

ACHTERGRONDSTUDIE BIJ HET ROB-ADVIES 'STUREN ÉN VERBINDEN. NAAR EEN
TOEKOMSTBESTENDIGE RIJKSOVERHEID' (SEPTEMBER 2015)



COÖRDINATIE BINNEN DE OVERHEID

**Overzicht van trends en literatuur, en implicaties voor
verantwoording en responsiviteit**

Steven Van de Walle

Tycho Wassenaar

Afdeling Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

27 oktober 2014

Over de auteurs

Steven Van de Walle (vandewalle@fsw.eur.nl) is hoogleraar bestuurskunde – publiek management aan de Erasmus Universiteit. Zijn onderzoek richt zich op hervormingen in publieke sectoren in Europa en op attitudes van burgers en ambtenaren. Hij is coördinator van het COCOPS-project, dat de effecten van hervormingen in de publieke sector bestudeert in een consortium van elf universiteiten in tien Europese landen (www.cocops.eu).

Tycho Wassenaar is research master student Public Administration and Organizational Science aan de Universiteit Utrecht, Erasmus Universiteit, Vrije Universiteit en Tilburg University (joint program). Hij is werkzaam als student-assistent bij verschillende instellingen.

Inhoud

1	OPZET VAN HET RAPPORT	4
2	PROBLEEMSTELLING – VAN DISAGGREGATIE TOT FRAGMENTATIE.....	5
2.1	FRAGMENTATIE.....	5
2.2	WAAROM COÖRDINATIE?.....	6
2.3	VERTICALE COÖRDINATIE	7
2.4	HORIZONTALE COÖRDINATIE.....	7
3	EMPIRISCHE BEVINDINGEN – SURVEY VAN TOPAMBTENAREN.....	9
4	PRINCIPES VAN COÖRDINATIE – KLASSIEKE BENADERINGEN: HOE COÖRDINEREN ORGANISATIES.....	15
4.1	MINTZBERG: EEN KLASSIEKE BESCHRIJVING VAN COÖRDINATIEMECHANISMEN	15
4.2	COÖRDINATIE VIA HIËRARCHIE, MARKT EN NETWERK	18
4.3	PLURICENTRISCHE COÖRDINATIE EN METAGOVERNANCE.....	20
5	COÖRDINATIE – ORGANISATIE- EN BELEIDSINNOVATIES.....	23
5.1	HERTEKENING VAN ORGANISATIEGRENZEN.....	23
5.2	COÖRDINATIE-ACTOREN EN -ORGANEN	24
5.3	WHOLE-OF-GOVERNMENT BENADERINGEN	28
6	UITDAGINGEN BIJ DEZE TRENDS.....	33
6.1	COÖRDINATIE KOMT MET NIEUWE KOSTEN	33
6.2	COÖRDINATIE ALS OVERHEERSEND BELEIDSDOEL	33
6.3	MACHTSCONCENTRATIE	34
6.4	INFORMALITEIT.....	35
7	BIBLIOGRAFIE	36

1 Opzet van het rapport

Deze literatuurstudie in opdracht van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) kadert in het Rob-adviestraject 'Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid'. De centrale onderzoeksvraag van dit adviestraject was: 'Hoe kan de Rijksoverheid – nu en in de toekomst – voldoende aansluiting vinden bij ingrijpende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en daarop adequaat anticiperen? Met andere woorden: hoe ziet een 'toekomstbestendige' Rijksoverheid eruit?' Deze literatuurstudie gaat in op een deelaspect, namelijk de vraag hoe betere coördinatie tot stand kan komen binnen de overheid, en hoe dit zich verhoudt tot verantwoordingsrelaties.

De review is gebaseerd op bestaande academische literatuur en rapporten van binnen- en buitenlandse overheden. Daarnaast wordt op basis van de resultaten van de COCOPS survey geïllustreerd welke coördinatiemechanismen overheden gewoonlijk gebruiken en hoe de oplossingsrichtingen in Nederland zich verhouden tot die in anderen landen. Vervolgens wordt een aantal innovaties besproken, waarbij er voor zowel voor- als nadelen aandacht zal zijn.

De structuur van het rapport is als volgt: eerst wordt het probleem van coördinatie geschetst tegen de achtergrond van onbedoelde effecten van het New Public Management, meer bepaald de fragmentatie die is ontstaan in de publieke sector. Vervolgens bespreken we de klassieke coördinatiemechanismen, uit zowel de organisatiesociologische als de bestuurskundige literatuur. Daarna tonen we een aantal resultaten uit een grootschalig Europees onderzoek om weer te geven hoe de gekozen coördinatiebenaderingen in Nederland verschillen van die in andere Europese landen. Meer recente coördinatietrends in de publieke sector komen in het daaropvolgende onderdeel aan bod. We sluiten af met een aantal uitdagingen bij deze nieuwe coördinatietrends en gaan specifiek in op mogelijke problemen met verantwoordingsrelaties wanneer coördinatie op bepaalde manieren wordt vorm gegeven.

2 Probleemstelling – van disaggregatie tot fragmentatie

De dominante innovatietrends in de publieke sector in de jaren tachtig en negentig waren in hoofdzaak – gebaseerd op de ideeën van het ‘new public management’ (NPM) – gericht op een disaggregatie van grote multifunctionele eenheden. Deze werden vervangen door een groot aantal ‘single purpose’ eenheden. Het idee achter deze veranderingen was dat een bewuste fragmentatie en distributie van functies zou resulteren in betere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en in sommige gevallen tot onderlinge competitie. Door functionele specialisatie zou de publieke sector beter functioneren, onder meer ook door het hanteren van specifieke prestatieafspraken en een toewijzing van kosten en baten op een manier die veel transparanter was (Van Thiel en Leeuw, 2002). Deze disaggregatie deed zich voor op twee manieren: verticaal en horizontaal.

Verticaal uitten de veranderingen zich in een vorm van sturing die zich vooral op hoofdlijnen zou baseren met managers op lagere niveaus die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering binnen vastgelegde kaders. Tussen publieke managers en politici werden afspraken gemaakt om beleid en uitvoering te splitsen. Deze veranderingen vonden bijvoorbeeld uitdrukking in prestatiecontracten voor managers, of het op afstand plaatsen van uitvoeringsinstellingen met een beheersovereenkomst.

Horizontaal uitte deze specialisatie zich in een opbreken van grote eenheden en het oprichten van taakspecifieke eenheden (‘single-purpose entities’). Voorbeelden zijn het opsplitsen van grote ministeries in een aantal kleinere eenheden, of nieuwe afbakeningen binnen bestaande organisaties. In zijn meest zuivere vorm leiden de NPM-ideeën tot een organisatievorm waarbij één enkele organisatie-eenheid verantwoordelijk is voor één specifieke, duidelijk omliggende taak.

2.1 Fragmentatie

Specialisatie en de daarbij samenhangende duidelijke afbakening van bevoegdheden, doelstellingen, budgetten en verantwoordelijkheden zouden echter al snel leiden tot een zekere fragmentatie. Silo’s ontstonden en actoren binnen het publieke domein voelden zich al snel enkel gebonden aan de eigen nauw omliggende doelstellingen. De literatuur heeft het dan ook over ‘siloesation’ en ‘pillarisation’ (Gregory, 2006; Pollitt, 2003). Nieuw Zeeland is één van de voorlopers geweest binnen het NPM en is ook het land geweest dat NPM in zijn meest pure vorm heeft toegepast. Het is daarom niet verwonderlijk dat de problemen gerelateerd aan fragmentatie binnen het Nieuw-Zeelandse systeem voor het eerst zichtbaar werden. De nieuwe literatuur over coördinatie in de bestuurskunde vindt zijn oorsprong dan ook in Nieuw Zeeland. Al vroeg schoven auteurs coördinatie naar voor als een van de kernproblemen bij de nieuwe hervormingen (Webb, 1991; Rhodes, 1994).

Twee publicaties uit Nieuw Zeeland staan hierin centraal: een rapport van Schick uit 1996 (*The spirit of reform: Managing the New Zealand State Sector in a time of change*. Wellington: State Services Commission) en een rapport van de Ministerial Advisory Group on the Review of the Centre (2001). Dit laatste vat het probleem als volgt samen: 'Fragmentation makes coordinated service delivery more complicated, adds to the costs of doing business, and blurs accountability for some issues. Structural fragmentation means many small agencies, spreading leadership talent and other skills more thinly and increasing the risk of weak capability. Fragmentation means Ministers need to build relationships with multiple agencies, and at times reconcile conflicting agency positions at an excessively detailed level.' Deze literatuur bekritiseerde vooral de focus op de korte termijn ten koste van de lange termijn (Schick, 1996: 8), en de risico's van dergelijke fragmentatie voor capaciteitsontwikkeling, het institutionele geheugen van organisaties (Pollitt, 2000; Norman, 2003; Pollitt, 2008), of de strategische capaciteit in het centrum van de overheid (Painter, 2003). Verschillende onderzoekers waarschuwden voor het risico dat de overheid gefragmenteerd dreigde te raken en of zelfs een holle staat ('hollow state') zou kunnen worden (Greve, 2008; Christensen en Lægheid, 2004).

Voorbeelden van fragmentatieproblemen zijn zichtbaar in doublures van functies, agentschappen die elkaar tegenwerken in hun pogingen hun eigen doelstellingen te maximaliseren en een wildgroei aan sturingsentiteiten die niet altijd democratische verantwoording dienen af te leggen. Vooral de moeilijkheid om de overheid politiek onder controle te houden werd als problematisch gezien. Dit ondermijnen van politieke controle had te maken met de strikte splitsing tussen politieke en administratieve functies en verregaande contractualisering en devolutie. Dit had tot gevolg dat veel afspraken een privaatrechtelijk karakter kregen en dat de aansturing door managers gebeurde op basis van eigen contracten en toezicht door raden van bestuur waarop zelfs een parlement weinig greep meer had. Dit bracht democratische implicaties met zich mee, maar ook politieke omdat burgers uiteindelijk toch de verantwoordelijkheid bij politici neerlegden, onafhankelijk van het gekozen sturingsarrangement. Sturen 'at arm's length' bleek dus niet altijd de gewenste oplossing. Met andere woorden, het initiële idee dat de NPM-hervormingen zouden leiden tot een lagere sturingslast voor bestuurders en dat coördinatie vanzelf zou gebeuren door ofwel een duidelijke taakafbakening dan wel een zelfsturende markt, diende te worden verlaten.

2.2 *Waarom coördinatie?*

Fragmentatie uit zich op twee manieren: verticaal, en horizontaal. Verticaal tussen bij voorbeeld politici en ambtenaren, tussen moederdepartementen en agentschappen, of tussen beleidsmakers en uitvoerders. Horizontaal tussen verschillende organisaties met eigen taakpakketten die dicht tegen elkaar aanliggen. In grote lijnen kunnen twee redenen worden aangehaald waarom een nood aan coördinatie duidelijk zichtbaar werd:

- coördinatie is nodig wanneer er een arbeidsverdeling, specialisatie, of differentiatie is om ervoor te zorgen dat elke actor binnen het systeem ervoor zorgt dat de doelstellingen van het

systeem worden behaald. Dit betekent dat zowel delegatie als de strikte scheiding tussen beleid en uitvoering deels dienen te worden verlaten. Zoals Gulick en Urwick in 1937 reeds observeerden bestaat er een dynamische relatie tussen specialisatie en coördinatie: hoe meer specialisatie, hoe groter de nood aan coördinatie;

- de maatschappelijke realiteit laat zich niet eenvoudig in organisatiestructuren vatten. Maatschappelijke problemen raken meestal aan verschillende beleidsdomeinen en zijn dus 'cross-cutting' van aard. Dit betekent dat het principe van 'single purpose' entiteiten deels dient te worden verlaten. Deze problemen kunnen 'wicked' zijn, wat betekent dat zowel probleem als oplossing een situationeel karakter hebben; of ze kunnen 'tame' zijn, waar oplossingen bekend zijn maar waar het bereiken van de (vaak klantspecifieke) oplossing samenwerking vereist

2.3 Verticale coördinatie

Daar waar NPM-oplossingen erin slaagden coördinatie tot stand te brengen, waren deze toch vooral gericht op verticale coördinatie. De zogenaamde 'second generation reforms' (waarbij NPM-hervormingen worden beschouwd als de eerste generatie) hebben getracht verticale fragmentatie tegen te gaan door de strategische sturingsfuncties van de overheid opnieuw te versterken, nadat was gebleken dat een te hoge afhankelijkheid van korte-termijn sturingsarrangementen niet succesvol was. In eerste instantie was dit zichtbaar in bijvoorbeeld initiatieven om publieke managers langer vast te houden en te trainen; in het oprichten van strategische beleidsentiteiten aan de top van de overheid; in een zekere 'presidentialisering' van de 'CEO'-functies binnen de overheid – denk aan minister-presidenten, burgemeesters enzovoort – en in het invoeren van monitoringsystemen die principals toelieten ook de dagelijkse uitvoering te volgen en dus niet alleen te sturen op hoofdlijnen

2.4 Horizontale coördinatie

In reactie op deze observaties en problemen zien we nu een beweging in de richting van meer horizontale coördinatie. De vormen waaronder deze coördinatie plaatsvindt blijven zeer verscheiden en de gebruikte terminologie kent veel regionale verschillen. Een aantal auteurs spreekt meer algemeen over 'third generation reforms', waarbij de eerste generatie bestaat uit typische NPM-hervormingen en de tweede uit de hierboven vermelde pogingen om de strategische capaciteit van de overheid te versterken en de initiële dysfuncties van NPM te verzachten (Halligan, 2007). De term derde generatie heeft vooral betrekking op de situatie in Australië en Nieuw Zeeland. Andere, vooral Europese, onderzoekers zijn eerder geneigd om het te hebben over tweede generatie hervormingen waarbij allerlei post-NPM trends worden beschouwd als behorende tot deze tweede generatie (Christensen en Laegreid, 2007c).

