

Geregeld?

De parlementaire enquête bouwsubsidies heeft de afgelopen weken veel aandacht getrokken. Eén van de belangrijkste vragen bij dit onderzoek was of de gestelde regels voor subsidieverlening correct waren toegepast. Was er 'oogluikend' toegestaan dat 'oneigenlijke' aftrekposten de stichtingskosten drukten? Bestond er wellicht een 'herenakkoord' hierover? 1) Of was er zelfs ruimte geweest voor frauduleuze handelingen?

Ambtenaren en (ex-)bewindslieden beijerden zich om voor de parlementaire enquêtecommissie en voor de camera's van Den Haag Vandaag de indruk hoog te houden dat Den Haag inderdaad niet van gisteren was. Voor sommigen betekende dit dat de gestelde regels naar hun beste weten strikt waren toegepast. Voor anderen dat er 'ruimhartig' met deze regels was omgesprongen in het belang van de volkshuisvesting. Voor het televisie-oog der natie ontstond het beeld van een duidelijke tweedeling zo niet van de samenleving, dan toch van de bouwwereld.

Voor economen en organisatiekundigen ontwikkelt zich bovendien een fraaie case ter illustratie van enige theoretische inzichten over de functies en effecten van regels. Zowel de *bedoelde* functies en effecten, als de *onbedoelde*. Van beide leverde de parlementaire enquête enige sprekende voorbeelden. En tevens maakten de verhoren duidelijk dat de grens tussen bedoeld en onbedoeld niet altijd scherp te trekken is. Nu de enquêtecommissie tot haar eindoordeel moet komen, kan het geen kwaad enkele van deze illustraties kort aan te geven.

Bedoeld?

Regels zijn primair bedoeld als coördinatiemiddel. De econoom zal opmerken dat regels pas hun intrede doen als we de coördinatie niet (geheel) aan de

markt kunnen of willen overlaten. De markt wordt dan 'gereguleerd' of vervangen door een vorm van organisatie. Regels bepalen dan bij voorbeeld welke activiteiten al dan niet toelaatbaar zijn en hoe de activiteiten onderling afgestemd moeten worden. Zo bepalen de subsidieregels welke projecten in aanmerking komen en hoe deze van overheidswege beoordeeld moeten worden.

Regels zijn echter niet het enige alternatief voor marktprijzen als coördinatiemiddel. Wij kunnen de coördinatie ook overlaten aan personen die, al dan niet in een gezagsrelatie, in onderlinge afstemming hun activiteiten coördineren. Zo zou het mogelijk zijn om een overheidsfunctionaris aan te wijzen die in persoonlijke contacten met bouwers komt tot een oordeel over de toekenning van subsidies aan projecten. Waarom zou een dergelijk voorstel een onvoorstelbare oplossing zijn?

Weber betoogde al dat zulks te maken heeft met de *legitimiteit* van die coördinatievorm. Naast charismatische (op grond van de kwaliteiten van de leider) en traditionele (op grond van traditie) onderscheidde hij de rationele legitimering (op grond van 'redelijke' overeenkomsten en regels) en hij achtte de laatste vorm het meest stabiel. De rationele bureaucratie is het gebouw dat op deze fundamenten wordt opgetrokken. De kracht van regels is juist dat zij *onpersoonlijk* zijn: zij werken idealiter zonder onderscheid des persoons en onafhankelijk van persoonlijke beoordelingen. Dat is althans de bedoeling.

Een bedoeld effect hiervan is dat regels *bescherming* bieden. Die bescherming is tweezijdig. Degene, op wie een regel wordt toegepast, kan na gaan of zulks correct is gebeurd. Zo niet, dan bestaat een (rechts)grond om herziening te verlangen. Maar ook de regeltoepasser wordt beschermd. Ook aan hem/haar wordt een grond geboden waarop een besluit kan worden gebaseerd. In voorkomende gevallen

kunnen de regels ook worden gebruikt in een zondebokfunctie: 'ik had wel anders willen beslissen, maar de regel is nu eenmaal...'. Eén effect is dat in sterk regelgeleide bureaucratieën de platste invloedsverdelingen worden aangetroffen, indien aan diverse lagen in de organisatie gevraagd wordt wie de meeste invloed op de besluitvorming heeft. Regels zijn immers instrumenten die van bovenaf maar ook van onderuit gebruikt kunnen worden. Een ander effect kan zijn dat het persoonlijk oordeel ook uitgeschakeld wordt in die gevallen waarin het wel nuttig of zelfs nodig geweest zou zijn. Oud-minister Gruyters en oud-staatssecretaris Van Dam betrokken de stelling dat er voldoende discretionaire ruimte was voor een (bewinds)persoonlijk oordeel over de verlening van bouwsubsidies ten tijde van de herziening van het stelsel. Een bouwstelling waarover de commissie zal moeten oordelen.

