



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de Wet Geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip

Nispen, F.K.M. van

Citation

Nispen, F. K. M. van. (1990). Boekbespreking van: Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de Wet Geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip. *Acta Politica*, 25: 1990(3), 359-362. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449861>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449861>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

pas voorhanden? Volgens Sporre (p. 23) niet: het ontbreekt hem aan empirische analyses en aan een alternatief voor het traditionele bureaucratieconcept.

Hier lijkt de reeds vaker gesignaleerde 'verkokering' van de sociale wetenschappen zich te wreken. De auteur geeft er geen blijk van bekend te zijn met vernieuwend rechts- en politicologisch werk dat het traditionele bureaucratieconcept in feite op zijn kop zet (een 'bottom up'-benadering van ambtelijke organisaties) door een gerichtheid op de uitvoeringspraktijk van het lagere ambtelijke echelon. Het werk van bij voorbeeld Lipsky (*Street-level bureaucracy*, 1980), Kagan (*Regulatory justice*, 1978) en Mashaw (*Bureaucratic justice*, 1983) krijgt geen enkele vermelding. Hetzelfde lot treft het (door dit werk geïnspireerde) Nederlandse 'ambtenarenonderzoek' van onder meer Knegt (*Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening*, 1986) – dat nota bene betrekking heeft op Sporres eigen empirisch veld: de Gemeentelijke Sociale Dienst – en Aalders (*Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*, 1987). Veel van dit onderzoek is samengevat in Korsten en Derksen (*Uitvoering van overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, 1986). Men kan niet langer volhouden, zoals Sporre doet, 'dat de belangstelling naar ambtelijke invloed bijna exclusief is uitgegaan naar die van de ambtelijke top' (p. 65). Doordat niet aan dit type onderzoek wordt gerefereerd, blijven interessante empirische en theoretische vergelijkingen, die de studie van Sporre meer richting en reliëf hadden kunnen geven, helaas achterwege.

Na het Zweedse intermezzo komt in hoofdstuk 4 de ambtelijke uitvoeringspraktijk uiteindelijk toch nog wat scherper in het vizier. Als 'test-case' voor de analyse van ambtelijke speelruimte dient het gemeentelijk sanctiebeleid in het kader van de (oude) Wet werkloosheidsvoorziening (WWV). In zes gemeenten werden gesprekken gevoerd met de wethouder, de directie van de Sociale Dienst en uitvoerende ambtenaren. Kenners van het hierboven genoemde onderzoek zullen niet verrast worden door de bevindingen die (na bijna honderd bladzijden) worden gepresenteerd: de voornaamste invloed op het wel of niet opleggen van een sanctie ligt onderin de organisatie; een deel van de autonomie van ambtenaren wordt bepaald door (het omgaan met) de werkdruk; het informatiemonopolie van uitvoerende ambtenaren is van essentieel belang, evenals hun interpretaties en taakopvattingen; verschuiving van beslismacht verloopt in de regel *niet* in de eerste plaats via processen van democratisering en delegatie en bovendien meestal ongenormeerd. Samengevat: ambtelijke speelruimte manifesteert zich primair in de (uitvoerings)praktijk, dus in het 'spel' zelf.

Men kan zich in dit verband afvragen of het gehanteerde begrip 'verschuiving' van invloed en macht niet verwarrend is. Immers, hoewel de mate van ambtelijke speelruimte kan variëren, bij voorbeeld door de opstelling van de politiek, in dit geval de wethouder, dient niet per se te worden gedacht aan een proces van verschuiving in de tijd. Ambtelijke speelruimte is *inherent* aan de uitvoering van wetten en beleid. In die zin dient ambtelijke invloed inderdaad te worden erkend.