In dit rapport gaan we enkel in op deze hervormingen wanneer ze kunnen worden beschouwd als onderdeel van initiatieven om coördinatie te versterken. De pogingen om coördinatie te versterken

komen in vele vormen. Dominant aanwezig zijn de recente fusiegolf van organisaties, het weer binnenhalen van eerder op afstand geplaatste activiteiten en de grote groei van het aantal regulerende instanties om overheidstaken die op afstand zijn geplaatst of gedereguleerd opnieuw te reguleren. Deze nieuwe generatie hervormingen neemt een aantal elementen uit het NPM mee, maar voegt ook nieuwe accenten toe. Deze accenten zijn nog erg divers. Sommige arrangementen lijken uit te gaan van een sterke rol voor politici, terwijl andere eerder hun heil zoeken in brede netwerkachtige arrangementen (Agranoff en McGuire, 2004). Ook over de rol van de overheid binnen deze coördinatie lopen de opvattingen uiteen. Cruciaal hierbij is dat de coördinatie zich meestal niet enkel beperkt tot het beleid maar zich ook uitstrekt tot de uitvoering.

Ondanks een schijnbare inhoudelijke overeenkomst tussen de trends blijft de terminologie onduidelijk. In de bestuurskundige academische en praktijkliteratuur zien we termen als: 'integrated governance', 'outcome steering', 'joined-up governance' (Bogdanor, 2005; Hood, 2005), 'holistic governance' (Leat, Setzler et al. 2002; 6 et al. 2002), 'new public governance' (Osborne, 2009), 'modernisation' (Newman, 2002), 'interministerialité', of 'whole-of-government' (OECD 2005; Christensen en Laegreid, 2007b). Daarnaast zien we in de politicologie en beleidsliteratuur ook andere concepten en trends verschijnen, zoals de 'open method of coordination' in de EU, of de veranderende rol van politici.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de term coördinatie soms wordt gebruikt als ware het een wondermiddel. Het rapport zal daarom ook ingaan op mogelijke negatieve gevolgen van deze nieuwe coördinatiearrangementen, en in specifieke zin een kritische noot plaatsen bij het planningsgeloof en de sterk teleologische invalshoek van veel innovaties.

3 Empirische bevindingen – survey van topambtenaren

Alvorens in te gaan op een aantal concrete innovaties in het openbaar bestuur en in de bestuurskundige literatuur, toont dit hoofdstuk eerst een aantal resultaten uit het Europese COCOPS onderzoek. In 2012-2013 werden meer dan 4000 leidinggevende ambtenaren ondervraagd in het kader van het Europese COCOPS-project over hervormingen in de publieke sector. Het betreft overheidsmanagers op de hoogste drie niveaus bij de centrale overheid (zie www.cocops.eu voor details). In Nederland gaat het om leden van de ABD en leidinggevenden bij ZBO's. Om te peilen naar de manier waarop men omgaat met zgn. 'cross-cutting' beleidskwesties, werd de vraag gesteld wat de organisatie meestal doet 'wanneer de verantwoordelijkheden of belangen van mijn organisatie overlappen of in conflict komen met die van andere organisaties'. Met andere woorden: hoe wordt er gecoördineerd over organisaties heen? We vergelijken de resultaten uit zeventien Europese landen.

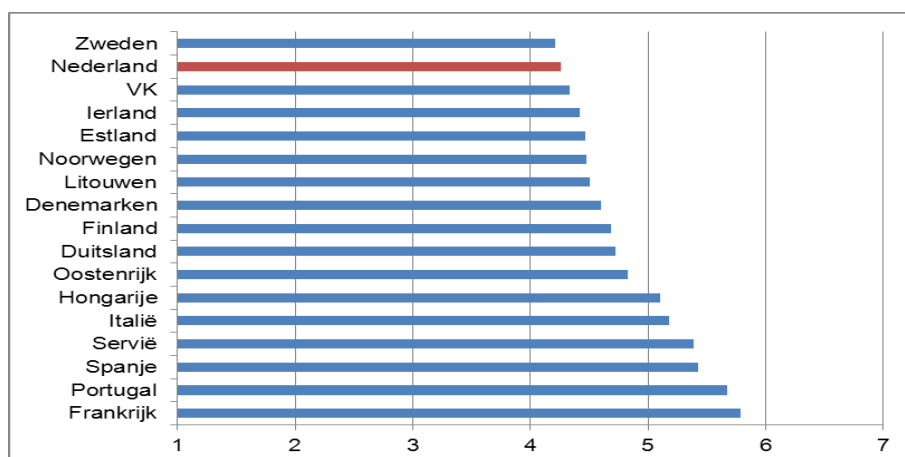
De eerste figuur toont de (gewogen) resultaten voor alle landen (waarbij 1 betekent dat men het volledig oneens is met de uitspraak en 7 dat men het volledig eens is). De figuur laat duidelijk zien dat het naar boven in de hiërarchie verwijzen de meest gebruikelijke manier is om coördinatie tot stand te brengen, gevolgd door het opzetten van een werkgroep of het consulteren van experts.

Figuur 1: Dominant coördinatiemechanisme – 17 landen (N=4057- 4462; gewogen voor land).



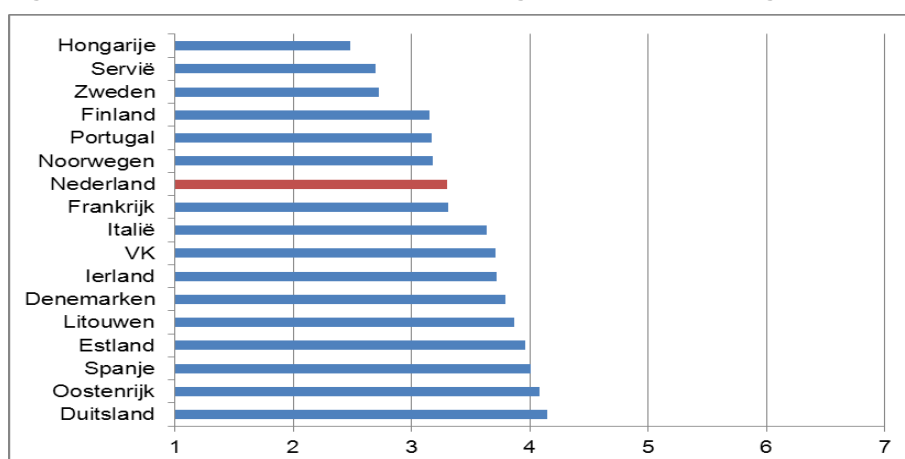
We kijken nu ook naar hoe de antwoorden over de landen heen verschillen, dit doen we per antwoordmogelijkheid. Het naar boven verwijzen in de hiërarchie lijkt de normale coördinatiebenadering in zuidelijke landen, terwijl dit in landen als Zweden, Nederland of het Verenigd Koninkrijk een minder uitgesproken benadering is, doch nog steeds een belangrijke. Opvallend is de grote spreiding van de Centraal- en Oost-Europese landen. Daarnaast valt op dat topambtenaren in Oostenrijk en Duitsland, niet geheel verwonderlijk, op een soortgelijke manier antwoorden.

Figuur 2: Coördinatie: Naar boven in de hiërarchie verwijzen.



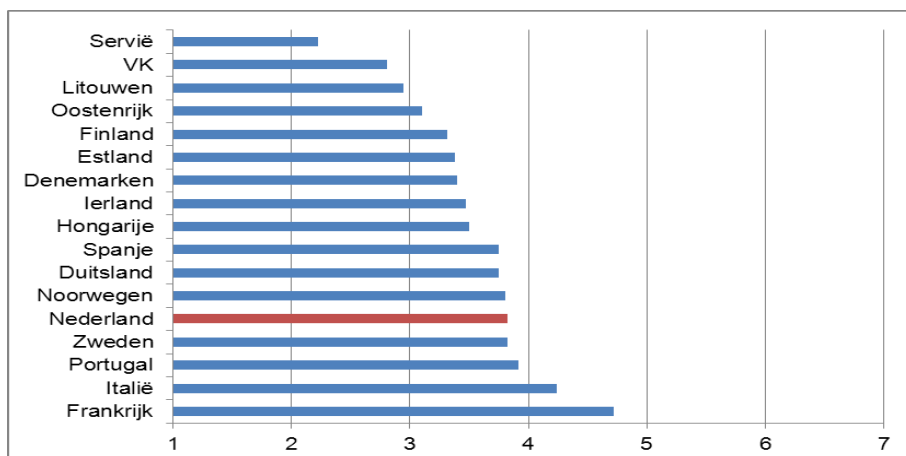
Een andere benadering is de leiding geven aan een van de betrokken organisaties om het geheel te coördineren. Dit is vooral in Oostenrijk en Duitsland een relatief populaire benadering. In Nederland lijkt deze minder voor de hand te liggen.

Figuur 3: Coördinatie: Beslissen over één organisatie die de leiding neemt.



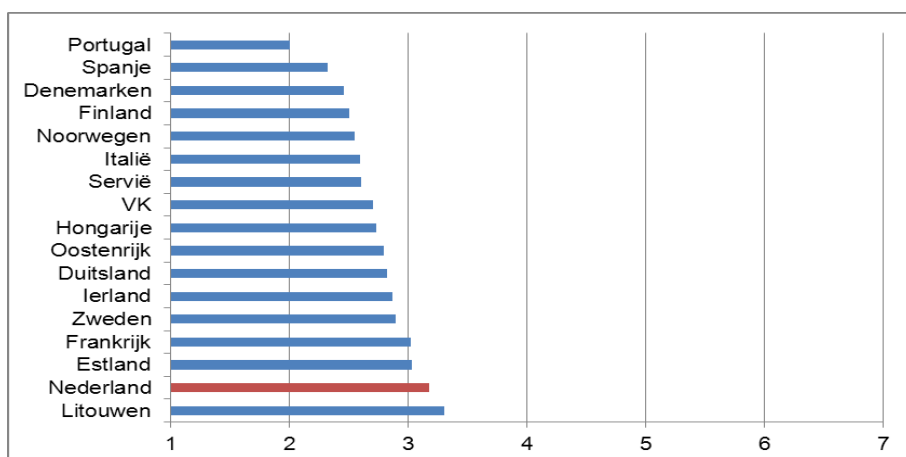
Een gelijkwaardige strategie is het politiseren van issues: politieke organen of personen worden gevraagd het thema op te nemen en te beslissen. Hoewel deze benadering over het algemeen minder populair is, zien we hier ook weer landenverschillen. In Frankrijk en Italië is deze benadering relatief gezien het meest populair. Ook in Nederland is het verwijzen van issues naar politieke gremia een relatief vaak gebruikte coördinatiestrategie. In het Verenigd Koninkrijk lijkt dit veel minder het geval (de afwezigheid van grote regeringscoalities zou een verklaring kunnen zijn). Tegelijk dient bij de Servische resultaten te worden opgemerkt dat het land erg hoog scoort op de index voor politieke interferentie, waardoor de issues de facto al door politieke actoren worden besproken.

Figuur 4: Coördinatie: Het thema naar politieke actoren en organen verwijzen.



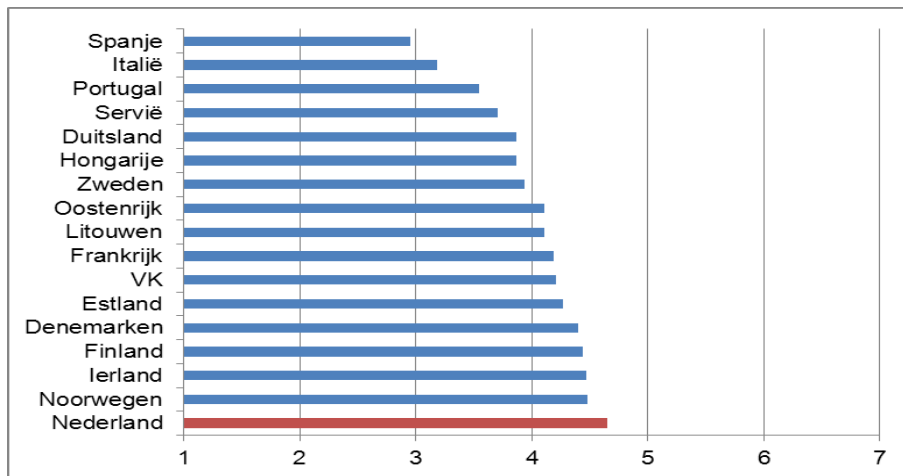
Verder kunnen ambtenaren ervoor kiezen een coördinerende organisatie aan te stellen. Een dergelijke permanente oplossing is relatief ongebruikelijk.

