

# Voortvarend in verbouwen

## Hoe Denemarken efficiënt drastische beleidswijzigingen realiseert (maar niet per se heel effectief blijkt)\*

Eline van Schaik

*Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2018 opperde VVD-fractievoorzitter Klaas Dijkhoff het invoeren van een 'gettowet' naar Deens voorbeeld. Deze reeks maatregelen omvat onder andere het dubbel bestraffen van criminaliteit die in 'getto's' gepleegd wordt en het verplichten van voorschoolse kinderopvang om taalachterstand te voorkomen en integratie te bevorderen. Dijkhoff betoogde dat als dit in Denemarken wordt voorgesteld, het in Nederland ook moet kunnen. 'Want wij zijn landen met gelijke waarden.'<sup>1</sup> Het voorstel werd door veel van zijn politieke tegenstanders weggezet als een ondoordachte proefballon, onuitvoerbaar en bovendien niet te rijmen met het principe van rechtsgelijkheid. Ondertussen wordt de wet in Denemarken in snel tempo geïmplementeerd. Een dergelijke voortvarende implementatie van toch tamelijk drastische beleidsingrepen is een terugkerend kenmerk van veel bestuurlijke verbouwingen in Denemarken. Denemarken pakt met grote voortvarendheid grote 'stelselwijzigingen' op en voert deze efficiënt door. Dit artikel onderzoekt een aantal verklaringen voor deze dynamiek, maar plaatst er ook een aantal kritische kanttekeningen bij. Deels zijn dat kanttekeningen bij de operaties zelf: de invoering is efficiënt, maar de aanpak is lang niet altijd erg effectief. Deels zijn het kanttekeningen bij de drang van Nederlandse beleidsmakers (politici én ambtenaren) om van de Deense doorzettingskracht te leren: het lijkt erop dat de succesfactoren van de Deense aanpak bij nadere bestudering maar heel beperkt van toepassing zijn op de Nederlandse context.*

### Inleiding: Denemarken 'doet' wat Nederland zich voorneemt

In veel opzichten lijken de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Denemarken en die in Nederland op elkaar. Veel bestuurskundige inzichten en ontwikkelingen volgen dezelfde tijdlijn. In de jaren tachtig zetten principes van *New Public Management* de toon in de overheidssturing. In de loop van de jaren negentig verschoof de focus naar network governance en worden burgers en andere stakeholders steeds meer betrokken in steeds horizontalere netwerken (Chatzopoulou & Poulsen, 2017). Inmiddels wordt in Nederland veel gewerkt met ener-

\* E.B. van Schaik MSc studeerde Politicologie in Amsterdam (BSc) en Leiden (MSc). Zij is werkzaam als onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

1 R. Meijer, 'VVD propageert nieuw Deens model: Dubbele straffen in probleemwijken', *De Volkskrant*, 19 september 2018, verkregen van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vvd-propageert-nieuw-deens-model-dubbele-straffen-in-probleemwijken~bb050422/>.

gieke netwerken en burgerkracht, en probeert de Deense overheid door de toepassing van ‘design thinking’ beleid in pilots en experimenten te maken. Steeds zien we dat Nederland en Denemarken in dezelfde periode vergelijkbare bewegingen in de inrichting en instrumentering van het openbaar bestuur doorlopen.

De resultaten van het openbaar bestuur in beide landen zijn ook goed vergelijkbaar: beide landen halen topscores in internationaal vergelijkend onderzoek op het gebied van effectiviteit, good governance en vertrouwen in de overheid. Nederland en Denemarken zijn daarnaast allebei landen die goed presteren ‘als land’, met een overheid die internationaal gezien ook stevast in de top 5 tot top 10 verkeert.<sup>2</sup>

