

# EEN FANTASTISCH BESTUURSKUNDIG EXPERIMENT - DE ORGANISATIEFILOSOFIE IN HET REGEERAKKOORD

## Het regeerakkoord als beleidsprogramma

Werkt bestuurskundige kennis wel of niet door in de bestuurspraktijk? Het regeerakkoord is daarvoor een lastige, maar ook een spannende toetssteen. Van beleid weten we dat het tegelijkertijd een (rationele) set interventies is en de resultante van een politiek proces. Dat geldt voor het regeerakkoord in nog sterkere mate. Van oudsher wordt daar vooral het hoogstnoodzakelijke in vastgelegd om een regering mogelijk te maken. Met andere woorden, het regeerakkoord laat vooral zien waarover coalitiepartijen het oneens zijn. Het vierde kabinet-Balkenende beoogde deze traditie te doorbreken. Op het regeerakkoord prijkte een motto, de coalitiepartijen presenteerden het als ware het een beleidsprogramma, de nieuwe regering ging meteen in gesprek met de samenleving en kwam binnen enkele maanden met een concrete beleidsmatige uitwerking. Het huidige regeerakkoord heeft eveneens trekken van een beleidsprogramma. In het regeerakkoord vertolken de coalitiepartijen de beleidsambities die de regering moet verwezenlijken.

Naarmate het regeerakkoord meer de trekken van een ambitieus beleidsprogramma krijgt, is het redelijker om het de bestuurskundige maat te meten.

## Stavros Zouridis en Cees Paardekooper

Prof. dr S. Zouridis is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en adviseur bij WagenaarHoes Organisatieadvies.

Drs C. Paardekooper is senior partner bij WagenaarHoes.

In hoeverre is het huidige regeerakkoord gebouwd op het bestuurskundig kennisfonds? Uiteraard zijn we niet zo naïef dat we denken dat er zoiets als een uitgekristalliseerd bestuurskundige *body of knowledge* bestaat. Maar toch is het een legitieme vraag in hoeverre het regeerakkoord aansluit op actuele bestuurskundige inzichten. Een bestuurskundige maatlat bestaat uit ten minste drie dimensies. Ten eerste moet worden gekeken naar de organisatiefilosofie die besloten ligt in het regeerakkoord. Welk beeld hanteren de regeringspartijen CDA en VVD van de overheidsorganisatie en sluit dit beeld aan op de bestuurs- en organisatiekundige *state of the art*? Daarnaast moet worden gekeken naar de beleidsstrategie in het regeerakkoord. Is het aangekondigde beleid toereikend beargumenteerd, gebaseerd op (wetenschappelijke) kennis en inzichten, op

ervaringen elders? Ten slotte moet de sturings- of procesfilosofie in het regeerakkoord worden beoordeeld: hoe is de wijze waarop de regeringspartijen de beloofde verandering tot stand gaan brengen? Wat is de te verwachte kans van slagen? In het bestek van deze korte rubrieksbijdrage kiezen we voor de eerste dimensie van de bestuurskundige maatlat: de organisatiefilosofie.

### **De organisatiefilosofie in het regeerakkoord**

Uit het regeerakkoord laat zich tamelijk eenvoudig een samenhangende organisatiefilosofie destilleren, die goed wordt samengevat in de eerste twee zinnen uit de paragraaf over bestuur: 'Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes "Je gaat erover of niet" en

## **Minder en kleiner**

"Je levert tijdig". Alleen dan kan een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid worden gevormd met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders.'

Deze organisatieprincipes zijn vertaald naar het Huis van Thorbecke, maar ook naar de organisatie van de rijksoverheid en de interbestuurlijke relaties. Terug naar de kerntaken, aldus het adagium waarmee de coalitiepartijen het Huis van Thorbecke willen inrichten. En deze kerntaken moeten zo dicht mogelijk bij de dagelijkse leefwereld van burgers worden georganiseerd. 'Decentralisatie en taakverschuiving richting provincies en gemeenten'. Waar de regeringspartijen zich niet uitlaten over de gemeentelijke kerntaken, doen ze

dat wel voor de provincie. Ruimte, economie en natuur zijn voor de provincie kerntaken. De principes laten overigens onverlet dat de politie wordt genationaliseerd (althans voor wat betreft beheer), het provinciaal bestuur in de Randstad wordt opgeschaald en de bevoegdheden (over de middelen spreken de partijen zich niet uit) voor vervoer en infrastructuur worden samengebracht in een te vormen Infrastructuurautoriteit. Het Huis van Thorbecke blijft uitgangspunt: hulpstructuren als WGR+ en deelgemeenten worden afgeschaft.