Figuur 5: Coördinatie: Opzetten van een coördinerende organisatie/'special purpose body' (meer permanent).



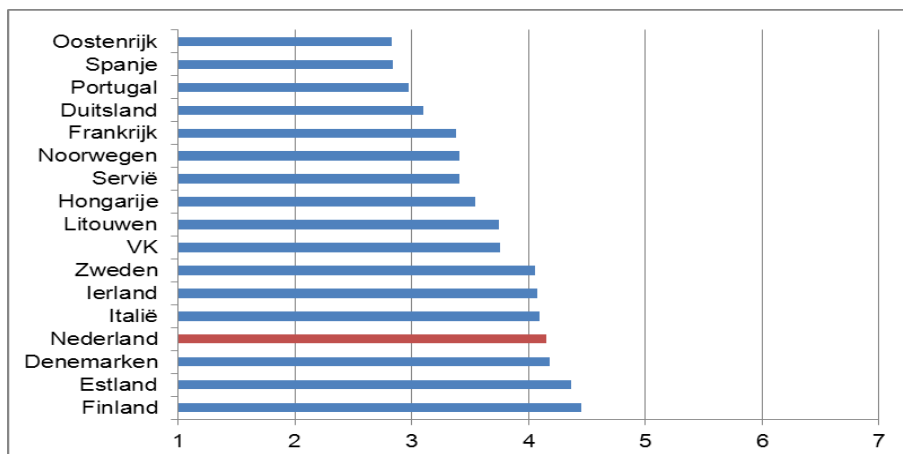
Meer gebruikelijk is het opzetten van een werkgroep, waarbij Nederlandse leidinggevende ambtenaren aangeven vaak gebruik te maken van deze strategie. In Zuid-Europese landen is een dergelijke werk- of projectgroep benadering minder gebruikelijk.

Figuur 6: Coördinatie: Opzetten van organisatie-overschrijdende werk-of projectgroepen (ad hoc/tijdelijk).



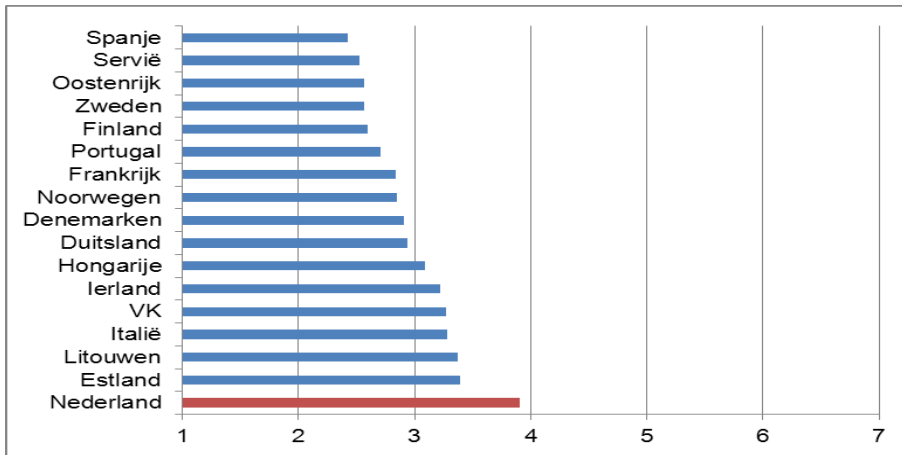
De trends lopen iets verder uiteen met betrekking tot het opzetten van organisatie-overschrijdende beleidsarrangementen of programma's.

Figuur 7: Coördinatie: Opzetten van een organisatie-overschrijdend beleidsarrangement of -programma.



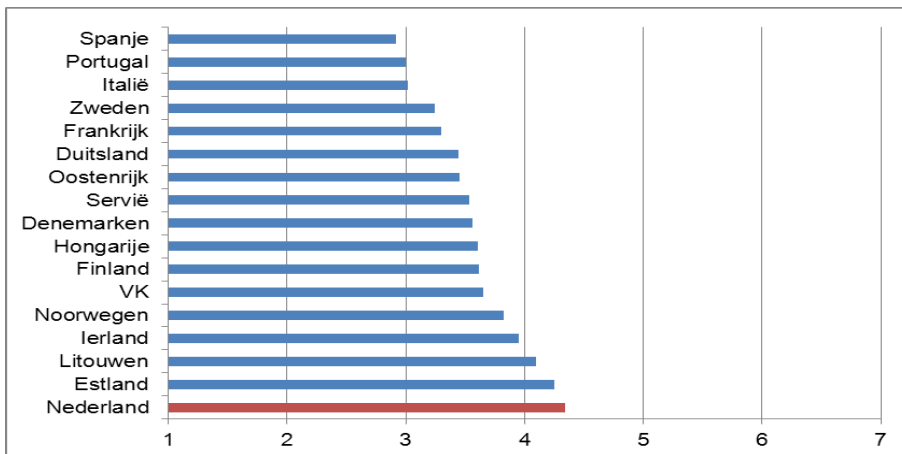
Ten slotte kan men er ook voor opteren het middenveld, belangengroepen of experts te raadplegen over de oplossingsrichting. Het raadplegen van het middenveld is in Nederland duidelijk belangrijker dan in de andere Europese landen.

Figuur 8: Coördinatie: Consulteren van organisaties uit het maatschappelijk middenveld of belangengroeperingen.



Hetzelfde geldt voor het consulteren van relevante experts. De trends voor beide vormen van consultatie zijn gelijklopend over de landen heen.

Figuur 9: Coördinatie: Consulteren van relevante experts (bijv. wetenschappers of consultants).



Ten slotte tonen we de gedetailleerde resultaten voor Nederland. De figuur toont dat het opzetten van een werkgroep of het consulteren van experts worden gezien als de belangrijkste mechanismen om zaken aan te pakken die organisatie-overschrijdend zijn. Verder worden dit soort kwesties ook vaak naar boven in de hiërarchie verwezen. Oplossingen waarbij één organisatie de leiding neemt of waarbij een zgn. 'lead organisation' wordt aangesteld zijn allesbehalve populair.

Figuur 10: Coördinatie: resultaten voor Nederland.



4 Principes van coördinatie – klassieke benaderingen: hoe coördineren organisaties

Coördinatie, en specifiek coördinatiemechanismen, zijn een van de hoofdthema's in de bestuurskunde. Pedersen et al. (2011: 376) leggen dat als volgt uit: 'the concept of coordination is and has always been central to theoretical considerations about how public governance is produced'. Ondanks de aandacht die coördinatie en aanverwante begrippen als samenwerking of controle de afgelopen decennia in de academische literatuur hebben gekregen, bestaat er geen eenduidige definitie of conceptualisering van het begrip (Beuselinck, 2008). Coördinatie kan plaatsvinden op verschillende niveaus (van de nationale overheid tot lokale overheden of agentschappen), tussen organisaties (bijvoorbeeld twee ministeries) en binnen organisaties (bijvoorbeeld binnen een ministerie en een daaraan verbonden agentschap). Er zijn vaak meerdere mechanismen tegelijkertijd actief en geregeld worden hervormingen gepresenteerd als coördinatie-initiatieven, terwijl er feitelijk gezien weinig grond voor is. Bovendien worden vergelijkbare concepten als samenwerking ('cooperation'), medewerking ('collaboration') en integratie door elkaar gebruikt in de context van coördinatie (Beuselinck, 2008: 23).

Dit hoofdstuk presenteert desalniettemin een aantal belangrijke theoretische uitgangspunten en ontwikkelingen die gebruikt worden in het onderzoek naar coördinatie-initiatieven. We beginnen met de beschrijving van de klassieke coördinatiemechanismen van Henry Mintzberg. Na Mintzberg staan we kort stil bij de driedeling die binnen de bestuurskunde vaak wordt gehanteerd: hiërarchie, markt en netwerk. Tot slot bespreken we een meer recente theoretische benadering van coördinatie, aan de hand van het begrip metagovernance.

4.1 Mintzberg: een klassieke beschrijving van coördinatiemechanismen

Henry Mintzberg (1980; 1983) heeft in zijn standaardwerk over het managen van organisaties een typologie van vijf organisatiestructuren gepresenteerd. Om organisatiestructuur te doorgronden identificeert Mintzberg eerst een set van onderdelen waar de kern van organisaties uit bestaat en die voor een belangrijk deel hun werkzaamheden vormgeven. In het verlengde van deze verschillende organisatiekenmerken beschrijft de auteur vijf mechanismen die organisaties gebruiken om hun werkzaamheden te coördineren. Volgens Mintzberg richt de coördinatie van organisaties zich in essentie op het succesvol verwezenlijken van een verdeling van arbeid naar een verscheidenheid aan taken. De vijf coördinatiemechanismen zijn 'de lijm die een organisatie bij elkaar houdt' (1983: 4). We zullen de mechanismen van Mintzberg hieronder verder beschrijven.

Wederzijdse aanpassing

Deze vorm van coördinatie is een van meest basale; coördinatie vindt plaats door informele communicatie, oftewel overleg. Paradoxaal genoeg, betoogt Mintzberg, komt deze vorm van

coördinatie niet alleen voor in de meest simpele organisaties (zoals bijvoorbeeld een frietkraam) maar ook in de meest complexe. Zo gebruikt hij het voorbeeld van de Amerikaanse maanlanding, waar er naast talloze specialisten die hun complexe voorbereidende taken volbracht hadden ook sprake was van gezamenlijke aanpassing door middel van direct overleg. Dit laatste omdat de specialisten door de compleet onbekende route zich snel aan elkaars informatie moesten aanpassen om de landing te laten slagen.

Directe supervisie

Zodra een organisatie complexer wordt, bijvoorbeeld doordat het aantal werknemers groeit of de taken die werknemers afzonderlijk moeten volbrengen om succesvol te zijn te groot worden, is enige vorm van gecontroleerde coördinatie noodzakelijk. Directe supervisie houdt in dat een van de werknemers de verantwoordelijkheid neemt over de werkzaamheden van de overige werknemers, bijvoorbeeld door instructies te geven of werkzaamheden te monitoren. Een vergelijking met een voetbalelftal is hierin snel gemaakt. De tien veldspelers en de doelman (of vrouw) hebben elk een positie op het veld die in grotere mate een bepaalde taak van ze vereist (bijvoorbeeld verdedigen, keepen of scoren). Die taak past bij hun kwaliteiten. Voor aanvang van de wedstrijd wordt er waarschijnlijk een bepaalde strategie afgesproken, bijvoorbeeld door de coach of trainer. Toch is er ook een aanvoerder die extra aanwijzingen geeft, de positie van spelers op het veld kan coördineren en als leider binnen het team optreedt.

Werkzaamheden kunnen ook gecoördineerd worden zonder wederzijdse aanpassing of directe supervisie. Er is dan sprake van een vorm van standaardisatie. Typisch aan dit mechanisme is dat deze 'op papier' gerealiseerd wordt, voordat de werkzaamheden daadwerkelijk plaatsvinden. Er wordt in feite geregeerd in plaats van gereageerd.

Standaardisering van werkprocessen

In deze vorm van coördinatie wordt er een protocol of regulering vastgesteld waar de uitvoering van de werkzaamheden aan moet voldoen. Mintzberg noemt dit de specificering of programmering van de inhoud van de werkzaamheden. Een voorbeeld is de montagehandleiding van een IKEA-kast. Hier staat heel precies aangegeven welke handeling moet worden verricht, op welke manier en met welke hulpmiddelen of onderdelen. Standaardisering kan in grote mate en op verschillende niveaus van detaillering worden doorgevoerd in de coördinatie van werkzaamheden.

Standaardisering van output

Van outputstandaardisering is sprake als het resultaat van de werkzaamheden, bijvoorbeeld een product of prestatiedoel, in grote mate gespecificeerd wordt. De coördinatie van verschillende soorten taken binnen organisaties wordt door het standaardiseren van output

vooraf vastgesteld. Dit betekent ook dat onderdelen een zekere mate van autonomie en discretie hebben in het behalen van de gestelde doelen.

