



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Planning van onuitvoerbaar beleid: Een pleidooi voor meer overtuigingskracht in het openbaar bestuur

Boer, H.F. de

Citation

Boer, H. F. de. (1994). Boekbespreking van: Planning van onuitvoerbaar beleid: Een pleidooi voor meer overtuigingskracht in het openbaar bestuur. *Acta Politica*, 29: 1994(3), 347-350. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450249>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450249>

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

Israëlische vertegenwoordiger (dat wil zeggen, de schrijver zelf). Hij laat echter na de problematiek ook op zijn politieke merites te analyseren. Dat is – zeker voor politologen – een grote tekortkoming van dit boek.

Zo vindt de schrijver bij voorbeeld op procedurele gronden dat de Algemene Vergadering in 1988 ten onrechte haar vergadering naar Genève verplaatste teneinde Arafat de gelegenheid te geven haar toe te spreken, omdat:

- a. zo'n beslissing behoort te worden genomen tijdens de jaarlijkse zitting die *vooraf gaat* aan de zitting in kwestie;
- b. het verzoek daartoe door een VN-lid ten minste 120 dagen vóór de opening van de normale zitting moet worden ingediend;
- c. speciale zittingen op het hoofdkwartier: New York moeten worden gehouden;
- d. als een zitting buiten New York plaatsvindt, de *gehele* zitting daar moet plaatsvinden (en dus niet alleen de vergadering waar Arafat het woord voerde).

Bovendien, zo voegt de schrijver er nog achteloos aan toe, het was ook helemaal niet nodig; de PLO heeft een permanent kantoor in New York en als de heer Arafat een visum wordt geweigerd, dan had dus best iemand anders namens de PLO het woord kunnen voeren! Daarmee is het verhaal echter uiteraard niet af. Wat ontbreekt is een analyse van de vraag waarom de Amerikaanse regering het nodig vond Arafat een visum te weigeren, wat ze hem overigens in 1974 wel toegekend had. En de vraag waarom het, vanuit Palestijns perspectief belangrijk werd geacht dat juist hij en geen ander namens de PLO het woord voerde voor de Algemene Vergadering.

De juridisch-procedurele gerichtheid van het betoog doet enigszins gekunsteld aan en doet in ieder geval geen recht aan de politieke complexiteit van de materie.

Blum gaat er mijns inziens ten onrechte van uit dat afwijkingen van de bestaande procedureregels nooit geoorloofd zijn, zelfs niet met instemming van alle betrokkenen. Het zou juist zijn geweest te stellen dat bepaalde afwijkingen wél en andere afwijkingen níet geoorloofd zijn. Zo wordt al vanaf het begin af aan, in afwijking van de tekst van art. 27(3) van het Handvest, een onthouding door een permanent lid van de Veiligheidsraad *niet* als een veto beschouwd. Deze regel wordt algemeen gehanteerd en stuit niet op enig verzet. Het is in feite een informele amendering van het Handvest, zij het niet langs de daartoe voorgeschreven weg. Ook op andere punten wordt met algemeen goedvinden van de letterlijke tekst van het Handvest afgeweken. Zo schrijft artikel 23 van het Handvest voor dat de Veiligheidsraad als permanente leden de Republiek China (d.i. Nationalistisch China) en de Unie van Sovjet Socialistische Republieken omvat. Inmiddels zijn deze beide vervangen door resp. de Volksrepubliek China en de Russische Federatie, zonder dat daartoe het Handvest is gewijzigd. Artikel 97 schrijft voor dat de Secretaris-Generaal wordt benoemd door de Algemene Vergadering op aanbeveling van de Veiligheidsraad. Er wordt geen benoemingstermijn genoemd. Vanaf het begin is men er echter van uitgegaan dat zo'n benoeming voor een periode van vijf jaar zou gelden. Ook daarvoor werd geen wijziging van het Handvest nodig geacht.

Dat betekent overigens niet dat *elke* wijziging is toegestaan. Het vetorecht blijft onverkort van kracht, in die zin dat een tegenstem van een permanent lid van de Veiligheidsraad over een niet-procedureel voorstel betekent dat het voorstel is afgewe-

zen. Ook zijn voor aanvaarding steeds 9 voorstemmen vereist. Zo zijn er aanzienlijk meer regelingen in het Handvest die niet bij onderling goedvinden kunnen worden gewijzigd.

Blum zou een aanzienlijk interessantere bijdrage hebben geleverd, indien hij het spanningsveld tussen procedureel recht en politieke opportuniteit binnen de Verenigde Naties zou hebben onderzocht en zou hebben bekeken welke ruimte er bestaat om af te wijken van de vastgestelde procedures en waarom.