Onbedoeld?

Zou er in Nederland slechts één type huis gebouwd worden, dan zouden geen subsidieregels nodig zijn. Wij zouden dan kunnen volstaan met een beslissing om dat ene type al dan niet met subsidie te bouwen. Subsidieregels zijn dus pas zinvol bij het bestaan van enige pluriformiteit in de woningbouw. Regels standaardiseren die pluriformiteit. Het is dus geen wonder dat het begrip 'standaardhuis' ontstaat, ook al zal een dergelijk huis in de praktijk moeilijk aanwijsbaar zijn.

Regels houden echter geen stand indien de omgeving te complex of te dynamisch wordt. In het eerste geval bezwijken de regels onder de uitzonderingen, in het tweede onder de veranderingen. Dit bezwijken is echter vaak een geleidelijk proces, waarin behoorlijke vertragingen kunnen optreden. Zo kunnen bij voorbeeld om redenen van externe legitimiteit de oude schoenen vaak nog niet worden weggeworpen voordat nieuwe zijn aanvaard. En soms kan het proces van aanpassing zo ingewikkeld of bedreigend zijn dat het eenvoudiger is de oude regels pro forma te laten voortbestaan, maar – bewust of onbewust – niet meer toe te zien op hun naleving. Slechts in uitzonderingsgevallen blijkt dan de spanning tussen (na)leven en leer. Bij voorbeeld bij de stiptheidsactie, het wapen van ambtenaren om de bureaucratie te ontregelen.

Soms vervullen regels een nog wat subtielere, symbolische functie in het proces van externe legitimering. Zo onderzochten Meyer en Rowan 2) pogingen tot hervorming van het onderwijs. Ook in dit geval werden regels gesteld waaraan naar buiten toe naar verloop van tijd redelijk werd voldaan. In de

1) Volgens een aloude omschrijving is een 'gentlemen's agreement' een overeenkomst waarvan gentlemen de dupe worden.

klaslokalen zelf was intussen weinig of niets veranderd. Meyer en Rowan verklaarden deze discrepantie door erop te wijzen dat de werkelijke functie van het onderwijs (sorteren, certificeren en toegangskaartjes uitreiken) weleens zou kunnen afwijken van de extern gepercipieerde functie (kennis en vaardigheden bijbrengen). In zo'n geval is het voor de betrokken organisatie wél van levensbelang om, al is het louter formeel of zelfs symbolisch, aan de extern levende criteria tegemoet te komen. Meyer en Scott 3) hebben deze gedachten later uitgewerkt in het onderscheid tussen technische organisaties, die primair op hun output worden beoordeeld, en institutionele organisaties, die primair op hun vorm worden beoordeeld. Tevens wijzen zij op het bestaan van sectoren (zoals de gezondheidszorgsector) waarin technische en institutionele organisaties beide voorkomen en elkaar ondersteunen. Voor de organisatiekundige ligt er een interessant studieveld braak in de vraag of zulke gedachten ook op de bouwsector toepasbaar zijn.

Regels zijn, tot slot, op velerlei wijzen verbonden met machtsvraagstukken (zie bij voorbeeld Perrow 4)7. Eén aspect daarvan is wellicht van bijzonder belang in het kader van de enquête: de rol van regels als er iets mis gaat, namelijk bij de toedeling van schuld en blaam. In zijn boek *Normal accidents* onderzocht Perrow 5) complexe, sterk interdependente ('tightly coupled') systemen. Hoewel zijn boek grotendeels handelt over technologisch complexe systemen, zoals kerncentrales, luchtverkeersleiding e.d., zijn de onderliggende systeemkenmerken van complexiteit en interdependentie m.i. ook op andere systemen toepasbaar. Hij betoogt dat in dergelijke systemen ongevallen normaal zijn, ook al noemen de betrokken organisaties het liever incidenten dan accidenten. Interessant is nu zijn bevinding dat in 60-80% van de gevallen ongelukken worden toegeschreven aan 'menselijke fouten' bij de uitvoering ('operator errors'). Slechts zelden komt het onderzoek uit op inherente systeemfouten of fouten bij het ontwerp of de bouw.