Dit brengt mij op het meest interessante aspect van het boek, namelijk de betekenis van de politieke verantwoordelijkheid. Naar voren komt dat de politieke bevoegdheid met het uitvoeringsbeleid soms louter in naam bestaat: enerzijds omdat,

in dit geval, de wethouder zich niet wezenlijk verdiept in de materie en zich van de uitvoering afwendt (de politieke betrokkenheid is soms letterlijk incidenteel te noemen, want reagerend op incidenten), anderzijds omdat, mede hierdoor aangemoedigd, de ambtelijke organisatie een eigen invulling geeft aan het beleid. Gegeven het belang en de onvermijdelijkheid van de ambtelijke inbreng zal wellicht in de toekomst steeds vaker de vraag (moeten) worden gesteld welke gevolgen aan het soms nagenoeg fictieve karakter van de politieke verantwoordelijkheid dienen te worden verbonden. Sporre presenteert intussen (in hoofdstuk 5) na zijn diagnose van de niet zelden 'grijsgetinte' verhouding tussen politiek en ambtelijke organisatie uiteraard ook een therapie: 'contractmanagement', een 'afsprakenregiem' sterk gericht op de te leveren 'organisatorische prestatie' (p. 123-124). De praktische bruikbaarheid van deze enigszins modieuze en in vage bewoordingen geformuleerde benadering verdient nadere bestudering. Enige scepsis lijkt mij evenwel gerechtvaardigd nu in dit laatste hoofdstuk het eerder wel gemaakte onderscheid tussen ambtelijke top en uitvoering wordt verwaarloosd. Derhalve dreigt (opnieuw) het gevaar van een pure 'top down' – benadering waarin geen rekening wordt gehouden met de eigen dynamiek van de uitvoeringspraktijk.

Ambtelijke invloed (v)erkend is een ten dele geslaagde poging om een belangrijk vraagstuk voor het voetlicht te brengen. Het verrichte empirisch onderzoek naar de uitvoering van het WWV-sanciebeleid verdient waardering. De auteur ontkomt echter niet geheel aan een 'top down'-benadering, waardoor de ambtelijke invloed deels weer wordt miskend.

Tot slot een noot betreffende toekomstig onderzoek. Dit onderzoek mag zich niet beperken tot het louter vaststellen en 'opmeten' van ambtelijke speelruimte (bestuurskundigen lijken hiertoe geneigd). Dát ambtelijke speelruimte bestaat, mag geen eindconclusie zijn. Aandacht dient te worden geschonken aan de *inhoudelijke* betekenis van de ambtelijke inbreng in (de uitkomsten van) het openbaar bestuur: de feitelijke en normatieve toegevoegde waarde van het ambtelijk handelen.

Drs. A.C.J.M. Wilthagen

H.P. Potman, **Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de wet Geluidhinderter verkenning van een bestuurskundig begrip**, Kerckebosch, Zeist 1989.

Het is in de wetenschappelijke wereld niet ongebruikelijk om een proefschrift te beoordelen op twee criteria, te weten:

1. word ik wel of niet geciteerd? Een proefschrift waarin de lezer niet wordt geciteerd kan niet goed zijn. Het maakt daarbij niets uit of de lezer instemmend wordt aangehaald of niet. De wetenschappelijke wereld laat zich wat dat betreft vergelijken met de show-business: negatieve publiciteit is ook publiciteit!
2. de omvang van de literatuurlijst. Een omgevallen boekenkast getuigt weliswaar van een zekere belezenheid, maar ook van weinig vindingrijkheid. Een

en ander geldt overigens ook voor recensies, zij het dat deze niet zozeer origineel als wel kritisch – niet alleen in negatieve, maar ook in positieve zin – worden geacht te zijn.

De dissertatie van Potman zou op grond van deze criteria geen goed proefschrift zijn. Het tegendeel is evenwel het geval. In de eerste plaats heeft Potman het 'beleidsjargon' verrijkt met een nieuw begrip: 'beleidsacceptatie', dat hij omschrijft als 'de houding van een individu tegenover een beleid, die gebaseerd is op zijn oordeel over het beleid ... in het licht van zijn normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of positie'. De acceptatie van een beleid dient zorgvuldig te worden onderscheiden van de legitimiteit van het beleid dat de gemeederen in de politieke wetenschappen een tijd lang heeft beziggehouden. Deze beperkt zich niet tot de inhoud van het beleid, maar strekt zich ook tot de vormgeving en de effecten van dat beleid uit. In tegenstelling tot de legitimiteit van het beleid omvat de acceptatie van beleid niet de houding van individuen ten aanzien van het politiek regime, de regering, de volksvertegenwoordiging.