Standaardisering van vaardigheden

Als de werkzaamheden of de outputs van werk niet gestandaardiseerd kunnen worden, kan er ook standaardisering van de vaardigheden van werknemers plaatsvinden. Dit wordt gedaan door de training of opleidingen die werknemers nodig hebben te specificeren. Er wordt op die manier controle uitgeoefend op de vaardigheden van de werknemers, wat leidt tot een betere coördinatie binnen de organisatie. Bijvoorbeeld doordat professioneel getrainde werknemers daardoor meer zelfcontrole en zelfcoördinatie bezitten. In sommige gevallen wordt de werknemer intern getraind, voordat deze de organisatie binnenkomt. De organisatie kan door dit soort training een bepaalde mate van coördinatie 'inbouwen', doordat de werknemers al wordt geleerd op een bepaalde manier te werken of om op een bepaalde manier de werkzaamheden te organiseren. Mintzberg maakt daarom ook de vergelijking met de standaardisering van werkprocessen en outputs: alle drie de vormen van standaardisatie leiden tot controle en coördinatie van werkzaamheden. Het verschil is dat dit bij het standaardiseren van vaardigheden indirect gebeurt, terwijl het standaardiseren van outputs en werkprocessen direct tot controle en coördinatie van de werkzaamheden leidt.

Standaardisering van waarden

Een zesde mechanisme werd later toegevoegd aan de vijf eerder genoemde. Naast het standaardiseren van vaardigheden kan er ook sprake zijn van de standaardisatie van waarden. Leaders in organisaties dragen een bepaalde visie uit over het doel van de organisatie, of waar men in de toekomst met de organisatie naar toe wil. Vervolgens wordt er een set waarden gepresenteerd die aan het realiseren van de visie bijdragen. Het internaliseren van die waarden door werknemers faciliteert vervolgens een grotere controle en coördinatie van de organisatie als geheel.

Mintzberg rangschikt deze coördinatiemechanismen op basis van complexiteit. Als de werkzaamheden van een organisatie complexer worden, dan verschuift de gehanteerde methode van coördinatie van wederzijdse aanpassing naar directe supervisie tot standaardisering. Standaardisering vindt vervolgens eerst plaats door middel van werkprocessen, dan door output en tot slot door vaardigheden. Uiteindelijk kan deze hiërarchie, zoals het voorbeeld van de maanlanding ons liet zien, weer teruggrijpen naar wederzijdse aanpassing. De vijf mechanismen zijn echter niet onderling vervangbaar: toepassing van het ene mechanisme leidt niet tot het verdwijnen van een ander. Integendeel zelfs, er zijn vrijwel altijd meerdere coördinatiemechanismen naast elkaar actief en vaak is er sprake van overlap tussen verschillende typen mechanismen. Mintzberg betoogt daarom dat organisaties juist een mix van de mechanismen nodig hebben in hun streven naar een optimale coördinatie van werkzaamheden. Zo is er altijd wel wat directe supervisie nodig, ook al wordt er verder voornamelijk gebruik gemaakt van standaardisering. Hetzelfde geldt voor informele

communicatie of het 'on the spot' leidinggeven, bijvoorbeeld bij een onverwachts probleem of een calamiteit. Een pluriformiteit aan coördinatiemiddelen is daarom vrijwel altijd aanwezig in moderne organisaties. Dit heeft vanzelfsprekend ook gevolgen voor het kunnen bepalen van coördinatie-effecten. Doordat meerdere mechanismen in dezelfde organisatie actief zijn, is het risicovol om bepaalde effecten toe te schrijven aan een enkel mechanisme. Op een theoretisch abstractieniveau is het goed mogelijk om de verschillende typen mechanismen netjes afzonderlijk van elkaar te beschrijven, maar in de complexiteit van een grote centrale overheid spelen er ontelbaar veel factoren een rol.

4.2 Coördinatie via hiërarchie, markt en netwerk

Wederzijdse afhankelijkheid als gemene deler

Het antwoord op de vraag hoe coördinatie tussen organisaties tot stand komt, is afhankelijk van de definitie die auteurs voor het beschrijven van ontwikkelingen van coördinatie-initiatieven hanteren. Dit is in de wetenschap sowieso een belangrijk aspect, maar in het geval van coördinatie des te meer omdat er juist een grote verscheidenheid aan vormen, richtingen en focuspunten bestaat. In dit onderdeel van het rapport zullen we ons voornamelijk baseren op een eerder overzicht gemaakt door Beuselink (2008) in haar dissertatie. Een gemene deler binnen de meest voorkomende definities in de academische literatuur is het element van wederzijdse afhankelijkheid. 'If there is no interdependence, there is nothing to coordinate', aldus Malone en Crowston (1994: 90). Desalniettemin bestaat er ook binnen deze gemene deler een keur aan verschillende accenten die auteurs, afhankelijk van de situaties die ze beschrijven, aan het begrip coördinatie weten te geven (Beuselink, 2008: 17).

Om te definiëren wat we precies onder coördinatie verstaan, hanteren we de definitie die Beuselink in haar onderzoek presenteert. Ten eerste omdat de definitie zich richt op coördinatieprocessen op het niveau van de centrale overheid en ten tweede omdat de definitie zich toespitst op inter-organisationale coördinatie-initiatieven. De definitie (Beuselink, 2008: 17) bestaat uit vier punten waar publieke organisaties zich met betrekking tot coördinatie op richten:

1. *“geobserveerde, ervaren of voorziene problemen met betrekking tot omslachtigheid, lacunes of tegenstrijdigheden in de dienstverlening naar burgers;*
2. *teneinde de coherente werking van organisaties in het openbaar bestuur te bevorderen;*
3. *door middel van tastbare instrumenten en/of structurele maatregelen;*
4. *binnen en/of tussen fase(s) van de beleidscyclus, hetzij binnen één beleidsveld of tussen aan elkaar gerelateerde beleidsvelden”.*

Van intra-organisationale coördinatie naar inter-organisationale coördinatie

Hoewel de mechanismen van Mintzberg te herkennen zijn in hedendaagse wetenschappelijke studies naar coördinatie, is het voor een nauwkeuriger beeld van de manier waarop overheden coördinatieproblemen benaderen van belang om ook de wat recentere studies te beschrijven.

Beuselinck (2008: 35) onderstreept dit bovendien door te stellen dat beschrijvingen van coördinatiemechanismen in de academische literatuur gezien moeten worden vanuit de wetenschappelijke tijdsgeest die op het moment van publicatie dominant was. Beuselinck geeft aan dat bijvoorbeeld Litwak en Hylton (1962) in de jaren zestig stelden dat er in het onderzoek naar coördinatie nauwelijks aandacht was voor inter-organisatorische studies. De wetenschap beperkte zich tot coördinatie binnen afzonderlijke organisaties. Beuselinck heeft het daarom ook over een 'evolutie' in de academische beschrijvingen van coördinatie en coördinatiemechanismen, en Bouckaert et al. (2010: 34) typeren de ontwikkelingen van de laatste decennia als 'een bevordering van theoretische benaderingen'. In dat licht van voortschrijdend inzicht is het van belang om theoretische inzichten bij te stellen door wat de praktijk laat zien. De vijf coördinatiemechanismen die Mintzberg in de jaren tachtig heeft beschreven, zijn bijvoorbeeld intra-organisatorisch van aard, terwijl er tegenwoordig vaker inter-organisatorische coördinatiemechanismen nodig zijn en ook toegepast worden (Beuselinck, 2008: 18). Dit laatste heeft te maken met de toenemende complexiteit als gevolg van de fragmentatie van de publieke dienstverlening, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Deze complexiteit komt sterker tot uiting tussen verschillende organisaties in het publieke domein, in plaats van binnen één enkele organisatie.

Hiërarchie, markt en netwerk

In recente literatuur worden meestal drie typen coördinatiemechanismen onderscheiden: hiërarchie, markt en netwerk. Deze drie typen zijn in grote mate ook verenigbaar met de klassieke mechanismen die Mintzberg al veel eerder beschreef. Zo zal er binnen een netwerk sprake kunnen zijn van een standaardisatie van waarden of vaardigheden, of kan een marktmechanisme gebruikmaken van outputstandaardisatie, bijvoorbeeld door het opstellen van prestatieafspraken.

Hiërarchie

Dit mechanisme wordt geassocieerd met een bureaucrativering van de publieke dienstverlening, door gebruik te maken van top-down autoriteit en controle. Er worden expliciete regels opgesteld waar de ondergeschikten zich aan dienen te houden. De verdeling van macht en verantwoordelijkheid is daarbij een centraal element, in combinatie met het expliciteren van duidelijke taakstellingen tussen verschillende lagen in de hiërarchie.

Markt

Typerend voor het marktmechanisme is 'de markt' als drijvende kracht. Vraag en aanbod ontmoeten elkaar – 'de onzichtbare hand' – wat tot positieve uitkomsten voor beide partijen en de samenleving als geheel kan leiden. Bij coördinatie moet er met name gedacht worden aan op de markt gebaseerde maatregelen, zoals prestatie management door prestatieafspraken en bijpassende beloning op basis van gerealiseerde doelstellingen. De overheid heeft hierin een leidende rol door het creëren van marktomstandigheden.

Netwerk

Waar er bij mechanismen gebaseerd op principes van hiërarchie of de markt een zekere mate van top-down beïnvloeding is, typeren netwerkmechanismen zich op een gelijkwaardige positie van actoren die samen coördinatie tot stand brengen. Interactie en samenwerking tussen actoren binnen het netwerk is daarbij het centrale element, waarbij factoren als vertrouwen en gedeelde waarden of een gedeelde toekomstvisie van belang kunnen zijn. Voets (2008) stelt daarbij dat netwerksettings rondom coördinatie vaak bestaan uit verschillende actoren die vrijwel autonoom kunnen handelen, maar tegelijk ook afhankelijk zijn van elkaars middelen en kwaliteiten, om zo samen een publiek doel te realiseren door middel van onderhandeling en overleg.

Aanvullende dimensies van coördinatie

In aanvulling op deze drie hoofdmechanismen beschrijft Beuselinck een groot aantal dimensies die in de literatuur veel gebruikt worden om coördinatie-initiatieven te beschrijven, soms expliciet maar veelal ook impliciet. Naast een tweetal dimensies die al eerder in dit document worden beschreven (horizontaal versus verticaal; intra-organisationeel versus inter-organisationeel) heeft Beuselinck (2008: 18) nog zes dimensies uit de literatuur gedestilleerd¹:

- a. plaats in de beleidscyclus: de vorming versus de uitvoering van beleid;
- b. dynamisch-statisch perspectief: coördinatie als proces of juist gericht op outcomes;
- c. mate van verplichting: vrijwillige coördinatie versus centrale controle;
- d. mate van formaliteit: informele of formele coördinatie;
- e. stellen van doelen: minimalistisch (conflict vermijdend, minimale bemoeienis) versus 'maximalistisch' (coherentie en synergie vergrotend);
- f. mate van abstractie: gebruik makend van mechanismen en instrumenten of van strategieën.

Daarbij is bij dimensie a overigens van belang om op te merken dat de democratische verantwoording van de vorming van beleid door middel van coördinatie een mogelijk knelpunt is. Een belangrijke kanttekening bij het bestuderen van coördinatie-initiatieven aan de hand van de drie hoofdmechanismen ligt in het feit dat initiatieven vaak putten uit verschillende mechanismen. Conform Mintzberg, stelt ook Beuselinck dat een strakke afbakening aan de hand van mechanismen daarom geen recht doet aan het beeld wat de realiteit ons geeft: complexe coördinatie-initiatieven met een keur aan verschillende dimensies (Beuselinck, 2008: 35). De zes dimensies kunnen in die zin bijdragen aan het preciezer bestuderen en vergelijken van verschillende coördinatie-initiatieven.

4.3 Pluricentrische coördinatie en metagovernance

Wat opvalt aan de door Mintzberg en Beuselinck beschreven mechanismen is het feit dat ze op theoretisch vlak niet inspelen op hetgeen er in de te coördineren organisaties gebeurt. Het zijn als het ware losse structuren, vaak rationeel van aard. En hoewel een zekere mate van simplificatie en

¹ Voor een uitgebreide beschrijving, zie Beuselinck (2008: pp. 17 – 22).

selectie inherent verbonden is met wetenschappelijke theorievorming, is het voor een zo compleet mogelijk beeld van belang om ook een wat dynamischer perspectief toe te lichten. Want tussen de veronderstelde rationele werking van de mechanismen en hun daadwerkelijke effect zit geregeld een wereld van verschil.

Voorbij rationale benaderingen

De theorievorming over de vraag hoe coördinatie tot stand komt evolueert. Naast het rationele perspectief verschijnen alternatieven. Deze ontwikkeling is vergelijkbaar met wat door sommigen als 'the rational myth' wordt omschreven (Edelman, Uggen en Erlangen, 1999). Alternatieven voor het 'rational choice institutionalism' hebben de afgelopen jaren de hoofdpremisse van objectieve rationaliteit in twijfel getrokken. Hoewel de rationele benadering van coördinatie valide lijkt, blijkt de realiteit binnen organisaties niet altijd in deze termen te vatten. De werking van coördinatiemechanismen berust niet alleen maar op het rationele gedrag van betrokken actoren, maar ook op in het sociale verkeer vormgegeven normen en waarden (DiMaggio en Powell, 1991). Het intensieve gebruik van rationale instrumenten kan – volgens deze inzichten – dan ook deels verklaard worden vanuit een zeker geloof in hun werking: 'one of the key features of rational myths is that they appear so obvious that no one questions their veracity; they just seem right' (Edelman et al., 1999: 416). Het is weinig verrassend dat er binnen de theorievorming naar coördinatie een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar is. Het beeld van coördinatie als uitkomst van een groot aantal complexe interacties in sterk context-gebonden settings lijkt meer naar de voorgrond te treden. Dit type initiatieven laat zich veelal beschrijven als netwerkbenaderingen.

