren. Oplossingen in dit opzicht zijn daarom gelegen van een emancipatie van de lokale politiek-bestuurlijke uitvoering.
4. Maar zoals we verder zien speelt bij de perceptie van een tekortschietende aansturing van de uitvoering bij burgers tevens de kwestie welke maatschappelijke problemen niet of niet op tijd worden aangepakt.

Naar mate als gevolg van decentralisatie, verzelfstandiging, privatisering en de inschakeling van maatschappelijke organisaties en burgers het multilevel governance karakter in een land sterker is of sterker is geworden. Dit heeft tot gevolg dat de coördinatie van de publieke dienstverlening in een bestuurlijk stelsel meer van belang en wanneer de autonomie van actoren groter wordt het in essentie ook ingewikkelder. Daar ligt dan ook voor een groot deel in

alle landen de vraag of het huidige politiek-bestuurlijke systeem met een veelheid en actoren nog steeds geschikt is om politiek-bestuurlijke en maatschappelijke vraag te voldoen. Van de publieke sector wordt meer verwacht. Daarbij komt als complicerende factor dat met name een rol dat het verzelfstandiging-, privatiserings- decentralisatiestreven en de opting out als in het Verenigd Koninkrijk en voor een deel Nederland ook negatieve nevenconsequenties voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening en nog veel meer de perceptie daarvan.

Het Franse, Engelse, Oostenrijkse en Portugese stelsel kent zowel wat betreft de gedecentraliseerde eenheden als de verzelfstandigde eenheden een grote invloed van het centrum. Dat is in de afgelopen jaren niet minder geworden. Men ziet een concentratie van agencies en in menig geval in het geval van recente crises een reflex tot een versteviging van de centrale grip op deze organisaties bepalend voor de aansturing. Dat geldt ook voor de feitelijke effecten van de overdracht van taken en bevoegdheden aan medeoverheden, Ook hier blijkt het in de praktijk dit los te laten. Een uitzondering lijkt Denemarken, maar ook hier heeft een vergroting van de greep plaatsgevonden. Overigens die vergrote greep van het centrum heeft niet echt geleid tot een grotere mate van succes. De aansturing van de uitvoering blijft ook dan onvolkomen; zie onder meer de situatie in het Verenigd Koninkrijk. Ook bijvoorbeeld de tevredenheid over de publieke dienstverlening in Portugal en Frankrijk is niet bijzonder hoog. Denemarken combineert een mogelijkheid van financiële en strategische sturing, waar ook bestuurlijk overleg is met een grote mate van uitvoeringsautonomie. Het merkwaardige aan de Nederlandse casus dat de tevredenheid over de publieke dienstverlening hoger maande burger toch relatief minder vertrouwen heeft in de nationale overheid. We spraken eerder bij Nederland als over de vraag dat verticale verkokering (splitsingen tussen beleids- en uitvoeringskolommen) nu aangevuld is met een horizontale verkokering: tussen lagen van overheden, tussen lagen van overheden en verzelfstandigde organisaties en tussen dit geheel met burgers. Deze vraag is meer acuut geworden gegeven een toegenomen bestuurlijke en maatschappelijke complexiteit en de mogelijkheid van het snelle verschijnen van interne en externe bedreigingen en crises.

Dit alles legt dan een extra druk op de politiek- bestuurlijke maatschappelijke verhoudingen Deze vraag is meer acuut geworden gegeven een toegenomen bestuurlijke en maatschappelijke complexiteit en de mogelijkheid van het snelle verschijnen van interne en externe bedreigingen en crises uitvoering en kan ook voor de nodige problemen zorgdragen. Dat vraagt dan meer van de coördinatie en aansturing van de uitvoering. Wat opvallend is dat Europa breed naar mogelijkheden wordt gezocht om burgers of groepen van burgers te betrekken en mogelijk via opting out verder te betrekken en daarmee de uitvoering positief te betrekken.