Nu is inderdaad achteraf vaak aantoonbaar dat een bepaald voorschrift op de werkvloer niet is opgevolgd. Dat is, zoals al gezegd, niet ongebruikelijk, afgezien van stipheidsacties. Complexe, interdependente systemen hebben echter bovendien de nare eigenschap dat de mensen op de werkvloer vaak geconfronteerd worden met unieke problemen, waarop standaardoplossingen niet toepasbaar lijken. Lokale kennis, persoonlijk beoordelingsvermogen, handelingsbekwaamheid en -bevoegdheid zijn vaak nodig om tot een adequate reactie te komen 6). Decentralisatie dus. Vanwege de interdependenties in het systeem is echter ook een centraal overzicht en een coördinatie van activiteiten vereist. Een beslissing die juist lijkt voor een lo-

kaal probleem kan immers wijdvertakte repercussies hebben op de rest van het systeem. Centralisatie dus, al wordt deze bemoeilijkt door de complexiteit. Het lijkt er dus op dat complexe, interdependente systemen een ingebouwde spanning hebben tussen de noodzaak tot centralisatie en decentralisatie. Een spanning die inherent veel groter is dan in andere systemen of organisaties. De vraag is of bij ongevallen in dergelijke systemen de schuld terecht zo vaak terecht komt bij de uitvoerenden binnen het systeem in plaats van bij degenen die over acceptatie en ontwerp van het systeem hebben besloten. En voor de parlementaire enquêtecommissie is het wellicht een interessante vraag in hoeverre ons systeem van bouwsubsidies complexe interdependente trekken vertoont, nog afgezien van de dynamiek, niet alleen in 'kostprijshuren', maar ook in de volkshuisvesting op zich zelf.

Slot

In complexe, interdependente en/of dynamische omstandigheden komen regelmatig onregelmatigheden voor. Wanneer in die omstandigheden iets geregeld is, zal er geregeld iets geregeld moeten worden. Dat laatste gebeurt niet altijd in formele zin, waardoor er een kloof kan ontstaan tussen de (uiterlijke) vorm en de (interne) praktijk. Dat is een normaler verschijnsel dan wij doorgaans beseffen, al zullen vele lezers na deze attentering moeiteloos voorbeelden uit de eigen beroepspraktijk kunnen aangeven. Zijn

zij werkzaam bij technische organisaties, dan zullen zij geneigd zijn deze afwijkingen te beoordelen op het effect op de output van de organisatie. Bij institutionele organisaties, die primair op hun norm worden beoordeeld, is de evaluatie gecompliceerder. Hoe dit ook zij, wanneer er dan iets misgaat, komt de schuld opvallend vaak terecht bij degenen die *binnen* het systeem met die discrepantie hebben moeten leven. Te weinig worden conclusies getrokken over *het systeem zelf*, over het ontwerp, de acceptatie en de toepasbaarheid ervan. Het zijn juist de laatste soort conclusies waarmee de enquête kan uitstijgen boven het niveau van de beoordeling van incidenten, hoe nuttig op zich zelf dat ook is. Ik wens de commissie veel wijsheid toe.

H. Schreuder

De auteur is hoogleraar bedrijfs-economie aan de Rijksuniversiteit Limburg.

2) John W. Meyer en Brian Rowan, Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, september 1977, blz. 440-463 en John W. Meyer en Brian Rowan, The structure of educational organizations, in: Marshall W. Meyer e.a., *Environments and organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1978.

3) John W. Meyer en W. Richard Scott, Organizational environments: ritual and rationality, Sage, Beverly Hills, 1983.

4) Charles Perrow, *Complex organizations*, 3e druk, Random House, New York, 1986.

5) Charles Perrow, *Normal accidents: living with high risk technologies*, Basic Books, New York, 1984.

6) In Perrows voorbeelden komt daar nog een hoge reactiesnelheid bij.