Hoewel juist deze vormen van 'pluricentrische' coördinatie aan populariteit winnen, laten de beschrijvingen en verklaringen helaas nog te wensen over. De initiatieven blijken lastig te definiëren, laat staan te ontleden. Binnen de complexiteit van 'een netwerk' met daarin verschillende typen mechanismen die ongetwijfeld op een bepaalde manier met elkaar interacteren, is er tot op dit moment in de literatuur weinig echt zeker. Er is niet één duidelijk mechanisme; er is eerder een aantal kernprincipes die in meer of mindere mate aanwezig zijn bij de vele van elkaar verschillende coördinatie-initiatieven.

Een benadering die is opgekomen vanaf de jaren negentig en die de laatste jaren aan populariteit lijkt te winnen, is het zgn. 'metagovernance'. Sørensen (2006: 100) definieert metagovernance als: '[...]a way of enhancing coordinated governance in a fragmented political system based on a high degree of autonomy for a plurality of self-governing networks and institutions'. Het is een indirecte vorm van openbaar bestuur; wat zich uit in het creëren van processen van 'self-governance'. Er vindt in die zin geen directe coördinatie plaats; de voedingsbodem voor coördinatie wordt gelegd. Metagovernance hangt sterk samen met de maatschappelijke verschuiving van 'government to governance'.

Metagovernance

De literatuur omtrent metagovernance is echter sterk uiteenlopend en gefragmenteerd; het concept wordt dan ook als een paraplubegrip gebruikt (Sørensen, 2006: 101). Sørensen signaleert daarbinnen echter wel een duidelijke trend. Traditionele benaderingen van coördinatie kenmerken zich door een rationele logica, waarbij coördinatie tot stand komt door middel van een coherent en functioneel model waarin verschillende vormen van horizontale en verticale coördinatie gecombineerd worden. Hier wordt langzamerhand vanaf gestapt (Pedersen, Sehested en Sorensøn, 2011: 376). Pedersen et al. beargumenteren dat nieuwe theoretische benaderingen opkomen die coördinatie zien als ‘outcome of a messy pluricentric process that involves a plurality of endogenously constructed interpretive logics of action that are linked through network-like coordination processes that promotes the construction of shared meaning and story work’ (Pedersen et al., 2011: 376). In hun artikel beschrijven de auteurs uitgebreid hoe verschillende ontwikkelingen in de theorievorming rondom coördinatie leiden tot wat zij noemen ‘a theory of pluricentric coordination’. Deze ‘nieuwe’ theorie heeft als assumptie dat coördinatie-initiatieven plaatsvinden in een voornamelijk onstabiele en onbeslisbare context waar er voortdurend spanningen zijn tussen macht en fragmentatie (Pedersen et al., 2011: 388). Coördinatie is volgens de auteurs slechts een poging om momenten van enige stabiliteit in dit veranderlijke landschap te bewerkstelligen. Binnen die momenten van stabiliteit is het mogelijk is om tot collectieve actie te komen. Daarbij erkent – en benadrukt – de metagovernance benadering de absolute noodzaak van aanpassingsbereidheid: ‘the continuous capacity to adapt to changing circumstances is crucial for the ability to coordinate’ (2011: 388).

De ‘pluricentric theory of coordination’ kan het beste gezien worden als een opzet naar verdere theorievorming van coördinatie vanuit gecombineerde inzichten uit de organisatiewetenschappen, bestuurswetenschappen en de planologie.² De theorie zet zich expliciet af *tegen* de rationele benadering van coördinatie. In plaats daarvan beschouwen de auteurs coördinatie voornamelijk als een relationeel en interpretatief concept. Onderlinge verbintenissen in netwerkrelaties, de ontwikkeling en het gebruik van verhalen, de formatie en stabilisatie van zelf-coördinatie processen door metagovernance en de beschikbare institutionele ruimte zijn volgens de auteurs bepalend voor de uiteindelijke mate van coördinatie (2011: 388). Hiermee geven ze enerzijds gestalte aan de complexiteit die binnen ‘network governance’ aanwezig is, waarmee er tegelijkertijd een onderbouwd theoretisch alternatief voor de rationale benadering wordt geboden.

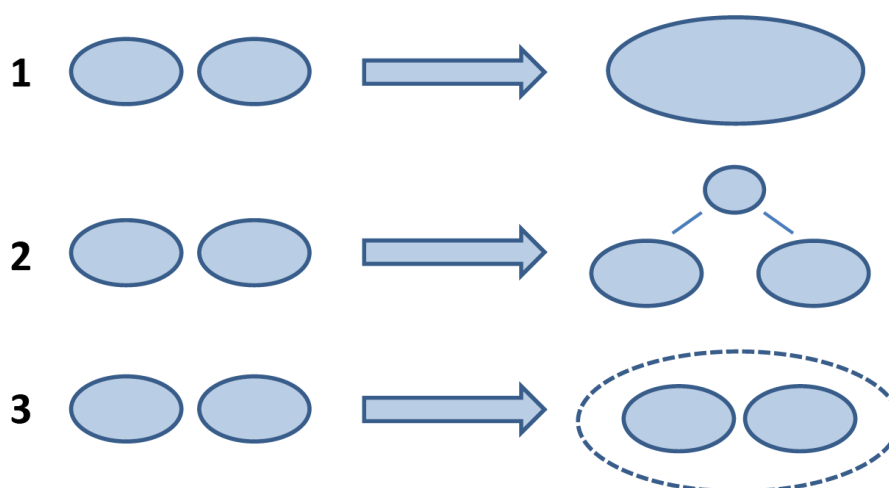
² Voor een uitgebreid theoretisch overzicht naar coördinatiemechanismen binnen deze drie disciplines, zie Pedersen et al. (2010: pp. 378-386)

5 Coördinatie – organisatie- en beleidsinnovaties

In het voorlaatste hoofdstuk verbinden we de eerdere theoretische benaderingen aan een reeks bewegingen binnen het openbaar bestuur. Hierbij gaan we zowel in op de internationale als op de Nederlandse praktijk. Het hoofdstuk is opgebouwd rond drie dominante bewegingen:

- hertekening van organisatiegrenzen;
- coördinatie-actoren en –organen;
- whole-of-government.

Schematisch kunnen we dit als volgt weergeven:



5.1 Hertekening van organisatiegrenzen

Een opvallende coördinatietrend is het opheffen van formele scheidlijnen tussen organisaties of organisaties-eenheden. Dit kwam al tot uiting in de zgn. ‘re-departmentalization’, waarbij eerder opgerichte agentschappen terug bij een ministerie of departement werden ondergebracht (Van Thiel, 2012). Het idee was dat door het opheffen van een formeel onderscheid prikkels voor het agentschap om af te wijken van de formele doelstellingen (‘agency drift’) werden weggenomen en sturing door het ministerie een stuk eenvoudiger zou worden. Dit opheffen van agentschappen is bij de meeste OESO-landen zichtbaar. In het Verenigd Koninkrijk kondigde regeringsleider Cameron bij zijn aantreden een ‘bonfire of the quangos’ aan en ook in Nederland zien we een tendens om eerder op afstand geplaatste taken terug bij departementen binnen te trekken. Hetzelfde fenomeen doet zich voor met eerder geprivatiseerde diensten, met de ‘Rekommunalisering’ bij Duitse lokale overheden als een goed voorbeeld waarbij eerder geprivatiseerde diensten opnieuw bij de gemeente worden geplaatst.

Een gerelateerde trend is het fuseren van organisaties, opnieuw met het idee dat door het opheffen van scheidslijnen de dysfuncties van functionele specialisatie zouden verdwijnen. Een tweede argument heeft te maken met het beleidsoverschrijdende karakter van veel maatschappelijke uitdagingen. Door organisaties die zich met een zelfde probleem bezighouden te fuseren, zo was het idee, zou coördinatie een stuk eenvoudiger moeten zijn. Dit soort fusies is zichtbaar op heel wat vlakken. Denk aan fusies tussen agentschappen, maar ook aan fusies tussen departementen. De fusies van VenW/VROM en EZ/LNV zijn een goed voorbeeld. Een van de achterliggende ideeën was dat door een fusie eerdere departementsoverschrijdende thema's nu op een meer coherente manier zouden kunnen worden aangepakt. Eenzelfde logica wordt ook gehanteerd bij de fusie van gemeenten, waarbij door een fusie thema's die de gemeentegrenzen overschrijden beter zouden kunnen worden aangepakt. Ook recente fusies van regulerende agentschappen weerspiegelen deze trend. Bouckaert et al. beschreven in 2010 ontwikkelingen in Nederland. Uit hun analyse blijkt dat er allereerst (vanaf ongeveer de jaren tachtig) sprake was een grote mate van 'departementalisme'; ministeries werden silo's waardoor de overheid een 'loosely coupled cluster of sectoral islands' was (2010: 245). Op deze periode volgde dan ook een omvangrijke specialiseringsgolf; zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en agentschappen werden op grote schaal opgericht of versterkt. Na deze specialisatietrend volgde een periode met een sterke scheiding tussen ontwerp en uitvoering van beleid, onder het mom van een strakkere coördinatie door de centrale overheid. Dit proces werd echter omgekeerd door een kritisch rapport van de Rekenkamer, waarin werd gesteld dat de centrale overheid juist de controle over de verschillende 'losse' agentschappen en ZBO's was kwijtgeraakt (2010: 246). Een laatste grote ontwikkeling binnen Nederland volgde: het versterken van de positie van de centrale overheid in relatie tot agentschappen en ZBO's. De rol van de premier werd versterkt, evenals een grotere focus op resultaatgericht managen en het re-integreren van agentschappen bij ministeries. Ook kregen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën een grotere horizontaal coördinerende rol.

Fusies zijn een vrij rudimentaire vorm van coördinatie, aangezien ze coördinatie tot stand brengen door een hertekening van organisatiegrenzen en dus als het ware de inter-organisationale coördinatieproblemen intra-organisatoneel maken, zonder dat de functionele specialisatie direct wordt aangeraakt. Dit kan potentieel leiden tot nieuwe, zij het op een andere manier vormgegeven, silo's. Fusies lijken ook vooral een oplossing voor horizontale coördinatieproblemen. Deze coördinatievorm draagt veel kenmerken van hiërarchische coördinatie met zich mee, maar fusies kunnen ook worden gezien als een zekere vorm van standaardisering.

5.2 Coördinatie-actoren en -organen

Een tweede coördinatietrend probeert voor zowel horizontale als verticale coördinatieproblemen een oplossing te vinden. De trend bestaat erin dat een actor of orgaan wordt aangesteld die de coördinatietaken op zich neemt. Op politiek niveau zien we dan weer dat binnen uitvoerende organen een zekere centralisatie van de macht heeft plaatsgevonden, waarbij bijvoorbeeld de functie van een

minister-president zich steeds meer boven de andere regeringsfuncties is gaan plaatsen, of waarbij de functie van een burgemeester meer coördinatietaken naar zich toe heeft getrokken. De literatuur heeft het meer specifiek over een 'presidentialisering', waarbij de coördinerende of regisserende taak bij één persoon wordt neergelegd. Ook binnen Nederland is dit een populaire benadering gebleken - denk maar aan de wildgroei aan regisserende actoren of organen. We bespreken een aantal voorbeelden.

Policy czars

'Policy czars' zijn een duidelijk voorbeeld waarbij één actor wordt aangesteld om beleid en uitvoering op een bepaald vlak te coördineren. Zo zien we in de Verenigde Staten een sterke toename van 'presidential czars', die een coördinerende rol in beleidsvorming en de communicatie van beleid spelen. De onderwerpen waar zij op worden ingezet hebben meestal betrekking op verschillende departementen, waardoor de beleidtsaren buiten de bestaande structuren van departementen opereren. Hoewel de precieze bestuurlijke invloed van de tsaren sterk verschilt per persoon, staat het buiten twijfel dat de policy czars een significante bijdrage leveren aan de coördinatie van het openbaar bestuur. Ze vergroten de bestuurlijke kracht van de president doordat ze specifiek zijn aangesteld om de politiek-bestuurlijke agenda van de president uit te voeren, waarbij hun loyaliteit aan die agenda boven die van het departement of het agentschap waar ze mee werken gaat. Daarmee stellen ze de president in staat om zijn invloed sneller en doelmatiger in te zetten. "Czars do not give a President any powers he did not have before; rather, they enhance his ability to exercise the powers he already has" (Saiger, 2010: 2595). De inzet van beleidtsaren is vooral een middel om de controle van de president over ministeries en agentschappen te vergroten (Saiger, 2010: 2583). De 'drug czar' bijvoorbeeld (die overigens nooit officieel deze naam hanteert), heeft als voornaamste taak om de coördinatie te faciliteren tussen verschillende actoren die soms tegenstrijdige of uiteenlopende doelstellingen hebben. Zo is het aan de tsaar om de agentschappen op het gebied van rechtshandhaving en de gezondheidszorg bij elkaar te brengen. Deze twee stakeholders kampten soms met onderlinge vijandigheden en geregeld voerde de ene actor beleid uit zonder kennis van de doelstellingen van het beleid van de andere actor (Saiger, 2010: 2588). Vanuit politiek oogpunt wordt de inzet van policy czars dan ook gelegitimeerd door de noodzaak van coördinatie. De tsaren zelf zijn vaak ervaren topbestuurders, meestal vanuit de politiek of ambtenarij. Een zelfde fenomeen zien we ook in het Britse systeem, waar het afgelopen decennium een ware wildgroei aan 'special advisors' heeft plaatsgevonden, die in opdracht van de premier coördinatietaken vervullen.