Het begrip 'legitimiteit' lijkt bovendien minder betrekking te hebben op de houding van actores die met de invoering van het beleid zijn belast dan op de houding van individuen die de gevolgen van een beleid ondervinden. Een en ander vormt waarschijnlijk ook de reden dat het begrip 'acceptatie' niet wordt afgebakend van begrippen als 'steun' en 'responsiviteit' die weer verwijzen naar het vraagstuk van consumenten- versus producentensouvereiniteit (J.G.A. van Mierlo, *Spatial analysis of electoral competition*, Delft 1989).

Het proefschrift van Potman maakt ten tweede een uiterst systematische indruk. In het theoretisch gedeelte van zijn onderzoek schetst hij een analysekader, dat hij vervolgens hanteert ter beschrijving en verklaring van de mate van acceptatie onder actores – door Potman adressaten genoemd – die op enigerlei wijze met de uitvoering van een beleid zijn belast (provincie, gemeente en bedrijfsleven). De individuen die de effecten van het beleid ondervinden (boeren, burgers en buitenlui), zijn met andere woorden geen voorwerp van onderzoek. De verklaring voor de mate van acceptatie dient, aldus Potman, te worden gezocht in de perceptie van de actores ten aanzien van het probleem, de te treffen maatregelen en de kosten en baten van het beleid welke op hun beurt weer verklaard zouden kunnen worden uit een aantal achtergrondfactoren (afhankelijkheid, betrokkenheid, deskundigheid, ervaring etc.). Op deze plaats zou men een verhandeling verwachten over de kosten en baten van beleidsmaatregelen aan de hand van het onderscheid van James Q. Wilson (*The politics of regulation*, New York 1980), die ooit de stelling heeft verkondigd dat:

'... policy proposals, especially those involving economic stakes, can be classified in terms of the perceived distribution of their costs and benefits. These costs and benefits may be monetary or nonmonetary and the value assigned to them as well as beliefs about the likelihood of their materializing can change'.

De naam van James Q. Wilson zoekt men evenwel tevergeefs. Op dit punt wreekt

zich mijns inziens dat Potman het *gedrag* van de individuen afwijst als indicator voor de acceptatie van beleid. Het gedrag van actores wordt zijns inziens beïnvloed door allerlei factoren die los staan van de manier waarop actores tegenover een beleid staan of in het geheel niets met het beleid van doen hebben. Het gedrag van adressaten zou daarom geen scherp beeld van de mate van acceptatie van een beleid geven.

Het is – zonder dat overigens te willen bestrijden – evenwel de vraag of een scherp beeld van de mate van acceptatie van een beleid kan worden verkregen door de *houding* van individuen als indicator te hanteren, in het bijzonder met behulp van de methode van onderzoek die door Potman is gevolgd. Het valt mijns inziens niet in te zien waarom een actor niet bereid zou zijn om zijn doelstellingen te onthullen of inzicht in de gewichten te verschaffen die hij aan de verschillende aspecten van een probleem toekent, maar wel opening van zaken te geven met betrekking tot zijn houding ten opzichte van een beleid. De stellingname ten opzichte van een beleid is bovendien geen statisch gegeven, maar heeft een dynamisch karakter. De houding van actores kan van geval tot geval verschillen en van het ene moment op het andere moment omslaan, zoals in de afkorting 'nimby' (not in my backyard) op treffende wijze tot uitdrukking wordt gebracht.