Naast het adagium 'terug naar de kerntaken' is deregulering het tweede herkenbare uitgangspunt voor de organisatie van de overheid. Minder regels voor professionals en burgers, minder dwingende uniformiteit (bijvoorbeeld taakdifferentiatie voor gemeenten) en sanering van de specifieke uitkeringen zijn daarvan voorbeelden. Ook de aangekondigde bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht en de versobering en modernisering van de Algemene wet bestuursrecht dragen bij aan de dereguleringsdoelstelling.

Ten derde gaat het de regeringspartijen om een kleinere overheid. Zowel het aantal ambtenaren als (op termijn) het aantal bestuurders en politici wordt stevig teruggebracht, met uitzondering van het aantal politieagenten. Deels uit financiële motieven, maar het is duidelijk dat de regeringspartijen een kleinere overheid ook beschouwen als doel op zich. De organisatiefilosofie blijkt nadrukkelijk verbonden te zijn met de beleidsstrategie. Onder het motto 'vrijheid en verantwoordelijkheid' wil het regeerakkoord meer overlaten aan markt en samenleving. Tegelijkertijd

blijkt de beleidsstrategie van het regeerakkoord wat hybride te zijn door ook vast te houden aan door de staat gereuleerde arrangementen op het gebied van arbeid, zorg, onderwijs, pensioenen en verzekeringen. Naar verwachting zal dit de organisatiefilosofie op onderdelen niet ongemoeid kunnen laten: regulering en toezicht vragen soms toch om een grotere overheid.

De kleinere overheid hebben de coalitiepartijen direct ter hand genomen, namelijk door de ingrijpende herpositionering van departementen. Zeer opmerkelijk is de comeback van het ministerie van EZ, dat voortaan verder gaat onder de ambitieuze naam: ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het nieuwe ministerie streeft naar een economisch toonaangevend Nederland met een agrofoodsector van wereldformaat, wil de concurrentiekracht van Nederland structureel versterken en ondersteunt het bedrijfsleven bij het verdienen van het geld waar de economie op draait. De keuze voor het ministerie van EL&I als een soort zwaartepuntministerie leidt tot andere verhoudingen tussen de departementen. Vrijwel alle departementen zullen de versterkte rol van EZ gaan merken, ook het ministerie van Financiën, zoals in de media door Sweder van Wijnbergen terecht is opgemerkt. Daarnaast hebben de ministeries van BZK en Justitie aan betekenis gewonnen. Justitie heet voortaan, heel betekenisvol, Veiligheid en Justitie. BZK heeft er beleidsterreinen bij gekregen, bijvoorbeeld Wonen, Wijken en Integratie. En belangrijker nog als uitdrukking van de organisatiefilosofie: BZK krijgt steeds meer de status van het departement dat de zorg heeft voor het goed functioneren van de gehele rijksdienst met directoraten als DG

Organisatie en Bedrijfsvoering en DG Algemene Bestuurdienst.

### Weber revisited

De overheidsorganisatie die de regeringspartijen voor ogen staat is dus kleiner, wordt minder beheerst door regels en kent minder 'slack' of overlap. Opvallend is het mechanistisch aandoende

## Een mechanistische kijk op de overheid

'je gaat erover of niet', een Weberiaans principe dat in de huidige organisatieleer archaisch aandoet. In de organisatiekunde lijkt de voorkeur uit te gaan naar ketens en netwerken, intermediaire en tijdelijke organisatie en nieuwe 'web 2.0-manieren' van organiseren (zie bijvoorbeeld Koliba, Meek & Zia, 2010; Teisman, Van Buuren & Gerrits, 2009; Kenis, Janowicz-Panjaitan & Cambre, 2009). Afgezien van de steun die aan veiligheidshuizen wordt betuigd, lijken de regeringspartijen zich nauwelijks bewust van de (coalitie-, keten- en netwerk)omgeving waarin de kabinetsdoelen moeten worden gerealiseerd. Voor zover de regeringspartijen ernaar streven bondgenoten te mobiliseren, doen ze dat door te 'snijden (...) in taken en subsidies' en 'de bestuurlijke drukte te verminderen' door een 'heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden'. Tegelijkertijd wordt in de passages over economie en bedrijvigheid wel een stevige samenwerking bepleit tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid. Deze wordt cruciaal genoemd. Helemaal consequent wordt het Weberiaanse principe dus niet toegepast.