Die wil tot verbetering is in landen ook te vinden in allerlei uitvoeringstesten en instrumenten als evidence based policy making and implementation, ex ante en ex post impact analyses, de simplificatie van beleid, innovatielabs voor overheidsvernieuwingen, versterking van het ambtelijk leiderschap in de beleidsuitvoering, en de toepassing van meer maatwerk en menselijke maat. Men ziet hiermee experimenten en toepassingen op min of meer gelijke wijze als bijvoorbeeld in het Nederlandse project weken aan de uitvoering staat beschreven. De mate van succes met deze instrumenten is verschillend. Wat betreft de onderdelen kwaliteit van de implementatie het monitoren van de uitvoeren van agencies en beschikbaarheid van voldoende financiële capaciteit bij uitvoerende instanties en lagere overheden scoort volgens de

SIG-indicators Good Governance wat lager dan de andere cases landen.¹⁸ Deze lagere scores lijken vooral geïnspireerd op basis van de recente uitvoeringscrises in specifieke terreinen. Er zit een sterke bias in vanwege de gekozen onderzoeksmethodiek gecombineerd met een (sterk kwalitatieve) inbreng van lokale experts en de impressie van de hevigheid van het overheidsfalen. Opvallend is voorts dat op Denemarken na de tevredenheid in de Nederlandse publieke dienstverlening aanmerkelijk hoger is dan die in andere cases landen en veruit stijgend boven het Europees gemiddelde. Ook in het vergelijkende EUPACK¹⁹ naar de staat van bestuur in de Europese lidstaten onderzoek scoort het Nederlands openbaar bestuur een derde plaats op de ranglijst van Government Efficiency. In de volle breedte en in gelijke mate, wat dat betreft loopt Nederland niet achter, maar ook elders zijn de opbrengst nog onzeker mede gegeven institutionele beperkingen. Opvallend is wel dat in het gefragmenteerde Nederlandse Multilevel system (met publieke, non-profit en private actoren) onderling overleg het voornaamste coördinatie mechanisme moet zijn. In politiek-bestuurlijke crisisperioden wijkt dat voor meer gecentraliseerde, maar dan loopt men aan tegen institutionele belemmeringen omdat het system au fond daar niet op is ingericht. Een voorbeeldland waar alles ideaal is, is niet te vinden. Wellicht komt vanwege de bestuurlijke gelijkenis Denemarken nog het meest in de buurt, maar de omvang van land en openbaar bestuur en de maatschappelijke homogeniteit en in zekere zin ook de politieke en sociale rust zorgen dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de systemen. Dat betekent voor Nederland, gegeven ook de ingezette veranderingsroute, de noodzaak van reflectie op de resultaten van de ingezette plannen en geduld.

Conclusie en aanbevelingen

Dit essay heeft laten zien hoe het vraagstuk van de aansturing van de uitvoering zich door de afgelopen decennia heen in Nederland en in een aantal relevante vergelijkingslanden heeft voorgedaan, en welke interventies er op verschillende momenten en in de verschillende systemen zijn gepleegd om die aansturing te verbeteren.

Een algemene bevinding is dat een effectieve inrichting van die aansturing een onderwerp van voortdurende zorg is geweest in Nederland en de andere landen. Dilemma's over integratie en fragmentatie, centralisatie en decentralisatie vormen een rode draad door de verschillende perioden en in de verschillende systemen. Een heilige graal wordt overal en te allen tijde gezocht maar niet gevonden, hoogstens een nieuw tijdelijk beter werkend evenwicht.

In alle onderzochte landen zijn bovendien verbeterpogingen aangetroffen zoals de introductie en verbeteringen van uitvoeringstesten, evidence based policy making and implementation, ex ante en ex post impact analyses, de simplificatie van beleid, innovatielabs voor overheidsvernieuwingen, versterking van het ambtelijk leiderschap in de beleidsuitvoering, en de toepassing van meer maatwerk en menselijke maat. Veel van deze experimenten en toepassingen komen in meer of mindere mate overeen met de in Werken aan Uitvoering omschreven interventies.