En hoewel Nederland het in de ranglijsten ook goed doet, zien we Denemarken als het om innovatie en vernieuwing gaat vaak als voorbeeld, als gidsland misschien wel. Zo trok een omvangrijke hoeveelheid Nederlandse bestuurders en ambtenaren de afgelopen jaren naar Denemarken om daar ‘te leren van de Deense praktijk’. In Kamerdebatten en in overheidsdocumenten wordt bijvoorbeeld vaak verwezen naar ‘het Deense model’. Denemarken wordt in dergelijke bezoeken en verwijzingen aangeduid als een land waar gebeurt – of recent *is gebeurd* – wat in Nederland wordt geprobeerd of wat steeds maar niet lukt. Het bijzondere aan het Deense model is daarin niet zozeer *wat* de Denen precies doen, dat lijkt vaak erg op wat Nederland zelf wil, maar *dat ze* het ook daadwerkelijk en in hoog tempo voor elkaar krijgen. De voortvarendheid van de verbouwingen die de Deense overheid pleegt, geldt dan als voorbeeld voor de als stroperig, moeizaam en halfbakken ervaren Nederlandse aanpak. Bestuurskundige verbouwingen waar men in Nederland al jaren over poldert en die traag, incrementeel of uiteindelijk niet tot realisatie komen, worden in Denemarken schijnbaar ‘gewoon’ uitgevoerd, zo is althans het beeld. De ‘Gettowet’ – die overigens ook écht zo heet – is daarvan een treffend voorbeeld, maar ook de bouw van superziekenhuizen, decentralisaties en spreiding van overheidsorganisaties over het hele land. Los van de inhoud van die verbouwingen, die ik hier niet zal recenseren, is het interessant dat ze met grote voortvarendheid zijn gerealiseerd door het openbaar bestuur in Denemarken. Ik zal elk van de vier verbouwingen hier eerst kort beschrijven en dan ingaan op een aantal van de succesfactoren bij de voortvarende aanpak en doorvoering ervan.

2 Zie bijvoorbeeld: Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators, verkregen van <http://www.sgi-network.org/2018/>, voor resultaten op het gebied van governance, en World Economic Forum, The Global Human Capital Report, verkregen van <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017>, voor resultaten op het gebied van ontwikkeling door onderwijs en werk. In de OECD Better Life Index 2017, die een combinatie van indicatoren als burgerparticipatie, gezondheid, werkgelegenheid en kwaliteit van onderwijs weergeeft, scoren Denemarken en Nederland respectievelijk op de tweede en tiende plek. Zie <http://www.oecdbetterlifeindex.org>.

## Vier voorbeelden van voortvarende bestuurlijke verbouwingen in Denemarken

### *‘Een Denemarken zonder parallele samenlevingen’*

De wet ‘Een Denemarken zonder parallele samenlevingen’, door politici voor het gemak het Gettoplan of Gettowet genoemd, werd in het voorjaar van 2018 met een brede meerderheid aangenomen in het Deense parlement. De wet stelt specifieke eisen aan de bewoners en fysieke omgeving in een reeks wijken met relatief hoge werkloosheid en criminaliteit. Kinderen in de aangewezen ‘getto’s’ worden verplicht om vanaf hun eerste jaar deel te nemen aan opvangprogramma’s met Deens taalonderwijs en ‘spelenderwijs kennismaken met Deense tradities, feestdagen, normen en waarden’.<sup>3</sup> Gezinnen waar de kinderen thuisblijven, worden gekort op de kinderbijslag. Bewoners van het gebied kunnen worden gestraft met het verlies van hun sociale huurwoning als thuiswonende meerderjarige kinderen strafbare feiten plegen, en criminaliteit begaan binnen de grenzen van deze wijken kan dubbel worden bestraft. Ook fysiek gezien wordt er ‘verbouwd’: in wijken waar het aantal sociale huurwoningen niet voor 2030 is teruggebracht naar 40 procent, worden woningen gesloopt om deze norm alsnog te halen. Bij de implementatie van de wet loopt men tegen grote obstakels aan. De koepelorganisatie van woningbouwverenigingen bestempelt veel aspecten als weinig doeltreffend en soms onuitvoerbaar. Zo zijn er wijken waar de eis om 40 procent sociale huur te halen hoogstwaarschijnlijk zou leiden tot sloop van woningen die in 2010 nog volledig gerenoveerd zijn.<sup>4</sup> De taal die de regering geeft aan de maatregelen, past in het jargon van verbouwen. In het wetsvoorstel schrijft ze: ‘We willen voor eens en altijd de parallele samenleving afbreken’, ‘op termijn moet er een fysieke verandering plaatsvinden’ en ‘Getto’s moeten helemaal verdwijnen’ (Regeringen, 2018).