Het proefschrift van Potman wordt echt interessant in het laatste hoofdstuk, waarin hij probeert een relatie te leggen tussen de acceptatie en de ontwikkeling van het beleid. Het ontwerpen van beleid zou niet alleen effectgericht en uitvoeringsgericht, maar ook acceptatiegericht dienen te zijn. Een lage mate van acceptatie kan ertoe leiden dat het beleid wordt genegeerd en niet wordt opgevolgd. Het handelen overeenkomstig een beleid is weliswaar geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor de effectiviteit en efficiency van dat beleid. De acceptatie van het beleid vormt als zodanig één van de mogelijke barrières die kunnen worden opgeworpen tijdens de implementatie van het beleid. De 'bottle-necks', die tijdens de uitvoering van een beleid kunnen opdoemen, laten zich categoriseren naar technische, ambtelijke, politieke en maatschappelijke belemmeringen. De mate van acceptatie door actores die bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken, kan tot de ambtelijke belemmeringen worden gerekend. Het pleit – om toch, zij het met grote aarzeling, een werk van eigen hand te noemen – voor het incorporeren van een implementatie-analyse in een beleidsanalyse (F.K.M. van Nispen en C.J.W. Wilmer, in: T. Goemans, *Beleidsanalyse als leerproces*, 's-Gravenhage 1988).

Het onderzoek van Potman, dat een kwalitatieve en een kwantitatieve component kent, mondt uit in de conclusie dat de algemene geldigheid van het door hem ontwikkelde theoretisch kader niet kan worden waargemaakt. Het blijkt redelijk bruikbaar voor onderzoek naar de mate van acceptatie *binnen* de overheid, maar individuen *buiten* de overheid laten zich minder in het door hem ontwikkelde theoretische kader vangen.

Het empirisch gedeelte van het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van de wet Geluidhinder. In zijn proefschrift voert Potman een aantal plausibele argumenten aan voor zijn keuze voor de wet Geluidhinder, waarvan de belang-

rijkste is dat de wet Geluidhinder een goed voorbeeld is van het gebruik van een wet als instrument (I. Th. M. Snellen, *Domeinconflicten tussen recht en beleid*, Alphen aan den Rijn 1989). Aan deze argumenten kan nog worden toegevoegd dat het milieu actueel is en in de komende jaren alleen nog maar aan actualiteit zal toeneemen. De actualiteit van het milieu lijkt evenwel omgekeerd evenredig aan de generaliseerbaarheid van de resultaten van het onderzoek op het gebied van het milieu. Zo ware het interessant geweest het oordeel van Potman te vernemen over het proefschrift van Theo van der Tak (*Vergunning verleend*, Delft 1988), die vrijwel hetzelfde object van onderzoek – zowel in formele, als in materiële zin – heeft gekozen.

Het belang van de dissertatie van Potman is mijns inziens gelegen in de weg die hij heeft weten te vinden tussen de discussie over de legitimiteit van het beleid en de benadering van het beleid vanuit de optiek van de marketing (H. J. A. M. van Geest, in: J. F. M. Koppejan e.a., *Beleidsvorming in Nederland*, 's-Gravenhage 1987), welke ik – enigszins negatief – zou willen omschrijven als: hoe verkoop ik mijn beleid ongeacht of het beleid legitiem effectief en/of efficiënt is of niet. De dissertatie van Potman mag – ondanks deze lichte kritiek, maar op ieder proefschrift valt wel iets af te dingen – dan ook niet ontbreken in de boekenkast van een zichzelf respecterend wetenschapper die de intentie en pretentie heeft om een bijdrage te leveren aan de 'body of knowledge' van de bestuurskunde.

F. K. M. van Nispen

Steven Merritt Miner, **Between Churchill and Stalin. The Soviet Union, Great Britain, and the origins of the grand alliance**. Chapel Hill: University of North Carolina Press 1988.

Miner geeft een gedetailleerde beschrijving van de Engels-Russische relatie in de periode tussen het afsluiten van het Molotov-Ribbentrop-verdrag van 23 augustus 1939 en het Engels-Russisch-verdrag van mei 1942. Waar mogelijk is het boek op onderzoek van overheidsarchieven gebaseerd.

De auteur maakt duidelijk dat strijdpunten, die na afloop van de Tweede Wereldoorlog tot het uiteenvallen van de 'Grand Alliance' zullen leiden, hun wortels niet in de Koude Oorlog, maar in de warme van de Tweede Wereldoorlog hebben.