Met betrekking tot het Nederlandse openbaar bestuur trekken wij de volgende conclusies uit de empirische rondgang:

- De Good Governance Index van SGI geeft aan dat Nederland in vergelijking met de andere onderzochte landen relatief laag scoort op de aspecten (a) uitvoeringskwaliteit; (b) het monitoren van de uitvoering; en (c) toereikendheid van de financiële middelen bij uitvoeringsorganisatie en decentrale overheden. De verklaring voor deze lage scores lijkt voornamelijk te liggen in het onbehagen met betrekking tot recente uitvoeringsproblemen op terreinen als de toeslagen en de jeugdzorg. De scores zijn een weergave van verzamelde percepties van lokale experts.
- Wat betreft de inhoudelijke agendering en analyse van uitvoeringsproblemen en de ontwikkeling van verbeteringsmaatregelen lijkt Nederland niet achter te lopen bij de onderzochte landen of andere EU-lidstaten. Het type interventies dat in het kader van Werken aan Uitvoering in gang is gezet, vertoont veel overeenkomsten van initiatieven in de andere landen van de afgelopen jaren. Over de reële opbrengst en doeltreffendheid van deze interventies is nog weinig te zeggen omdat ze vrij recent zijn ontwikkeld.
- Daarnaast is niet zo dat interventies die in andere landen tot goede resultaten leidden, ook in de Nederlandse institutionele context automatisch tot dezelfde positieve gevolgen zullen leiden. Vanwege deze verschillen is er niet één voorbeeldland waar de aansturing van de uitvoering ideaal geregeld is, waar Nederland een onmiddellijk voorbeeld aan zou moeten nemen. Van alle onderzochte landen is de institutionele gelijkenis met Denemarken het grootste, zodat wij dit land zien als het land waar de kans het grootste is dat succesvolle initiatieven ook in Nederland tot gewenste uitkomsten zullen leiden.
- Ondanks de veelgehoorde kritiek op beleidsuitvoering in Nederland is de tevredenheid met de publieke dienstverlening in ons land aanmerkelijk hoger dan in de andere onderzochte landen en stijgt deze ook ver uit boven het gemiddelde van EU-lidstaten. Het internationaal-vergelijkende EUPACK-onderzoek naar de Staat van het Bestuur in de EU-lidstaten maakte een ranglijst van Government Efficiency waarop Nederland als op 2 na best presterende land naar voren komt.
- De prestaties van de Nederlandse beleidsuitvoering zijn naar deze maatstaven dus nog zeker niet slecht te noemen. Toch stellen we vast dat het systeem van beleidsuitvoering zucht onder achterstallig onderhoud, en meer aandacht nodig heeft in financieel en bestuurlijk opzicht. Het systeem teert in zekere zin nog op de kwaliteit uit een verleden, maar die kwaliteit is op dit moment aan erosie onderhevig. Die relatief achteruitgang is enerzijds objectief vast te stellen, maar de perceptie van die achteruitgang wordt versterkt door de verschillende politiek-bestuurlijke crises die de afgelopen jaren de politieke en maatschappelijk discussie gedomineerd hebben, zoals de toeslagenaffaire, het aardbevingsdossier en de stikstofcrisis.
- Waar het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Portugal een relatief gecentraliseerd systeem van aansturing van de beleidsuitvoering kennen, is de aansturing in Nederland gefragmenteerd over verschillende typen organisaties en over verschillende bestuurslagen. Zodoende bestaat er in Nederland een grotere noodzaak dan in verschillende andere landen tot coördinatie tussen politiek, beleid en uitvoering, en komt het bij deze afstemming vooral aan op intensief onderling overleg en wederzijdse aanpassing.

- Deze vorm van afstemming past in de Nederlandse politieke en bestuurlijke traditie en is op zichzelf geen belemmering om te komen tot aanvaarde besluiten. Het is zelfs een imperatief omdat er veel publieke en private partijen en (groepen van) burgers zijn die in gezamenlijkheid tot elkaar moeten komen en via wederzijdse afstemming van intenties en wensen elkaar moeten worden gebonden. Wel is van belang bij deze vorm van coordinatie in dit multi-level governance spel dat de regels en onderliggende waarden voortdurend worden erkend en herbevestigd. Ook moet de positie, rol en plaats van de betrokken actoren steeds duidelijk gemaakt worden.