### *‘Het nieuwe Denemarken – een simpele overheid dicht bij de burger’*

Voorafgaand aan de grote decentralisatie in 2007, die in internationaal vergelijkend perspectief vaak als voorbeeld van innovatieve bestuurlijke vernieuwing wordt gezien, werd eerst het aantal gemeenten teruggebracht van 271 naar 98 gemeenten met minimaal 20.000 inwoners. In 2004 neemt de regering-Rasmussen het besluit voor deze ingrijpende hervorming, en nog voordat de wetgeving door het parlement behandeld is, krijgen de gemeenten de opdracht om binnen een half jaar te fuseren zodat ze aan de nieuwe criteria voor gemeenten voldoen (Peters, 2014). De hervorming had tot doel om gemeenten te vormen met een hoger niveau van dienstverlening en economische slagkracht, dicht bij de burger, en met meer samenhang tussen en integratie van het aanbod van diensten. Ook het middenbestuur werd gereorganiseerd: veertien *amter*, die zich voornamelijk

3 R. Mansø, ‘Etårige børn fra ghettoer skal i dagtilbud: ellers mister forældre børnechecken’ op Danmarks Radio, 28 mei 2018, verkregen van <https://www.dr.dk/nyheder/politik/etaarige-boern-fra-ghettoer-skal-i-dagtilbud-ellers-mister-foraeldre-boernechecken>.

4 Ritzau, ‘Ghettoplanen tvinger kommuner til at rive boliger ned’, 19 november 2018, verkregen van <https://fagbladetboligen.dk/articlelibrary/2018/november/ghettoplan-tvinger-kommuner-til-at-rive-boliger-ned/>.

lijk bezighielden met zorg en voortgezet onderwijs, werden opgeheven en vervangen door vijf regio's, die primair verantwoordelijk zijn voor ziekenhuiszorg.<sup>5</sup> Een herverdeling van taken tussen de verschillende bestuurslagen en een verschuiving van de financiële verhoudingen volgden. Voor gemeenten betekende de decentralisatie onder andere een reeks van nieuwe taken in de ouderen- en preventieve zorg en het sociaal domein.<sup>6</sup>

### *Superziekenhuizen*

Ten tijde van de structuurhervorming in 2007 en de oprichting van de regio's werd ook besloten om vóór 2020 het aantal ziekenhuizen met een spoedeisende hulp te halveren, een aantal streekziekenhuizen te sluiten en zes zeer gespecialiseerde 'superziekenhuizen' te bouwen. Denemarken kampt met dalende bevolkingsaantallen en vergrijzing op het platteland en zoekt steeds wegen om toch het voorzieningenniveau, in het bijzonder als het gaat om (ouderen)zorg, te waarborgen. De hervorming moet zorgen voor kwalitatief betere medische behandelingen.<sup>7</sup> Tegelijkertijd is de hervorming een effectivisering van processen en een centralisatie, waardoor de toegankelijkheid van specialistische medische zorg kleiner wordt. Gedurende de bouw en aanpassing van ziekenhuizen wordt er steeds bijgesteld – de eisen aan de ziekenhuizen veranderen, er wordt bezuinigd op de projecten en sommige lopen vertraging op. Een aantal streekziekenhuizen mag, na succesvolle lokale protesten, toch blijven bestaan. De hervorming van de ziekenhuiszorg is niet alleen fysiek. Waar de *amter* nog de bevoegdheid hadden om belastingen te innen, worden de regio's gefinancierd door de Staat en de gemeenten, een ingrijpende verandering in de dynamiek van samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen.