Nu blijft het bij de, op zichzelf juiste, constatering dat in de praktijk wordt afgeweken van die procedures, zonder dat de auteur zich de vraag stelt of dit altijd verkeerd is en zo ja, waarom. De door Blum zelf geciteerde Ralph Zacklin heeft het mijns inziens bij het rechte eind dat, gegeven de veranderingen in de internationale samenleving, ook de Verenigde Naties moeten veranderen: 'If in fact, the Charter had remained as static as the virtual absence of formal amendments might suggest, the United Nations would by now have become an obsolete and totally ineffective institution utterly in the backwater of world events' (geciteerd bij Blum, p. 241).

Voor dit aspect van de problematiek heeft Blum onvoldoende aandacht getoond. Zijn boek blijft steken in juridisch gepriegel dat voor politologen helaas veel minder interessant is dan een boek over dit onderwerp had kunnen zijn.

P.R. Baehr

J. Siersma, **Planning van onuitvoerbaar beleid. Een pleidooi voor meer overtuigingskracht in het openbaar bestuur**, VU Boekhandel/Uitgeverij, Amsterdam, 1993.

In een bijna 400 pagina's tellend proefschrift legt Siersma zijn bevindingen neer van een onderzoek naar het opstellen en uitvoeren van provinciale afvalstoffenplannen. De rijksoverheid was aan het eind van de jaren tachtig en begin jaren negentig van mening dat om de afvalstoffenproblematiek adequaat aan te pakken schaalvergroting van de afvalverwijdering noodzakelijk was. Een schaalvergroting die alleen zou kunnen worden bereikt indien de gemeenten tot regionale samenwerking zouden besluiten (aangeduid als regionalisatie). Om de regionalisatie te bevorderen besloot de wetgever de provincies te verplichten een plan op te stellen voor de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen.

De essentie van het plan was daarbij volgens de wetgever dat de gemeenschappelijke doelstellingen van het provinciale bestuur en de gemeentelijke besturen in het plan zouden worden vastgelegd, waarbij het provinciale bestuur als coördinerende instantie voor de uiteindelijke vormgeving zou zorgdragen. Aan de keuze voor planvorming door de provincie ligt de veronderstelling ten grondslag dat op deze wijze een harmonieus proces van gezamenlijke beleidsontwikkeling op gang kan worden gebracht. Aan het plan kunnen dan ook minimaal twee functies worden onderscheiden: (a) een instrument voor regionalisatie en (b) het stimuleren en structureren van beleidsvorming.

Siersma stelt zich vervolgens de vraag 'hoe werkt het plansysteem?' en splitst deze algemene vraag in drie hoofdvragen: (a) treedt er ten gevolge van de opgelegde planverplichting beleidsontwikkeling op bij de provincie in de richting van de gemeenten? (doorwerking); (b) hoe verloopt dit beleidsproces? en (c) wat zijn de uitkomsten ervan?.

Voor de beantwoording van deze vragen heeft Siersma planning opgevat als beïnvloeding. Voor de analyse van beïnvloedingsprocessen is vervolgens op basis van Scharpfs werk een typologie van beïnvloedingsstrategieën gepresenteerd, waarin vier strategieën worden onderscheiden: (a) probleem oplossen, (b) overreden, (c) onderhandelen en (d) dwang. Daar planning als beïnvloeding wordt opgevat, is voor de analyse van de werking van het plansysteem gekozen voor een machtsbenadering. Siersma put hierbij vooral uit het werk van Kuypers. Nauwgezet wordt een begripkader beschreven inzake macht en beleid. Om het verloop en uitkomst van beleidsprocessen te kunnen vaststellen heeft Siersma de omstandigheden waaronder een provincie beleid moet gaan voeren meegenomen in zijn onderzoek. Daartoe heeft hij drie variabelen onderscheiden in de beleidssituatie, namelijk de mate van (on)zekerheid, de mate van consensus en de aard van het te voeren beleid. Op basis van de uitwerking van voornamelijk Kuypers' ideeën over macht, de vier beïnvloedingsstrategieën en de variabelen inzake de beleidssituatie formuleert Siersma aan het eind van zijn 'theoretische' kader een aantal gedachten. Een expliciete vermelding van deze gedachten, die de basis vormen van het onderzoeksmodel voor de case-studies, wordt overigens niet gegeven.