Belangrijke kanttekening is echter dat deze czars zelf geen verantwoording hoeven af te leggen, waardoor de democratische inbedding van deze actoren discutabel is. Zo blijven de Amerikaanse policy czars buiten de controle van het congres of de senaat, omdat ze door het uitvoerend bureau van de president ('executive office') worden gefinancierd. Wetgevers hebben de inzet van policy czars dan ook sterk bekritiseerd (Risen, 2011). Een soortgelijk debat woedt ook in het Verenigd Koninkrijk. Naast de kritiek over de democratische inbedding van de policy czars, is er ook functionele kritiek. Omdat czars over het algemeen geen eigen budget hebben en bovendien ook geen formele autoriteit

bezitten, lopen ze vaak vast in ‘turf battles’ tussen verschillende onderdelen van de centrale en uitvoerende macht (James, 2009). In een interview stelde hoogleraar Paul Light dan ook: “There’ve been so many czars over the last 50 years, and they’ve all been failures” (Meckler, 2008). Volgens hem gaat het vooral om de symbolische en politiek strategische waarde die uitgaat van een benoeming van een speciale vertegenwoordiger op een belangrijk terrein. Tegelijkertijd zijn er ook succesvolle ervaringen gemeld. Zo bleek het feit dat een policy czars in de invloedssfeer van de presidentiele macht verkeert genoeg om een doorbraak in vastlopend coördinatieproces te forceren. Ook in Nederland zien we soortgelijke functies – bepaalde actoren werken over organisatiegrenzen heen en staan in rechtstreeks contact met bij voorbeeld minister of burgemeester. De zgn. stadsmariniers in Rotterdam, of diverse typen regisseurs (zoals de ‘Ambassadeur Jeugdwerkloosheid’) zijn goede voorbeelden.

Implementation units

In het Verenigd Koninkrijk en Australië wordt binnen de centrale overheid gebruik gemaakt van zogenaamde ‘implementation units’ (IUs). Dit zijn agentschappen die in het bijzonder zijn opgericht om de implementatie van beleidsinitiatieven van de overheid succesvol te monitoren en te zorgen voor een betere coördinatie tussen beleid en uitvoering (verticaal) en tussen verschillende uitvoerende diensten (horizontaal). Een bekend voorbeeld vanuit het Verenigd Koninkrijk is de ‘Prime Minister’s Delivery Unit’ (PDMU), die door Tony Blair is opgericht in 2001. In navolging hiervan is in 2004 in Australië een ‘Cabinet Implementation Unit’ geïnstalleerd door premier John Howard. Een vergelijkende studie naar IUs in deze twee landen laat zien dat het multifunctionele teams zijn, die niet zozeer een doel nastreven maar juist breed inzetbaar zijn om verschillende doelen op verschillende termijnen te kunnen realiseren (Wanna, 2007). Daarbij zijn er in deze studie wel verschillen zichtbaar, die met name verklaard kunnen worden vanuit de bestuurlijke tradities die in de landen zichtbaar zijn. Britse premiers zetten bijvoorbeeld veel sterker in op krachtige centrale agentschappen, terwijl deze vorm van bestuur in Canada of Australië veel minder snel gebruikt zal worden.

Implementation units lijken, volgens Wanna, een gevolg te zijn van de noodzaak van een responsievere overheid. IUs worden gelinkt aan de toenemende complexiteit in overheidsbeleid en de vraag om een gecommiteerde en resultaatgerichte centrale overheid. Ook al is een premier niet direct betrokken bij het overgrote deel van de uitvoering van het overheidsbeleid, er rust tegenwoordig wel een druk op hem of haar als eindverantwoordelijke. “First ministers must demonstrate that their governments are making progress on commitments, and react as required if things go wrong” (Wanna, 2007: 248). En deze verantwoordelijkheid wordt alsmaar groter naarmate er duidelijke problemen zichtbaar worden die het gevolg zijn van fragmentatie of gaten in de uitvoering van het openbaar bestuur. In die zin zijn IUs volgens Wanna dan ook een ‘pragmatic response to contemporary governance pressures’. Deze noodzaak voor een grotere controle van de premier op de centrale overheid wordt – ironisch genoeg – uit handen genomen van de premier door het instellen van een implementation unit. De verschillende departementen, agentschappen en

andere lagen uit de centrale overheid worden door een IU als het ware gedwongen om samen te werken. Een belangrijk instrument van de IU ligt in het nauwlettend monitoren van de prestaties, om zo de premier een beter (uit)zicht op het realiseren van prestaties te bieden. In die zin zijn IUs met hun diensten voor de premier vergelijkbaar met de inzet van policy czars, aangezien ze de bestaande macht en invloed van een premier effectief proberen te benutten. Net zoals policy czars de president versterken, geven IUs een premier in die zin niet meer macht, maar stellen deze in staat om zijn macht sneller en beter uit te oefenen. Door hun positie dicht bij de top van de uitvoerende macht beschikken ze over de mogelijkheid zich door hiërarchieën heen te bewegen. Net zoals bij de policy czars bestaat er echter wel onduidelijkheid over de precieze inbedding, rol en bevoegdheden van deze units.

Een aan implementation units en policy czars grenzend voorbeeld in de Nederlandse context is te vinden in het advies van de parlementaire onderzoekscommissie ICT, wat deze maand gepresenteerd werd. Om de grootschalige problematiek rondom ICT (geen centraal overzicht of aansturing, een slechte beheersing van kosten en een gebrek aan expertise) het hoofd te bieden, adviseert de commissie 'de verantwoordelijkheid voor het ICT-beleid te centraliseren en de ICT-portefeuille onder te brengen bij één enkele minister, die de kosten en baten van projecten inzichtelijk moet maken' (Volkskrant, 2014). Daartoe ziet de commissie graag de oprichting van een 'Bureau ICT-toetsing' (BIT), een relatief klein bureau dat direct onder de premier komt. 'De deskundigen daar fungeren als een sluis voor ICT-plannen', aldus de voorzitter van de commissie. Zij toetsen nieuwe ICT-projecten aan de hand van vaste criteria en rapporteren hun bevindingen aan de premier, die daardoor – zo is de gedachte – effectiever kan coördineren (Van der Meer, 2014).

Cross-departementale agentschappen

Cross-departementale agentschappen worden in het leven geroepen om specifieke coördinatieproblemen rondom een thema of onderwerp binnen de publieke dienstverlening te verhelpen. De vroegere Nederlandse programmaministeries zijn een goed voorbeeld. Noorwegen kent een groot aantal van dit soort agentschappen en het land kenmerkt zich dan ook door de nadruk op sterke ministeries met een specifieke sectorfocus en relatief zwakke 'superministeries' met veelal coördinerende taken over verschillende sectoren (Christensen en Laegreid, 2007c: 100). Binnen enkele ministeries zijn er ook cross-departementale coördinatie-taken ondergebracht bij centrale agentschappen. Een voorbeeld daarvan is 'Vox' (ook wel: 'Norwegian Agency for Lifelong Learning'), onderdeel van het Ministerie van Onderwijs en Onderzoek. Vox heeft als doel om actief burgerschap te promoten, de werkgelegenheid te verbeteren en de deelname aan onderwijs te verhogen. Vox houdt op nationaal niveau overzicht op verschillende beleidsontwikkelingen die onder deze drie hoofddoelen vallen. Ook op het vlak van terrorismebestrijding zagen we recentelijk veel soortgelijke initiatieven ontstaan, zoals de Nederlandse 'Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid' (NCTV). Deze coördinator moet het werk van ongeveer twintig verschillende instanties stroomlijnen.

5.3 Whole-of-government benaderingen

Verticale en horizontale coördinatie, van beleid tot uitvoering

Een derde groep coördinatietrends brengen we onder bij wat we 'whole-of-government' (WOG), of ook nog 'joined-up government' of 'integrated government' zouden kunnen noemen. De gehanteerde terminologie verschilt sterk per land, maar komt in de kern op hetzelfde neer. Deze, meer holistische benadering, streeft naar een betere integratie van overheidstaken langs zowel verticale als horizontale lijnen en langs de verschillende overheidsniveaus, om uiteindelijk inconsistent en tegenstrijdig beleid effectiever te maken en zo betere diensten te leveren naar burgers toe. De WOG-benadering integreert verschillende coördinatiebenaderingen onder één koepel, of beter gezegd onder een nieuw frame (Christensen en Laegreid, 2007c). Het WOG-concept is dan ook erg breed en er is niet zozeer een duidelijk en samenhangend geheel van ideeën en instrumenten die typerend zijn voor het concept. Overheden hebben op hun eigen manier invulling gegeven aan de whole-of-government hervormingen. Op basis van de literatuur heeft Pollitt (2003) een voorlopige definitie weten te formuleren:

“ [...] is a phrase which denotes the aspiration to achieve horizontally and vertically co-ordinated thinking and action. Through this co-ordination it is hoped that a number of benefits can be achieved. First, situations in which different policies undermine each other can be eliminated. Second, better use can be made of scarce resources. Third, synergies may be created through the bringing together of different key stakeholders in a particular policy field or network. Fourth, it becomes possible to offer citizens seamless rather than fragmented access to a set of related services.”

Het eerste doel heeft betrekking op het elimineren van tegenstrijdigheden tussen verschillende beleidsmaatregelen om op die manier beleid effectiever te maken. Bepaalde gevolgen van een beleidsmaatregel kunnen andere beleidsmaatregelen tegenwerken. Pollitt (2003) geeft hier een voorbeeld van intensivering van het onderwijs. Om het onderwijsniveau omhoog te brengen, werden scholen beoordeeld op basis van de prestaties van hun leerlingen. Deze maatregelen leidden uiteindelijk tot een forse stijging in afwijzingen van leerlingen met een 'rugzakje' en een stijging in criminaliteitscijfer onder jongeren. Het tweede doel omschrijft een betere benutting van beschikbare middelen door overlappingen en tegenstrijdigheden van verschillende programma's te verminderen. Het benutten van bepaalde locaties zoals scholen en buurthuizen kan bijvoorbeeld beter. Als voorbeeld wordt gegeven dat scholen gedurende bepaalde periodes in een jaar niet worden gebruikt en leeg staan. Tijdens deze periodes zou de locatie kunnen worden benut als welzijnslocatie voor de buurt (Pollitt, 2003). Het derde doel omvat het verbeteren van samenwerking tussen verschillende actoren in een bepaald beleidsterrein. Het effect van samenwerking kan soms groter zijn dan wat de afzonderlijke partijen in het totaal bereikt zouden hebben in het oplossen van bepaalde maatschappelijke problemen. Een voorbeeld hiervan is de 'Social Exclusion Unit', die door het kabinet

van Tony Blair in het leven is geroepen omdat problematiek rondom achterstandswijken niet opgelost kon worden door de betrokken instanties afzonderlijk (Ling, 2002). Het vierde doel betreft het verlenen van een 'naadloze' dienstverlening aan de burgers. Bijvoorbeeld het integreren van verschillende diensten in een 'loket'. Een uit Nederland bekend voorbeeld hiervan zijn de 'werkpleinen', waar gemeenten en de overheidsorganisatie UWV samenwerken om een effectievere dienstverlening naar hun doelgroep te realiseren.

Zoals al eerder aangegeven omvat de term whole-of-government geen duidelijke richtlijnen en instrumenten voor het implementatieproces. Er is veel onzekerheid over hoe deze processen precies zouden moeten werken, in welke omstandigheden ze het beste gebruikt kunnen worden en wat er van ze verwacht kan worden (Ross et al., 2011; Pollitt, 2003; Christensen en Laegreid, 2007c). Overheden geven op hun eigen manier invulling aan whole-of-government hervormingen. Ten grondslag aan de fragmentatie en inefficiëntie ligt het diepgewortelde onderscheid in organisatorische en culturele verschillen tussen de instanties met betrekking tot hun visie op een beleidsprobleem. Om de coördinatie tussen de verschillende instanties te verbeteren, is het van belang een gemeenschappelijke visie op het probleem en de probleemoplossing te creëren. De whole-of-government benadering biedt overheden een basis om deze organisatorische en culturele verschillen te minimaliseren, door actoren te betrekken in een samenwerkingsproces waarbinnen gemeenschappelijke doelen gecreëerd kunnen worden in een omgeving waarin men zowel politiek als organisatorisch bereid is om te hervormen.