### *'Een betere balans'*

In 2015 en 2018 werd de grootste verplaatsing ooit van werkplekken bij het Rijk en zelfstandige bestuursorganen ingevoerd (Regeringen, 2018a). In 2015 werden 3900 functies verplaatst vanuit de hoofdstad naar plekken buiten Kopenhagen. In 2018 volgde een vergelijkbaar aantal. Het rijksprogramma 'Een betere balans' moet de overheid dichterbij burgers en bedrijven brengen en lokale ontwikkeling stimuleren. Sommige verhuizingen lijken puur symbolisch – zo werd bijvoorbeeld de vier fte tellende 'Raad voor Sociaal Kwetsbare Personen', een adviesraad binnen het ministerie van Sociale Zaken, verplaatst vanuit Kopenhagen naar het eiland Bornholm voor de Zweedse kust, een uur vliegen van het ministerie. De evenknie van het RIVM werd verplaatst naar Esbjerg, op drie uur rijden van het ministerie van Milieu in Kopenhagen. Voornamelijk middelgrote steden kregen er veel werkplekken bij (Finansministeriet, 2017). De verhuizingen hebben grote

5 Økonomi og Indenrigsministeriet, 'Kommunalreformen i 2007', verkregen van <https://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/kommunalreformen-i-2007/>.

6 Økonomi og Indenrigsministeriet, 'Kommunalreformen kort fortalt', verkregen van <http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>.

7 E. Jylling, 'Hvad skal vi med supersygehuse?', verkregen van [https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_71413/cf\\_202/Plenum\\_-\\_Erik\\_Jylling.PDF/](https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_71413/cf_202/Plenum_-_Erik_Jylling.PDF/).

gevolgen voor het ambtenarenapparaat, zowel op persoonlijk als organisatieniveau. Omdat slechts een kwart van de medewerkers gemiddeld ‘meeverhuist’ en anderen ontslag nemen, gaat er veel expertise verloren en hebben de verhuisde overheidsorganisaties moeite om op de nieuwe locatie gekwalificeerd personeel te vinden.<sup>8</sup> Slechts een klein aantal van de protestacties was succesvol, en het spreidingsbeleid wordt grotendeels volgens plan uitgevoerd.

### Succesfactoren voor de voortvarendheid in Deense verbouwingen

Er zijn drie succesfactoren te noemen voor de voortvarendheid en effectiviteit waarmee de bovengenoemde verbouwingen in het Deense openbaar bestuur zijn doorgevoerd. Daarbij moet worden gezegd dat het gaat om de daadkracht en effectiviteit achter het *invoueren* van deze wetgeving, niet zozeer om het behalen van de beoogde effecten ervan. Daarover later meer. Ik bespreek hier elk van de drie gesignaleerde succesfactoren.

#### *Politieke voortvarendheid: daadkrachtige minderheidsregeringen*

Denemarken kent een lange geschiedenis van minderheidskabinetten (Skjæveland, 2003). Dit heeft het vermogen tot brede consensusvorming versterkt, maar in 2001 wordt met deze traditie gebroken en worden wetsvoorstellen vaker met een kleine meerderheid door het parlement geloodst (Kickert, 2013). Van 2001 tot 2011 regeerde een coalitie bestaand uit de liberale partij Venstre en de Conservatieven met gedoogsteun van de rechts-nationalistische Deense Volkspartij. De coalitie werd eerst geleid door Anders Fogh Rasmussen, die bij zijn vertrek naar de NAVO werd vervangen door Lars Løkke Rasmussen. Na verschillende kabinetten onder leiding van sociaaldemocrate Helle Thorning-Schmidt komt Løkke Rasmussen in 2015 wederom aan de macht, ook weer als deel van een minderheidsregering met steun van de Deense Volkspartij. Waar men in andere landen minderheidsregeringen vaak als onstabiel ziet, lijkt er in Denemarken juist heel veel te kunnen: zolang men, op informele wijze en niet vastgelegd in een regeerakkoord (Christiansen & Pedersen, 2014), concessies doet aan de Deense Volkspartij op het gebied van immigratie en integratie en de positie ten opzichte van de Europese Unie, verlenen zij steun voor ingrijpende moderniseringsmaatregelen.