- Wij concluderen dat de veelbesproken crises in de beleidsuitvoering niet zozeer het gevolg zijn van een disfunctioneren uitvoeringsorganisaties omdat ze ofwel te centraal, te zelfstandig, te decentraal of te veel maatschappelijk georganiseerd zijn, maar van het niet goed beleidsmatig oppakken van maatschappelijke vraagstukken door de politiek en beleidsafdelingen. Het Nederlandse systeem van multi-level governance kent mazen en vacuums waarin maatschappelijke vraagstukken ofwel kunnen weglekken ofwel kunnen blijven hangen zonder een daadwerkelijk aanpak te krijgen.

Wij komen tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van de aansturing van de uitvoering:

- Om in het gefragmenteerde Nederlandse stelsel tot betere resultaten te komen, is het een explicitering van de rollen van de verschillende betrokken organisaties op de verschillende bestuurslagen nodig, en moeten ook de spelregels duidelijker gemaakt worden zo om het onderling bestuurlijk verkeer te verbeteren. Uit de buitenlandse die wij onderzocht hebben, komt niet één eenduidig voorbeeld naar voren dat in ogen door Nederland overgenomen zou moeten worden. Hoogstens zien wij in de casus Denemarken interessante elementen die kansrijk zijn en mogelijk goed zouden passen in de Nederlandse institutionele context;

- Verticale fragmentatie (d.w.z. tussen de beleidskolommen) en horizontale fragmentatie (d.w.z. tussen politiek, beleid en uitvoering) kunnen tegengegaan worden door middel van een betere structurele wijze van coordinatie en doorzettingsmacht bij de centrale overheid, gecombineerd met interbestuurlijk overleg. Wat dit betreft zien wij Denemarken als een voorbeeldcasus, waar de financiële ruimte en de prioriteiten voor de uitvoering op een succesvolle manier door de centrale overheid worden bepaald na samenspraak met uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden. Hoewel Duitsland geen onderdeel uitmaakte van de hier onderzochte landen, kan ook de wijze van overleg tussen de centrale (federale) overheid en de deelstaten voor Nederland in zeker zin ter inspiratie dienen voor de aansturing van de uitvoering, zij het dat het verschil tussen de Duitse federale structuur en de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat in ogenschouw genomen moeten worden.

- De strategische verantwoordelijkheid van de politiek en de beleidsafdelingen moet sterker aangezet worden, om het weglekken of blijven hangen van maatschappelijke vraagstukken te voorkomen. Nadat de politiek en haar beleidsafdelingen in samenspraak met de andere spelers in het multi-level governance systeem tot een explicitering van rollen en spelregels is gekomen, moet er meer doorzettingsmacht bij de centrale overheid komen te liggen. Alleen zo dan de centrale overheid haar strategische systeemverantwoordelijkheid ook echt waarmaken, en hoeft er ook wanneer er acuut handelen noodzakelijk is (denk aan de coronacrisis of de migratiecrisis) niet al te veel afgeweken te worden van de normale wijze van optreden, zodat lokale overheden en burgers zich minder bestuurlijk gebruskeerd zullen voelen.

Voorbeelden van landen met een sterkere rol voor de centrale overheid, waar Nederland zich tot op zekere hoogte door kan laten inspireren zijn Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Portugal. Toch zien wij de systemen in deze landen niet als onverdeelde best practices die door Nederland integraal overgenomen zouden moeten worden. Een grotere doorzettingsmacht van de centrale overheid is wenselijk, maar al te hierarchische interbestuurlijke verhoudingen en eenzijdige financiële en beleidsmatige invloedsrelaties tussen de centrale overheid, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden zien wij voor Nederland gegeven de heersende politiek-bestuurlijke cultuur als minder kansrijk.

- De politiek en beleidsafdelingen moeten meer aandacht en gevoeligheid ontwikkelen voor de kwaliteit van publieke dienstverlening, en de politiek moet meer ruimte geven aan ambtelijke autonomie en professionaliteit (de public servant is geen slaaf van de politiek noch een losgeslagen expert, maar een zelf gebonden dienaar van de politiek en de samenleving). Uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden moeten kunnen rekenen op toereikende financiële middelen en personele capaciteit (kwalitatief en kwantitatief).