In de hoofdstukken 6 tot en met 11, al met al bijna 250 pagina's, doet Siersma verslag van zes case-studies die hem een beeld moeten verschaffen van het op gang komen van beleid en het verloop en de uitkomst van het beleidsproces enerzijds, en van de machtsbases en beleidssituatie anderzijds. Op basis van de case-studies, gedetailleerd en zeer leesbaar geschreven, blijkt volgens Siersma dat provincies eerst en vooral met de planverplichting aan de slag gaan wanneer deze verplichting aansluit bij oude wensen, van pas komt bij bestaand beleid of van nut is bij het oplossen van oude problemen. De beleidsontwikkeling verloopt bijna overal traag. Het tot stand brengen van nieuw beleid bij de provincies verloopt verre van eenvoudig, vooral als sprake is van grote onzekerheid en een gebrek aan consensus. Siersma merkt op: 'Zodra er iets meer dan het gewone wordt gevraagd, komt het beleid bij de provincie moeizaam tot stand.' Met betrekking tot de beïnvloedingsstrategieën concludeert Siersma dat de strategie van probleem-oplossen en onderhandelen relatief weinig voorkomt. Overreden daarentegen komt veelvuldig voor. Een nadere uitwerking van deze strategie vindt Siersma gewenst. Van de elf typen van overreden komen in de case-studies de volgende drie sterk naar voren: 'de ontwijkende redenering', 'het opeten van argumenten van de oppositie' en 'het klemredeneren'. De veelvuldig voorkomende overredingsstrategie schoot in alle zes case-studies tekort in overtuigingskracht. Juist door dit tekort is het overreden als strategie van consensusvorming weinig succesvol geweest.

Uit de onderzoeksresultaten leidt Siersma af dat de machtsbases 'kennis' en 'deskundigheid' van groot belang zijn. Als kennis en deskundigheid in onvoldoende ma-

te aanwezig zijn, kan een strategie van probleem oplossen of onderhandelen niet tot ontwikkeling komen, of blijft de overredingsstrategie zwak. Voorts blijkt dat wanneer er geen consensus ontstaat tussen de betrokken partijen, dit nadelige gevolgen blijft hebben voor de verdere uitvoering van het beleid. Het beleid leidt dan slechts tot papieren successen en een stagnerende uitvoering. Overeenstemming over de hoofdpunten van beleid is een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle uitvoering ervan.

Onuitvoerbaar beleid komt dan ook met regelmaat voor. Het is, volgens Siersma, vooral een kwestie van onmacht van de maker, meer dan van onwil van de uitvoerder: 'De kwaliteit van het beleid en de beleidsvoering zelf schiet tekort. Onuitvoerbaar beleid is in deze cases vooral een kwestie van onmacht van de provincie om tot consensus te komen. Dat is geen instrumenten-probleem, maar een probleem van een tekort aan kennis en deskundigheid.' Siersma's aanbeveling voor de Nederlandse bestuurspraktijk is dan ook dat niet het consensusdenken in het openbaar bestuur moet veranderen, maar de wijze waarop aan het vormen van consensus wordt gewerkt. Er is een ander soort macht nodig en een andere vorm van machtsuitoefening. De overredingsstrategie zou idealiter de vorm moeten krijgen van het samen ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie. Het aangaan van open overleg met alle betrokkenen, met een grote nadruk op informatie-uitwisseling, is gewenst, zo niet noodzakelijk. Deze aanbeveling van Siersma lijkt overigens in de loop van de jaren tachtig en begin jaren negentig ingang te hebben gevonden in het openbaar bestuur. Op diverse beleidsterreinen zijn meer communicatief geënte planningsconcepties geïntroduceerd. Een nadere nuancering van deze aanbeveling op basis van inmiddels opgedane ervaringen elders was prettig en zinvol geweest.

Het proefschrift kent, naast de pluspunten, een aantal tekortkomingen. De pluspunten zijn vooral de gedegen en consequente uitwerking van Kuypers' machtsbegrip en de uitvoerige case-studies, die een goed beeld geven van een deel van de Nederlandse bestuurspraktijk. De tekortkomingen hebben vooral betrekking op het theoretisch kader, of eigenlijk het ontbreken daarvan. Een gevolg van het betrekkelijk theorie-arme proefschrift is dat er geen hypothesen zijn geformuleerd, maar 'slechts' een aantal veronderstellingen. Het theorie-arme karakter komt het duidelijkst naar voren bij de onderscheiden variabelen inzake de beleidssituatie. De mate van (on)zekerheid, de mate van consensus en de aard van het te voeren beleid worden theoretisch nagenoeg niet uitgewerkt.