De langdurige positie van de rechts-populistische Deense Volkspartij als invloedrijke gedoogpartner heeft mede gezorgd voor een verschuiving naar rechts van onder andere de sociaaldemocraten. Zo is de ‘gettowet’, ondanks de harde maatregelen die deze bevat, aangenomen met brede steun van de socialistische partij en de sociaaldemocraten. Denemarken kent weliswaar een lange periode van minderheidsregeringen, maar het is een minderheid die zeer stabiel en standvastig is in zijn opstelling: zolang de minderheidspartij wordt bediend op haar meest centrale punten, is zij betrouwbaar en ondersteunend op alle overige delen. Op deze

8 R. Lindharth, ‘Staten flytter – se hvor mange, der vil med’, 22 juni 2017, verkregen van <https://www.hk.dk/aktuelt/nyheder/2017/06/22/staten-flytter-se-hvor-mange-der-vil-med>.

manier is een stabiel en bijna gedepolitiseerd minderheidsbestuur ontstaan, met een minderheidscoalitie die op een solide partner in het parlement kan rekenen om meerderheden te realiseren. Denemarken kent daarmee een heel stabiel politiek systeem dat op de momenten dat het moet, structureel 'levert' en tot ingrijpende besluiten komt (Green-Pedersen, 2001; Klüver & Zubek, 2017).

#### *Decentralisatie als sluier voor machtsconcentratie*

In de periode waarin de decentralisaties in het sociaal domein in Nederland werden voorbereid, gingen veel Nederlandse bestuurders en ambtenaren naar Denemarken om daar kennis te nemen van het 'Deense model'. In Denemarken was immers op grote schaal gedecentraliseerd, en met hoge snelheid ook. De decentralisaties in 2007 werden zo een voorbeeld van het daadkrachtig aanpakken van een bestuurlijk probleem, en hebben de Deense gemeenten zeker een stevige rol gegeven in het sociale domein (Peters, 2010). Ook het rijksprogramma 'Een betere balans' verschuift de uitvoerende macht, zij het vooral geografisch, naar plekken buiten Kopenhagen, ver verwijderd van de kerndepartementen. Tegelijkertijd illustreert de daadkracht van de centrale overheid in het uitvoeren van grote bestuurlijke vernieuwingen de concentratie van macht in Kopenhagen.

De structuurhervorming van 2007 betekende in bepaalde opzichten, naast decentralisatie van middenbestuur naar gemeenten, ook een centralisatie. De rijksoverheid heeft taken van de opgeheven *amter* overgenomen en het toezicht op voornamelijk de gezondheidszorg is versterkt (Greve & Ejersbo, 2013; Jensen, 2011; Peters, 2014). Ook de regiovorming en het sterke toezicht daarop vanuit de centrale overheid, zeker in het proces van de ontwikkeling, financiering en geografische plaatsing van superziekenhuizen, laten zien dat de centrale overheid de teugels stevig in handen heeft. Daarnaast zijn de financiële verhoudingen verschoven: de gemeenten, die voorheen een significant deel van hun inkomsten uit belastingheffing haalden, zijn sterk ingeperkt in hun vrijheid om deze middelen uit te geven. Elk jaar onderhandelt de nationale overheid met de belangenorganisaties van gemeenten over de allocatie en hoogte van uitgaven en inkomsten van gemeenten. Het overschrijden van afgesproken budgetten leidt tot sancties voor gemeenten, met als effect dat budgetoverschrijdingen ingedamd zijn. Hierdoor is de afgelopen jaren de verhouding tussen gemeenten en Rijk steeds meer onder spanning komen te staan.<sup>9</sup>

Wat deze beweging laat zien, is dat onder de sluier van 'decentralisatie' feitelijk grote concentratie ligt: het Deense openbaar bestuur is gebouwd rondom de centrale positie van Kopenhagen, als bestuurlijk, maatschappelijk, cultureel en economisch centrum van het land. Van daaruit zijn taken op zich intensief gedecentraliseerd, maar er is geen enkele twijfel over waar het centrum zich bevindt. In dat opzicht lijkt ook het gedecentraliseerde Deense openbaar bestuur nog meer op het Franse model dan op het Nederlandse. Het is decentralisatie in een context

9 Zie ook: The National Reform Program Denmark 2012, Box 3.1 Stronger Expenditure Management, verkregen van [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/nrp2012\\_denmark\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/nrp2012_denmark_en_0.pdf).

van een centraal model, dat ondanks decentralisatie onverminderd centraal en dominant is en blijft.