Met inachtneming van het feit dat diplomatieke archieven in de Sovjetunie voor onderzoekers als regel zijn gesloten, komt Miner onder meer tot de conclusie dat:

Nazi-Soviet collaboration should be seen not as a manifestation of Soviet weakness, as many believed, but rather as the exploitation by Stalin of perceived German discomfiture. (...) When it became clear in Moscow that Hitler wanted war, and when Stalin was presented with an opportunity in the summer of 1939 to stand aloof and pick up the pieces of a Europe weakened by conflict, the chance was too great to miss. It appeared as though the balance of

forces had shifted in the USSR's favor and Communism could reverse its post-Brest-Litovsk retreat by entering into a phase of expansion (p. 136).

Zoals reeds eerder door Hillgruber is betoogd, gaan ook volgens Miner Stalins ideeën over de mogelijkheden van de Sovjetunie te profiteren van de strijd tussen kapitalistische landen terug tot de jaren twintig. Reeds in 1925 maakt Stalin gewag van een 'Anglo-Amerikaanse Unie' die uit zou zijn op wereldoverheersing en van de positie van de Sovjetunie als hoofd van wat hij noemt de 'dissatisfied countries'. Hij beschouwt het als een taak van zijn land: '(to) work for rapprochement with the countries defeated in the imperialist war', teneinde deze Angelsaksische hegemonie te vernietigen. In januari 1923 formuleert Stalin het beginsel van de lachende derde als volgt: 'If war breaks out, we shall not be able to sit with folded arms. We shall take action, but we shall be the last to do so in order to throw the decisive weight into the scales, the weight that can turn the scales.' Voor de Sovjetunie is de machtsovername door Hitler dan ook niet onvoordelig. Het conflict binnen het imperialistisch kamp neemt immers in hevigheid toe.

Zoals ook bij Hitler soms het geval is, verbergt Stalin zijn oogmerken geenszins. In een conversatie met de Britse ambassadeur Stafford Cripps, in juli 1940, laat de dictator van het proletariaat zich als volgt uit:

During the pre-war negotiations with England and France, the USSR had wanted to change the old equilibrium, for which these countries stood, but England and France had wanted to preserve it. Germany had also wanted to make a change in the equilibrium, and this common desire to get rid of the old equilibrium had created the basis for the rapprochement with Germany (p. 6).

Volgens Miner vertrouwt Stalin ook na de nederlaag van Frankrijk erop dat de Britse zeemacht een volledige Duitse overwinning in het Westen zal verhinderen. De Sovjetunie blijft dan ook als blokkadebreker optreden. Molotov tracht zelfs Britse rubber te kopen, vermoedelijk voor doorverkoop aan Duitsland. Het gevolg is dat Engeland en Frankrijk overwegen Russische olievelden rond Baku aan te vallen. De auteur gaat uitgebreid in op de Engels-Franse oorlogsplanning tegen de Sovjetunie in de winter en het voorjaar van 1940.

Pas met de oorlog in de Balkan wordt Stalin bang. Het resultaat is afzichtelijk onderwerpingsgedrag zijnerzijds tegenover de Duitsers. Voor de Engelsen is het resultaat hetzelfde: de Russen wensen ook nu met hen geen zaken te doen, maar nu uit vrees voor Duitsland.

Nadat Churchill in niet mis te verstane bewoordingen de Russen heeft geïnformeerd over de komende Duitse aanval, publiceert TASS op 14 juni een perscommuniqué waarin geruchten over een ophanden zijnde Duitse aanval 'geheel ongegrond' worden genoemd. In het TASS-bericht worden de Britten impliciet van een provocatie beschuldigd. Het hoofd van de inlichtingendienst van het Rode Leger, Proskurin, die het Politbureau tracht te overtuigen dat inderdaad een Duitse aanval ophanden is, wordt gearresteerd en kort daarna geëxecuteerd. Na te zijn verrast, zijn de Russen vooral verbaasd over het feit dat de Duitsers vooraf geen ei-