Noten

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Werk aan Uitvoering - fase 1 - Probleem-analyse| 14-02-2020, Staat van de Uitvoering 2022, 18 januari 2023; Meer, F.M. van der (2023), De Staat van de ambtelijke dienst 2023: Bouwen aan vertrouwen, Den Haag: CAOP.

² Zie voor een mooi Nederlands overzicht van historische documenten van de reorganisatie rijksdienst de BZK-tentoonstellingen <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/>; <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/>). Bekker, R., & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Werken aan een moderne overheid. Tentoonstelling over 50 jaar verbetering Rijksdienst (1967-2017). <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst>.

³ In het noten overzicht komt een aantal van de onderzoeken, rapporten op dit terrein en instellingen die zich hiermee bezighouden terug. Het betreft het werk van zowel nationale instellingen (zie de output van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, het Sociaal Cultureel Planbureau maar ook de universiteiten) en internationale organisaties samenwerkingsverbanden als de OECD, het EUPAN, het EIPA en de Europese Commissie.

⁴ Kerkhoff, A.D., F.M. van der Meer & J.C.N. Raadschelders (2011), "Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaarbestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005)", in: F.P. Wagenaar, M.R. Rutgers & A.D.N. Kerkhoff (red.), Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat, Bussum: Coutinho, 221-290. 2011)

⁵ Meer, F.M. van der (2021), Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem Publicatierreeks overheid & arbeid nr. 51. Den Haag: CAOP.

⁶ Kerkhoff et al 2011; 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 (2009) (ed.), Glimpses of Civil Service reform, 171-195, Hyderabad, Icfai Press.

⁷ Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011) (3rd Ed.) Public management reform: a comparative analysis, Oxford: Oxford University Press Van der Meer 2009)

⁸ Meer, F.M. van der (2020), Ambtenaren: de behoefte aan en zorg voor goede ambtenaren. Essay voor Virtuele Tentoonstelling 'De Ambtenaar' georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

⁹ Stellinga, B. (2012). Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. WRR. Amsterdam: AUP.

¹⁰ Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer (2011). The Civil Service System of the Netherlands. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar, pp.149-185.

¹¹ Zie ook: de vicepresident van de Raad van State heeft ook onlangs in het jaarverslag 2005 een lans gebroken voor de emancipatie van de uitvoering.

¹² Zie ook Steen, M. van der, & M. van Twist (2010), *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur: Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

¹³ Zie material in: Christoph Klika, Miranda Lovell-Prescod and Paolo Giovanetti, (2023) ‘Public Sector Performance Programme 2022 Sub-Study: an International Benchmarking study’, February 2023 European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Public administration and governance : Austria, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2887/298821>; OECD Government at a Glance Paris diverse jaren; Thijs, N., G. Hammerschmid, G., & E. Palaric (2018). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. DGEmployment, Social Affairs and Inclusion under the Contract VC/2016/0492 “Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building”. Meer, F.M. van der, Raadschelders J.C.N. & Toonen T.A.J. (2015), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*. Houndsmill: Palgrave/McMillan.

¹⁴ Painter, M. & B.G. Peters Eds. (2010), *Tradition and Public Administration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

¹⁵ Meer, F. M van der, J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen (2008), ‘Administrative Models, Traditions and Reform: Explanations of last resort?’ In: *Chilean Journal of Public Administration*, pp.85-103.

Raadschelders J.C.N. (1998), *Evolution, Institutional Analysis and Path Dependency. An Administrative-Historical Perspective on fashionable Approaches and Concepts*, *International Review of Administrative Sciences* 64(4): pp.565-582

¹⁶ Euro Standard Eurobarometer Winter en lente 2023. Voor het Verenigd Koninkrijk is de tijdsperiode zomer 2022

¹⁷ European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Public administration, and governance: Austria, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2887/298821>

¹⁸ https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Netherlands.pdf

¹⁹ Gebaseerd op de Wereldbank en World Global Indicators