*Een hoogprofessionele, effectieve civil service*

De Deense *civil service* staat bekend om haar Weberiaanse kenmerken: zeer professionele ambtenaren, die neutraal en apolitek hun werk doen. Ondanks de ontwikkeling van een klassiek Weberiaans systeem met onbeperkte contracten richting flexicurity en een lichte politisering van de centrale overheid is het vertrouwen in de Deense *civil service* groot, ook intern. Voor zover er sprake is van politisering, is deze in vergelijking met andere Europese landen beperkt te noemen – de meeste ministeries hebben hooguit twee politiek adviseurs, verder is het systeem sterk meritocratisch (Jørgensen, 2009; Balle Hansen, 2013). Twijfels binnen de rijksdienst over sommige van de ‘grote projecten’ vertalen zich niet direct in stroperigheid en vertraging. Jensen (2011) ziet nog een tweede verklaring: er is weliswaar formeel weinig sprake van politisering, maar de relatief vergaande bevoegdheid die Deense ministers hebben om topambtenaren te ontslaan, en de introductie van prestatie-afhankelijke beloning, hebben loyaliteit tot cruciale ‘performance indicator’ voor ambtenaren gemaakt. Het spreidingsbeleid is hierbij illustratief. Vooral de eerste ronde in 2015 leidde tot grote consternatie en weerstand onder Deense rijksambtenaren. Slechts 23% van de werknemers was in 2017 meeverhuisd met hun functie, een grote uitdaging voor de continuïteit van de publieke dienstverlening. Toch was, zoals gepland, het grootste deel van de verhuizingen binnen twee jaar na het besluit uitgevoerd (Finansministeriet, 2017). Ondanks grote teleurstelling die rijksambtenaren voelen over hun spreiding over het land, ligt de uitvoering van het plan ‘gewoon’ op schema. Ze vinden niet leuk wat er gebeurt, maar werken eraan mee in hetzelfde tempo als ze in andere dossiers zouden doen.

De Deense publieke dienst is wat dat betreft hoogprofessioneel en technocratisch en amper politiek: men voert uit wat politiek bekrachtigd is. De in Nederland vaak genoemde ‘vierde macht’ is in Denemarken nagenoeg afwezig. Het ‘esprit de corps’ in Denemarken is gericht op uitvoering, veel minder op beleidsvorming en reflectie. Zoals Bischoff (2018) het beschrijft: ‘In Denmark, the civil service has become “professionally politicized”, which holds the promise of combining high levels of skill with high levels of political responsiveness’ (p. 83).

Ook het Nederlandse model is niet direct gepolitiseerd, maar er lijkt wel meer sprake van remmende en versnellende krachten, en van meer deliberatie in de ambtelijke dienst, die voor een zekere rem en demping zorgt. In Denemarken is die dempende en remmende kracht in mindere mate aanwezig: wat besloten wordt, gebeurt.<sup>10</sup>

10 Dit wordt zichtbaar in internationale rankings: waar op veel governance-indicatoren Denemarken en Nederland dicht bij elkaar liggen, loopt de score als het gaat om implementatie, en in het bijzonder indicatoren als ‘Ministerial Compliance’ en ‘Government Efficiency’, uiteen: Nederland scoort in deze categorie een 32ste plaats, waar Denemarken op plek 2 staat. Zie: Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators, verkregen van [http://www.sgi-network.org/2018/Governance/Executive\\_Capacity/Implementation](http://www.sgi-network.org/2018/Governance/Executive_Capacity/Implementation).

## Observaties: efficiënt is niet per se effectief

Wat opvalt aan Denemarken, is dat er veel in hoog tempo wordt gerealiseerd: er worden ingrijpende besluiten genomen en die besluiten worden vervolgens ook met voortvarendheid op efficiënte wijze gerealiseerd. In Denemarken *gebeurt* het ook echt, zonder dempende, vertragende, verzachtende en compenserende bewegingen die wij in Nederland meer kennen. Tegelijkertijd roept dat wel een aantal reflecties op.