Er is een verschil tussen whole-of-government beleidsvorming, zoals het maken van gecoördineerd beleid voor ouderen, en whole-of-government beleidsimplementatie, zoals het leveren van verschillende diensten aan burgers middels een loket. Uit de literatuur blijkt dat er niet altijd een strikte scheiding is tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie, en dat beleid vaak in elke fase van de beleidscyclus wordt aangepast. Men kan er dus niet van uitgaan dat whole-of-government beleid tot stand komt door het koppelen en integreren van individuele actoren (vaak ministers) die te maken hebben met het beleidsonderwerp en op die manier uiteindelijk ook zorgt voor whole-of-government beleidsimplementatie (Pollitt, 2003). Daarnaast, zo stelt Pollitt (2003), komt whole-of-government in verschillende maten van intensiteit voor: van losse, informele coördinatie richtlijnen tot formele overeenkomsten met een eigen budget en protocollen, en wordt er een onderscheid gemaakt tussen horizontale (samenwerking tussen meerdere ministeries op een beleidsonderwerp) en verticale koppelingen (coördinatie van een ministerie met opwaartse instituties zoals EU en neerwaartse instituties zoals gemeenten).

Whole-of-government benadering – structurele en culturele veranderingen

Bij de whole-of-government benadering gaat het niet enkel om een structurele verandering, maar ook om een cultuuromslag. Dit culturele aspect van verandering wordt ook door Christensen en Laegreid (2007c) omschreven als een van de drie perspectieven van de whole-of-government benadering. Vanuit het structurele perspectief kan whole-of-government gezien worden als een instrument dat

door politieke en bestuurlijke leiders wordt gebruikt om overheidsorganisaties beter met elkaar te laten samenwerken. Hierbij gaat het meer om een efficiënte en slimme manier van samenwerken dan om het creëren van geformaliseerd samenwerkingsverband in de vorm van een nieuwe organisatie. Deze structurele whole-of-government hervormingen worden vaak door middel van een top-down benadering geïmplementeerd. Vanuit het culturele perspectief wordt er benadrukt dat alleen structurele hervorming niet altijd voldoende is. Een hervormingsproces wordt gezien als een dynamisch proces waarbij de publieke organisatie een nieuwe reeks normen, waarden en doelstellingen ontwikkelt (Christensen en Laegreid, 2007c). De laatste benadering benadrukt dat whole-of-government hervormingen slechts bestaansrecht ontleen aan het gebruik van mythen, symboliek en trends. De kritiek is dat het uit de private sector overgenomen hervormingsconcept eerder een manier is om bepaalde politiek-bestuurlijke systemen te legitimeren, dan dat het een manier is om bepaalde bestuurlijke problemen op te lossen. Whole-of-government is daarom meer een 'buzzword' en een 'countermyth' tegen de veranderingen die New Public Management hervormingen met zich hebben meegebracht (Christensen en Laegreid, 2007c).

Whole-of-government coördinatie door middel van prestatieafspraken

Gedeelde prestatieafspraken, die door de overheid en betrokken organisaties samen worden opgesteld, zijn in de context van coördinatie van de publieke sector een relatief weinig onderzocht instrument (James en Nakamura, 2013). Gedeelde prestatieafspraken prioriteren een centraal doel bij verschillende organisaties. Belangrijke elementen binnen deze vorm van coördinatie zijn enerzijds de mogelijkheden tot nauwlettende monitoring van de gestelde doelen, waardoor er vanuit de overheid (in theorie) effectief toezicht op het coördinatieproces kan worden gehouden en anderzijds de bestuurlijke legitimiteit die wordt gecreëerd om vanuit de overheid organisaties aan te sporen om in actie te komen om de gedeelde doelen te behalen. De literatuur over prestatieafspraken in de publieke sector laat zien dat beleidsmakers het instrument als een rationeel systeem ervaren, waarin James en Nakamura (2013: 4) drie onderdelen zien terugkomen: 1/ het opstellen en definiëren van de te behalen doelen; 2/ het monitoren van de prestaties in relatie tot de doelen en 3/ het faciliteren van aanpassingen om tot een gewenst controleniveau te komen.

James en Nakamura (2013) betogen echter dat achter dit rationele systeem een andere werkelijkheid schuilt; de dynamiek van politieke ontwikkelingen en verantwoordingsrelaties binnen organisaties. Hun alternatieve perspectief plaatst prestatieafspraken binnen de dynamiek van een verscheidenheid aan organisatiestructuren. Deze structuren worden namelijk in sterke mate beïnvloed en vormgegeven door contextuele factoren als 'public ownership', de verdeling van middelen en de mate waarin de organisatie verantwoording moet afleggen tegenover een (politieke) autoriteit of op andere wijze beïnvloed wordt door regulering (2013: 8).

Gedeelde prestatieafspraken kunnen zowel ingezet worden om horizontale coördinatie te bevorderen, alsook verticale coördinatie te bevorderen. Bij horizontale coördinatie zijn prestatieafspraken een effectieve manier om verschillen in beleidsprioriteiten tussen departementen te overkomen door

gezamenlijke doelen te formuleren die de afzonderlijke prioriteiten overstijgen (Mandelson en Liddle, 1996: 236). Verticale coördinatie komt tot stand door een top-down benadering van prestatiedoelen en heeft betrekking op verschillende niveaus in de hiërarchie van een departement of ministerie en de actoren waarmee zij verbonden is. In het Verenigd Koninkrijk zien we deze praktijk weerspiegeld in de 'Public Service Agreements' (PSA). Kenmerken voor het PSA-systeem is volgens de auteurs het gebrek aan specificiteit van de prestatiedoelen, wat de moeilijkheden rondom het opstellen van betekenisvolle gezamenlijke prestatieafspraken illustreert. Zo waren er niet altijd overkoepelende doelen identificeerbaar die correspondeerden met een set aan targets. Op het gebied van werkgelegenheid was het doel van een ministerie bijvoorbeeld 'helping people without a job into work', terwijl een ander betrokken departement een veel breder doel had: 'promoting work as the best form of welfare for people of working age, whilst protecting the position of those in greatest need' (James en Nakamura, 2013: 14). Typerend hieraan is dat deze twee departementen dezelfde set targets deelden, terwijl hun overkoepelende doelen verschilden.

De mate van specificiteit, en daarmee ook de mate van effectieve coördinatie, hangt sterk samen met het type prestatiedoel. De auteurs onderscheiden vier typen targets die gebruikt werden in het PSA-systeem: input, proces, output en outcome. De typen targets die zowel binnen departementen als tussen verschillende departementen gebruikt werden, waren voornamelijk output en outcome georiënteerd (2013: 14). Deze outcome targets worden beschreven als 'a limited set of general aspirations rather than a broad set of concrete targets across the full range of outcomes for the policy area' (2013: 14). Belangrijk om op te merken is dat outcome georiënteerde targets veel vaker gebruikt werden bij cross-departementale samenwerking: de auteurs scharen maar liefst 32 van de 37 targets die departementen met elkaar moesten halen onder dit type (de rest waren output targets). Binnen departementen lag deze verhouding een stuk lager, daar waren 56 van de 138 targets van het outcome type en 72 output targets. De overige twee typen targets, input en output, hadden gebruikt kunnen worden om duidelijk te maken op welke manier departementen de gestelde doelen moesten bereiken (2013: 15), maar hier werd nauwelijks gebruik van gemaakt. James en Nakamura vatten deze ontwikkelingen als volgt samen: 'the complete lack of input and process targets for cross-cutting targets reflected the inability to set specific targets for inputs and processes because of the difficulty of agreeing specific, as opposed to vague aspirational, targets' (2013: 15).

De mate van specificiteit van de targets is ook hier van belang omdat de uitvoerende eenheden binnen organisaties moeten kunnen begrijpen wat de doelen, die op een hoger niveau worden vastgesteld, precies omvatten en hoe daar uitvoering aan moet worden gegeven. Het is daarnaast van belang dat uitvoerende eenheden zich kunnen identificeren met de opgelegde doelen. Tegelijkertijd zijn nauwkeurig geformuleerde doelen binnen bijvoorbeeld werkgelegenheidsbeleid een voorbeeld van succesvolle coördinatie: precieze percentages ('50% minder verlies door fraude en fouten bij inkomenssteun') waren effectief in het coördineren van uitvoerende eenheden (2013: 21). Dit specifieke systeem van prestatieafspraken werd dan ook langere tijd ingezet, waarbij responsiviteit werd gewaarborgd door aan de hand van terugkoppelingsmechanismen vanuit de betrokken

organisaties en uitvoerende eenheden aanpassingen in het systeem door te voeren. Hiermee werd de effectiviteit van het systeem succesvol gemonitord.

Ook de Europese Open Method of Coordination is in grote lijnen gebaseerd op een wederzijdse afstemming en sturing aan de hand van gezamenlijke prestatiedoelstellingen die richting geven aan het handelen. Ook in Nederland zien we dergelijke prestatieafspraken terug, bijvoorbeeld in de prestatieafspraken in het Nederlandse hoger onderwijsstelsel. Binnen dit systeem van prestatieafspraken is er allereerst sprake van een, zowel op politiek als bestuurlijk vlak, breed gesteunde set van outcomes (ontleend aan het bekende rapport van de 'Commissie Veerman' over de toekomst van het hoger onderwijsbestel). Deze outcomes zijn op zichzelf weinig specifiek en kenmerken zich voornamelijk door algemene ambities in plaats van concrete doelen, zoals James en Nakamura ook al constateerden in de context van het Britse systeem. De prestatieafspraken in het Nederlandse hoger onderwijs bevatten echter een combinatie van outcome en output georiënteerde targets en doelen. Het hoofdlijnenakkoord omhelst naast een aantal overkoepelende outcomes (de algemene ambities) namelijk ook een aantal zeer specifieke output targets, zoals bijvoorbeeld in het aantal contacturen (de onderwijsintensiteit) of in het percentage studenten dat uitvalt. Kenmerkend voor de prestatieafspraken met universiteiten is het feit dat de indicatoren die eerder door de brancheorganisatie en de overheid zijn opgesteld, verplicht moeten worden overgenomen door de verschillende instellingen. Universiteiten moesten deze indicatoren gebruiken in hun voorstellen voor de prestatieafspraken. Hierdoor werd er al een zekere mate van coördinatie bewerkstelligd, want het door James en Nakamura (2013:14) beschreven risico van het gebruik van verschillende definities, dan wel verschillen in de monitoring van de prestaties worden zodoende vermeden. De manier waarop universiteiten aan hun prestatienormen voldoen, wordt echter bewust niet opgenomen in de prestatieafspraken. De autonomie voor instellingen is daarom enerzijds groot, omdat er binnen instellingen veel ruimte is om passende prestatieafspraken te bepalen die passen bij de lokale context en de instelling daar bovendien op haar eigen wijze aan kan voldoen. Anderzijds zijn enkele van de output targets juist zeer specifiek en schrijven zij expliciet voor op welke manier een universiteit haar onderwijs moet vormgeven; bijvoorbeeld door het aantal contacturen te verhogen tot een minimum van zes per vak per week.

Een variant herkennen we in Nederland in de vele nationale en sectorakkoorden. De centrale overheid sluit in deze akkoorden overeenkomsten over lange termijndoelen met verschillende betrokken partijen af. Een voorbeeld is het Energieakkoord dat in september 2013 is afgesloten met ruim veertig organisaties (zowel publiek, privaat als NGO's) en dat tot doel heeft om door middel van een gecoördineerde inzet toe te werken naar een klimaat neutrale energievoorziening in 2050. In dit akkoord zijn vrij specifieke toetsbare targets opgesteld om deze ambitie te kunnen realiseren. Bovendien is er ook een werkgroep ingesteld die toeziet op de uitvoering en daarmee samenhangend de uiteindelijke realisatie, van onderdelen van het akkoord. Ook voor onderwijs is er een soortgelijk nationaal akkoord.

6 Uitdagingen bij deze trends

Dit rapport is dieper ingegaan op een aantal ontwikkelingen met betrekking tot coördinatie binnen de overheid. Veel nieuwe initiatieven zien het daglicht en de terminologische wildgroei is enorm. Coördinatie wordt meestal positief geframed – coördinatie is in zekere zin altijd goed – dit in tegenstelling tot fragmentatie. Deze verscheidenheid aan nieuwe ontwikkelingen brengt echter wel een aantal nieuwe uitdagingen met zich mee, vooral op het vlak van verantwoording en responsiviteit. In deze laatste sectie gaan we hierop in.

6.1 Coördinatie komt met nieuwe kosten

Coördinatie vereist middelen: tijd, inspanning, en aandacht (Roberts, 2011). Zoals we in eerdere secties zagen, gebeurt coördinatie vaak door het oprichten van nieuwe coördinatieorganen, door overlegstructuren, of door het verzwaren van het bevoegdheidspakket van sommige centrale actoren. In veel whole-of-government projecten wordt een complex bestuursapparaat gecreëerd. Daarnaast kan het voorkomen dat cross-departementale actoren en organisaties, die dus in principe horizontaal zijn en initieel opgericht om coördinatie makkelijker te maken, op termijn evolueren naar nieuwe verticale silo's. Bovendien bestaat de kans dat voordelen van functionele specialisatie verloren gaan door een al te grote coördinatie (Pollitt, 2003).