Van ketens, netwerken, vitale coalities, web 2.0-organisatieprincipes en andere actuele preoccupaties in de bestuurs- en organisatiekunde is in het regeerakkoord verder weinig te merken. Daaruit kunnen twee tegenovergestelde conclusies worden getrokken. Of het regeerakkoord is bestuurskundig niet aan de maat, óf bestuurskundige kennis die vooral wijst naar netwerken en ketens is aan herziening toe. Voor beide conclusies is wat te zeggen. Voor rationalisatie van de publieke sector in Weberiaanse zin is een overtuigend pleidooi te vinden bij de Britse managementgoeroe John Seddon (2008). Tegelijkertijd zijn er iets te veel aanwijzingen voor de stelling dat de overheid slechts effectief kan zijn als ze zich bedient van ketens en netwerken. De organisatiefilosofie in het regeerakkoord lijkt daarom in elk geval te eenzijdig.

### **Minder regels: voorbij 'kurieren am Symptom'**

Deregulering heeft op voorhand meer kans van slagen, als we uitgaan van bestuurskundige inzichten. Twee bronnen van regeldruk worden expliciet aangepakt: minder politici en ambtenaren en de vorming van een rijksinspectie. Het aanpakken van 'de controletoren' Den Haag geschiedt uitsluitend impliciet en indirect, namelijk via minder ambtenaren en politici. Aan de EU en internationale verplichtingen, incidentenpolitiek en juridisering als bronnen van regeldruk doen de regeringspartijen weinig, hetgeen wel enige twijfel oplevert over de slaagkansen van de de-reguleringsstrategie.

### **Een kleinere overheid: de macht aan uitvoerders**

Dat het regeerakkoord metterdaad zal leiden tot een kleinere overheid is evident, zeker als de financiële bijlage

bij het regeerakkoord in beschouwing wordt genomen. Veel overheidsbemoeienis wordt echter ondanks het roepen om een kleinere overheid en terug naar de kerntaken ongemoeid gelaten en zelfs geaccentueerd. Zie bijvoorbeeld de paragrafen over gezondheid en ouderenzorg in het regeerakkoord. Minder uitvoerende ambtenaren, minder geld en niet schrappen in taken levert een bestuurskundig vertrouwde cocktail op (Lipsky, 1980). Meer schaarste in de uitvoering is namelijk het gevolg, en dat dwingt uitvoerende professionals tot het maken van keuzes. Wetenschappelijk onderzoek, rapporten van inspecties en de Algemene Rekenkamer zullen dan ook een toenemende kloof tussen beleid en uitvoering laten zien, en we mogen verwachten dat het aantal incidenten zal toenemen.

Het is de vraag of de departementale herindeling de gewenste inhoudelijke resultaten zal brengen, bijvoorbeeld op het gebied van ondernemersgerichtheid en veiligheid. Vanuit het perspectief van de organisatiefilosofie kan beweerd worden dat hiermee belangrijke voorwaarden zijn gecreëerd. Meer in zijn algemeenheid heeft het regeerakkoord met de keuze voor hergroepering en vermindering van departementen een stap gezet in de richting van een kleinere en flexibelere rijksdienst.

### **Conclusie**

De organisatiefilosofie in het regeerakkoord is slechts voor een deel gestoeld op actuele bestuurskundige inzichten. Met maatregelen in het regeerakkoord worden in de literatuur geconstateerde oorzaken voor regeldruk aangepakt. Bezuinigen zonder beleidsbeëindiging versterkt de schaarste in de uitvoering en dwingt uitvoerders tot keuzes. Beleid zal dus nog meer op de werkvloer worden gemaakt, zoals Lipsky in 1980

betoogde. Of het nieuwe kabinet met overwegend Weberiaanse principes de publieke sector beter en effectiever maakt, mag met recht worden betwijfeld. In elk geval is het regeerakkoord in dit opzicht een fantastisch bestuurskundig experiment.

### Literatuur

- Kenis, P., M. Janowicz-Panjaitan & B. Cambre (2009). *Temporary Organizations. Prevalence, Logic, and Effectiveness*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Koliba, C., J.W. Meek, & A. Zia (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Boca Raton (FL): CRC Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.
- Seddon, J. (2008). *Systems Thinking in the Public Sector. The failure of the reform regime... and a manifesto for a better way*. Axminster (UK): Triarchy Press.
- Teisman, G., A. van Buuren & L.M. Gerrits, (Eds) (2009). *Managing Complex Governance Systems*. London: Routledge.