### *Gids in efficiency, niet in effect*

Denemarken als gidsland voor innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken – klopt dit beeld? De hierboven beschreven bestuurskundige verbouwingen schetsen eerder een gidsrol niet op normatief of ideologisch niveau, maar op het niveau van implementatie en uitvoering. Als men de in 2007 doorgevoerde decentralisaties nader bestudeert, is ook hier niet sprake van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Eerder nog tekent zich een beeld af van een efficiënte implementatiemachine, waar dingen gebeuren los van de vraag of ze uiteindelijk werken.

### *Pieken versus doormodderen*

Wij gaan vaak naar Denemarken om de ‘pieken’ van beleid te bestuderen. Neerwaartse of terugdraaiende bewegingen in het openbaar bestuur hebben we minder vaak op ons netvlies. In deze beweging van pieken en dalen schuilt een contrast met de Nederlandse praktijk. Waar we in Nederland experts zijn in ‘muddling through’ (Lindblom, 1959), hebben de Denen succes met een meer ‘shock & awe’-achtige benadering van bestuurlijke hervormingen. Peters (2014) concludeert in een analyse van de gemeentelijke herindelingsoperatie dat de overvaltechniek en grote tijdsdruk goed gewerkt hebben. Slechts zeven gemeenten, waarvan vijf kleine eilandgemeenten, voldeden niet binnen de deadline aan de eisen. Peters ziet ook dat kijken naar de effecten van de decentralisatie nog heel lastig blijkt, doordat de regering geen nulmetingen, evaluatie of ander systematisch onderzoek heeft gedaan, en waar dat wel gebeurd is, de vraagstelling beperkt was (Peters, 2014, p. 82). Greve en Ejersbo (2013) zien een vergelijkbare ontwikkeling: doordat de decentralisaties voornamelijk ook decentraal geëvalueerd zijn, is het ingewikkeld om algemene lessen te trekken.

Ook in het geval van de regionalisering en oprichting van superziekenhuizen is de langetermijnbenadering met incrementele veranderingen en regelmatige evaluatie niet hoe de Denen het aanpakten. In 2011, slechts vier jaar na de invoering van de regio-structuur, was er al een parlementaire meerderheid voor de opheffing ervan. De toenmalige regering-Rasmussen wilde de ziekenhuiszorg onder regie van de centrale staat brengen, maar vanwege verkiezingen ging dat niet door. Onlangs pleitte de huidige regering-Rasmussen wederom voor een ophef-



fing van de regio's, om 'de zorg dichterbij de burger te brengen' en een betere samenwerking tussen gemeenten en ziekenhuizen te bewerkstelligen.<sup>11</sup>

Als we oordelen naar de schaal en implementatie-efficiency van bestuurlijke verbouwingen, is Denemarken misschien dus een 'extremer' land dan het wat introverte, professionele imago van de publieke dienst doet vermoeden. Deze beweging van pieken en teruggedraaien en van 'shock & awe' lijkt alleen mogelijk wanneer de *civil service* dit ook steeds kan implementeren. De Deense praktijk illustreert de enorme implementatiekracht van een hoogprofessionele overheid. Dat grote bestuurlijke verbouwingen effectief geïmplementeerd worden, zegt nog niets over de effecten ervan. Op allerlei plaatsen wordt constant vernieuwd en verbouwd. Over de effecten trek ik geen conclusies, maar wat wel duidelijk is, is dat het gebeurt. De vraag rijst echter of pieken en dalen en doormodderen je op de lange termijn niet op hetzelfde punt brengen. En of de keerzijde van de grote realisatiekracht niet is dat er veel gerealiseerd wordt wat vervolgens weer afgebroken of aangepast moet worden.