Verantwoordingsprocessen worden onduidelijker doordat de betrokken actoren zowel binnen hun eigen organisatie als daarbuiten verantwoording moeten afleggen, wat kan leiden tot verschillende prioriteitstelling. In de samenwerking kan ook een zekere mate van competitie ontstaan (Ross et al., 2011). Hood (2010) merkt op dat actoren geneigd zijn schuld te vermijden en verantwoording door te schuiven naar andere actoren of af te schuiven op het geheel van samenwerkende actoren. De kans bestaat dat hierdoor vaak vage en onduidelijke doelen en targets worden opgesteld, waarvoor ook geen duidelijke verantwoording gedragen wordt. Het risico op 'schijncoördinatie' ontstaat; op papier en in theorie wordt er effectiever gecoördineerd, maar achter de schermen blijkt dit beeld verstoord te worden. Van de voorgenomen positieve effecten van het coördinatie-initiatief blijft weinig over, terwijl er soms kosten worden gemaakt en er hard wordt ingegrepen in bestaande structuren om het initiatief door te voeren.

6.2 Coördinatie als overheersend beleidsdoel

Uit de wens tot coördinatie blijkt een sterk planningsgeloof. De coördinatie in kwestie moet leiden tot een ultiem doel, betere uitkomsten, waardecreatie; kortom een effectievere overheid. Dit suggereert het bestaan van bereikbare, wenselijke, en niet ter discussie staande einddoelen. De discussie over fragmentatie en coördinatie stelt fragmentatie voor als een probleem dat moet en kan worden opgelost. De beelden die door de whole-of-government of joined-up government benadering worden

opgeroepen zijn die van 'een overheid' die is versplinterd en daarom zo snel mogelijk weer moet worden gerepareerd en bij elkaar moet worden gebracht. De actie van coördinatie zelf wordt hierin gezien als een neutraal, waardenvrij probleem oplossen, gebaseerd op een veronderstelde consensus tussen de betrokken actoren (Davies, 2009). Coördinatie wordt maar al te vaak beschreven als een neutraal proces van doelbereiking, terwijl het in feite om een veel complexer en diffuser sociaal proces van onderhandeling en macht gaat. Veranderende arrangementen hebben daarom implicaties voor de manier waarop macht wordt uitgeoefend en gecontroleerd. Veel coördinatiearrangementen worden gekenmerkt door enerzijds een sterke mate van machtsconcentratie, anderzijds door een grote mate van informaliteit. Wie coördinatie als einddoel ziet, doet er goed aan om een slag om de arm te houden. Zoals uit literatuur blijkt, zijn er geen 'quick fixes' rondom coördinatie. Veel van de hervormingen vereisen een grote mate van responsiviteit en flexibiliteit. Te meer omdat de keuzes rondom initiatieven (wie voert het uit, met welke instrumenten, op welke termijn, in welk verband, met welke prioriteit, etc.) vaak niet waardenvrij zijn en men van een brede consensus niet zomaar uit kan gaan. Het kunnen aanpassen of wijzigen van bestaande initiatieven aan de hand van de lokale omstandigheden wordt dan ook als een belangrijke voorwaarde voor succesvolle coördinatie op de langere termijn gezien. Coördinatie is in die zin eerder een streven dan een op zichzelf staand doel.

6.3 Machtsconcentratie

In de sectie over het hertekenen van organisatiegrenzen en policy czars kwam al tot uiting dat coördinatie soms samengaat met een sterke machtsconcentratie bij één persoon of organisatie, en vooral binnen de uitvoerende macht. In wezen komt dit neer op een versterking van hiërarchische sturing. Dit toont meteen ook de cruciale uitdaging bij het coördinatievraagstuk: het openbaar bestuur is gebaseerd op een bewuste fragmentatie, op een systeem van 'checks and balances', die coördinatie bewust moeilijker maken. Meer coördinatie betekent dan ook bijna per definitie minder 'checks and balances'. Voor diegenen die aan de nieuwe machtsindeling onderworpen worden, wordt coördinatie meestal beschouwd als een inperking van autonomie (Beuselinck, 2008: 25). Dit punt haakt in op een bekende tegenstelling binnen de coördinatie-literatuur: "Het verlangen om te coördineren is groter dan de wens om gecoördineerd te worden" (Fimreite en Laegreid, 2005: 14). Daarbij is het van groot belang of de partijen die het verlangen hebben om te coördineren, aansluiting kunnen vinden bij de actoren die de coördinatie-initiatieven daadwerkelijk moeten realiseren. Recent onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk laat zien dat een versterking van de centrale macht terwijl decentrale organen moet krimpen, kan leiden tot een situatie waarin er weliswaar meer controle is, maar minder orde. "Tightened central control and limited agency autonomy do not necessarily deliver the form of efficiency and accountability gains often presumed" (Dommett en Flinders, 2014: 14; Dubnick, 2014). Om toch meer aan de wens van grotere 'order and control' te voldoen, kan er een 'lappendeken' aan centrale agentschappen ontstaan, wat kan leiden tot een onoverzichtelijke en mogelijk inefficiënt werkend coördinatiesysteem.

6.4 Informaliteit

De informaliteit van veel coördinatiemechanismen en -processen, vooral deze die onder de 'whole-of-government' benadering vallen, betekent dat coördinatie niet berust op formele posities of juridische bevoegdheden, maar op politieke capaciteiten en daadkracht (Pierre en Peters, 2000: 194). Dit creëert erg veel ruimte voor bestuurlijke actoren om hun handelingsruimte uit te breiden, niet geremd door allerlei checks en balances. Invloed wordt uitgeoefend door machtsrelaties en op vertrouwen gebaseerde netwerken van consensus-georiënteerde elites. Besluitvorming kan hierdoor gekenmerkt worden door een grotere mate van emergentie en group-think. Ook de rol van actoren verandert, en niet-verkozen ambtenaren en bestuurders krijgen quasi-onbepaalde mogelijkheden. De ruimte voor policy entrepreneurs om zich te profileren zijn legio. Het controleren van dergelijke processen is daarom lastig, omdat het moeilijk is vast te tellen waar de macht ligt, hoe een beslissing is genomen en zelfs of er een beslissing is genomen. Dit betekent dat het moeilijk is om juridisch verhaal te halen tegen beslissingen. Het is daarom van belang te kijken naar inclusie en exclusie in de besluitvorming en coördinatie – wie wordt betrokken en wie expliciet niet? Wanneer coördinatie buiten de klassieke representatieve kanalen tot stand komt, moet worden nagedacht over hoe deze coördinatie en de bijhorende beleidsvorming en –uitvoering, democratisch geborgd kunnen worden. Dit is een thema dat in de literatuur over de democratische borging van beleidsnetwerken al uitvoerig is besproken (zie bijvoorbeeld Sørensen en Torfing, 2007).

7 Bibliografie

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 495-512.
- Beuselinck, E. (2008). *Shifting public sector coordination and the underlying drivers of change: a neoinstitutional perspective*. Doctoral dissertation. Faculty of Social Science. Public Management Institute. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Bogdanor, V. (Ed.) (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouckaert, G., Peters, G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2004). *The Fragmented State: The Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy*. Bergen: Rokkansenteret, Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007a). *NPM and beyond: Leadership, Culture, and Demography*. Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper 3-2007. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007b). *New public management: the transformation of ideas and practice*. Ashgate Pub Limited.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007c). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Davies, J. (2009). The limits of joined-up government: Towards a political analysis. *Public Administration*, 87(1), 80-96.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dommett, K., & Flinders, M. (2014). The centre strikes back: meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom, *Public Administration*, online first.
- Dubnick, M. (2014). 'Accountability studies: the ontological challenge', in M. Bovens, T. Schillemans en R. Goodin (eds). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. pp. 649-54.
- Edelman, L., Uggem, C., & Erlanger, H. (1999). The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406-54.
- Fimreite, A., & Lægreid, P. (2005). *The Regulatory State and the Executing Municipality - Consequences of Public Sector Reform in Norway*. (Working Paper No. 7) Bergen: Stein. Rokkan Centre for Social Studies.
- Gregory, R. (2006). Theoretical faith and practical works: De-autonomizing and joining-up in the New Zealand state sector. *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*, 137-161.
- Greve, C. (2008). *Contracting for Public Services*. Abingdon: Routledge.
- Gulick & L. Urwick, Eds (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York Institute of Public Administration.

- Halligan, J. (2007). Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand. *Public Policy and Administration*, 22(2), 217-238.
- Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Hood, C. (2005). The idea of joined-up government: a historical perspective. *Joined-up government*, 19-42.
- James, R. (2009, 23 september). A brief history of White House czars. *Time Magazine*. Verkregen van <http://content.time.com/time/politics/article/0,8599,1925564,00.html>
- James, O., & Namakura, A. (2013). *Can shared performance targets help co-ordinate public organisations? Rational control and organizational politics in UK Government cross-cutting public service agreements*. (COCOPS Working Paper No. 13). Verkregen van <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/11/Working-Paper-no.-13.pdf>
- Leat, D., Setzler, K., & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. Basingstoke: Palgrave.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642.
- Litwak, E., & Hylton, L. (1962). Interorganizational analysis: a hypothesis on co-ordinating agencies. *Administrative Science Quarterly*, 6, 395-420.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (2011). Subnational democracy in Europe: Changing backgrounds and theoretical models. In J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström. (Eds.), *Local and regional democracy in Europe*. Oxford University Press.
- Malone, T., & Crowston, K. (1994). The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys (CSUR)*, 26(1), 87-119.
- Mandelson, P., & Liddle, R. (1996). *The Blair revolution: can new Labour deliver?* London: Faber & Faber.
- Meckler, L. (2008, 15 december). 'Czars' ascend at White House. *The Wall Street Journal*. Verkregen van <http://online.wsj.com/news/articles/SB122930070620305369?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB122930070620305369.html>
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice/Hall International, Inc.
- Newman, J. (2002). The New Public Management, modernization and institutional change. In K. McLaughlin, S. P. Osborne & E. Ferlie, *New public management: Current trends and future prospects*. London: Routledge: 77-91.
- Norman, R. (2003). *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*. Wellington: Victoria University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2005). *Modernising Government. The Way Forward*. Paris: OECD.

- Osborne, S. P., Ed. (2009). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Painter, M. (2003). "Policy Capacity and the Effects of New Public Management." In T. Christensen and P. Lægreid (eds). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate, 209-229.
- Pedersen, A., Sehested, K., & Sørensen, E. (2011). Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance. *The American Review of Public Administration*, 41(4), 375-394.
- Pierre, J., & Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, C. (2000). Institutional Amnesia: A Paradox of the Information Age? *Prometheus* 18 (1), 5-16.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-4.
- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management: governing with the past*. Oxford: Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R.A.W. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the State in Britain. *Political Quarterly* 65 (2), 138-151.
- Risen, J. (2011, 16 april). Obama takes on Congress over policy czars positions. *The New York Times*. Verkregen van http://www.nytimes.com/2011/04/17/us/politics/17spend.html?_r=1&
- Roberts, N. C. (2011). Beyond Smokestacks and Silos: Open-Source, Web-Enabled Coordination in Organizations and Networks. *Public Administration Review*, 71(5): 677–693.
- Ross, S., Frere, M., Healey, L., & Humphreys, C. (2011). A whole of government strategy for family violence reform. *Australian Journal of Public Administration*, 70(2), 131-142.
- Saiger, A. J. (2010). Obama's Czars for Domestic Policy and the Law of the White House Staff. *Fordham Law Review*, 79, 2577.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance the changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds) (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15-31.
- Van der Meer, J. (2014, 15 oktober). De vijf bedroevendste conclusies van de ict-commissie. *De Volkskrant*. Verkregen van <http://www.volkskrant.nl/politiek/de-vijf-bedroevendste-conclusies-van-de-ict-commissie~a3769468/>
- Van Thiel, S. & Leeuw, F. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance and Management Review*, 25(3): 267-281.
- Van Thiel, S. (2012). Debate: From trendsetter to laggard? Quango reform in the UK. *Public Money and Management*, 32(6), 399-400.

- Voets, J. (2008). *Intergovernmental relations in multi-level arrangements: collaborative public management in Flanders*. Doctoral dissertation. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Volkskrant. (2014, 15 oktober). 'Ict-toetsingsbureau' moet miljardenverspilling voorkomen. *De Volkskrant*. Verkregen van <http://www.volkskrant.nl/binnenland/ict-toetsingsbureau-moet-miljardenverspilling-voorkomen~a3769392/>
- Wanna, J. (Ed.). (2007). *Improving implementation: organisational change and project management*. ANU E Press.
- Webb, A. (1991). Coordination: A Problem in Public Sector Management. *Policy & Politics* 19 (4), 229-242.