#### *Onvergelijkbare gelijkenissen*

Een laatste reflectie heeft betrekking op de werkelijke 'lessen' die in Denemarken te leren zijn. Wat opvalt, is dat de drie succesfactoren op oppervlakkig niveau erg lijken op die in Nederland, maar na verdiepende beschouwing totaal verschillen met de Nederlandse praktijk. Nederland kent evenzeer politieke fragmentatie, maar het Deense model is meer stabiel en voorspelbaar: het systeem schuwt grote beslissingen niet en produceert veel gemakkelijker meerderheden voor ingrijpende en volgens sommigen zelfs extreme besluiten. Het land lijkt 'gedecentraliseerd', maar dat woord moet wel worden begrepen vanuit een context van sterke centralisatie, waarbij de centrumfunctie van Kopenhagen door de decentralisatie geen moment in twijfel komt. Dat is totaal anders dan decentraliseren in een Nederlands model waarin altijd bestuurlijke drukte, redundantie in bestuurlijke verhoudingen en *checks and balances* tussen bestuurslagen zijn ingebakken. En de publieke dienst is in Nederland en Denemarken even hoogprofessioneel te noemen, maar het reflexief vermogen is in Nederland sterker ontwikkeld. Dat zorgt voor demping, waar in Denemarken de ambtelijke dienst vooral 'doet'.

## Literatuur

Balle Hansen, M. (2013). The evolution and challenges of the Danish civil service system.

*Journal of Policy Science*, 7(1), 7-24.

Bischoff, C. (2018). Obeying Ministers or Laws? A study of Danish civil servants' responses to illegal requests. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 22(3), 65-87.

11 N. Nielsen, 'Regionerne går uvis fremtid i møde: Løkke tager beslutningen til efteråret' op Danmarks Radio, 17 augustus 2018, verkregen van <https://www.dr.dk/nyheder/politik/regionerne-gaar-uvis-fremtid-i-moede-lokke-tager-beslutningen-i-efteraaret>.

- Chatzopoulou, S., & Poulsen, B. (2017). Combining centralization and decentralization in Danish public administration. In J. Ruano & M. Profirou (Eds.), *The Palgrave handbook of decentralization* (pp. 273-297) Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christiansen, F., & Pedersen, H. (2014). Regeringsgrundlag i Danmark: Hvordan benytter regeringen dem, og hvordan reagerer oppositionen? *Politica*, 47(3), 362-385.
- Finansministeriet. (2017). *Status på udflytning af statslige arbejdspladser*. Verkregen van <https://www.fm.dk/~media/files/nyheder/pressemeddelelser/2017/10/status-paa-udflytning-af-statslige-arbejdspladser.ashx>
- Green-Pedersen, C. (2001). Minority governments and party politics: The political and institutional background to the 'Danish Miracle'. *Journal of Public Policy*, 21(1), 53-70.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2013). *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor: Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*. Verkregen van <http://produktivitetskommissionen.dk/media/142136/baggrundsnotat%20af%20greve%20og%20ejersbo.pdf>
- Jensen, L. (2011). Steering from the centre in Denmark. In C. Dahlstrom et al. (Eds.), *Steering from the centre: Strengthening political control in western democracies* (pp. 212-240) Toronto: University of Toronto Press.
- Jørgensen, J. (2009). Danish public management reform before and after NPM. In S. Goldfinch & J. Wallis (Eds.), *International handbook of public management reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kickert, W. (2013). How the Danish government responded to financial crises. *Public Money & Management*, 33(1), 55-62.
- Klüver, H., & Zubek, R. (2017). Minority governments and legislative reliability: Evidence from Denmark and Sweden. *Party Politics*, 24(6), 719-730.
- Lindblom, C. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Peters, K. (2010). Denen worstelen ook met burgerparticipatie. *Openbaar Bestuur, feb.*, 20-22.
- Peters, K. (2014). Decentralisaties in het lokaal bestuur: bestuurlijke lessen uit Denemarken. *Beleid en Maatschappij*, 41(1), 80-88.
- Regeringen. (2018a). *Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030*. Verkregen van <https://www.regeringen.dk/nyheder/ghettoudspil/>
- Regeringen. (2018b). *Bedre Balance II – statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder*. Verkregen van <https://www.fm.dk/publikationer/2018/bedre-balance-ii>
- Skjæveland, A. (2003). Mindretalsregeringer i Danmark før og efter Jordskredsvalget. *Politica*, 35(4), 447-456.