Met betrekking tot de vraagstelling van het proefschrift waarin enkele malen het begrip 'doorwerking' wordt genoemd, is het teleurstellend dat de auteur dit voor planners interessante begrip niet nader uitwerkt. Met name een verhandeling van Faludi's werk op dit gebied zou niet hebben misstaan. Vooral ook omdat Faludi, naast zijn verdiensten ten aanzien van het uitwerken en vergelijken van diverse planningsconcepties op het gebied van de ruimtelijke ordening, heeft getracht de begrippen 'doorwerking' en 'acceptatie van beleid' op elkaar te betrekken. Ook het ontbreken van Potmans proefschrift over de acceptatie van beleid is, gezien de aard van de aangestudeerde problematiek, een minpunt. Ten slotte is het opvallend dat een nauwgezette afbakening van het begrip 'planning' ontbreekt. De titel van het proefschrift

suggereert dat 'planning' het centrale begrip binnen het onderzoek is. In het proefschrift gaat de aandacht vooral uit naar het beleid en de beleidsprocessen. Een nauwkeurige uiteenzetting van de relatie tussen planning en beleid zou dan ook voor de hand hebben gelegen.

De conclusie is dat dit gedegen proefschrift vooral interessant is voor degenen die belangstelling hebben voor de praktijk van het openbaar bestuur en voor degenen die zijn geïnteresseerd in de afvalstoffenproblematiek. Voor bestuurskundigen die meer theoretisch georiënteerd zijn, biedt Siersma's proefschrift minder aanknopingspunten en weinig verrassende uitkomsten. Daarvoor vertoont het in theoretisch opzicht, overigens geheel in stijl met de voorkant van het proefschrift, teveel overeenkomsten met een gatenkaas.

H.F. de Boer

D. Corbey, *Stilstand is Vooruitgang. De Dialectiek van het Europese Integratieproces*. Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993.

Dorette Corbey heeft een interessant proefschrift geschreven over een belangwekkend en actueel onderwerp: de dynamiek van de Europese integratie. Doel van haar onderzoek is een verklaring te geven voor het feit dat in het integratieproces 'periodes van stilstand en stagnatie worden afgewisseld door periodes waarin optimisme over de mogelijkheden tot Europese samenwerking overheersen (sic!)' (p.3). De auteur zoekt deze verklaring in een variant op het functionalistische gedachtegoed, die zij aanduidt met de – geslaagde – term 'dialectisch functionalisme'. Anders dan de neo-functionalisten beweren, zo stelt Corbey, leidt integratie op een bepaald beleidsterrein niet noodzakelijkerwijs tot een vraag naar integratie op aanverwante gebieden. Integendeel, sectorintegratie 'blijkt juist te worden gevolgd door toenemende staatsinterventie op de aanpalende terreinen' (p.79). Zodra nationale overheden bepaalde bevoegdheden hebben overgedragen, proberen zij, daartoe aangezet door belangengroepen, hun greep op andere nationale terreinen te vergroten. Pas in een later stadium, wanneer deze interventie niet langer als productief wordt beoordeeld, gaat het integratieproces weer een nieuwe fase in.

Deze 'dialectisch-functionalistische' invalshoek werpt licht op facetten van het Europese integratieproces die eerdere onderzoekers wel reeds hadden gesignaleerd, maar die door Corbey nu veel uitvoeriger in kaart zijn gebracht. Haar verdienste is vooral dat zij aannemelijk maakt dat integratie bijna onvermijdelijk met terugslagen gepaard gaat. Crises en stagnatieverschijnselen zijn niet noodzakelijkerwijs voorbodes van desintegratie, maar onderdeel van een schoksgewijze dynamiek. Door deze benadering vormt Corbeys dissertatie een welkome aanvulling op de literatuur over de Europese integratie.

De auteur beweegt zich met veel kennis van zaken op allerlei Europese beleidsterreinen. Zij heeft een scherp oog voor de belangen van de lidstaten, de betrokken Eu-

ropese instellingen, subnationale en transnationale pressiegroepen. Haar schetsen van regionaal beleid, industriepolitiek en sociaal beleid zijn ook los van haar theoretische bedoelingen, bijzonder informatief.

De argumentatie voor haar dialectisch-functionalistische stelling is echter niet altijd even overtuigend. In de eerste plaats is de empirische fundering van het 'schoksgewijze' verloop van het integratieproces weinig solide. Uit haar eigen typering van de onderzoekstijdvakken ('stagnatie' van 1970-1984; 'stagflatie' van 1985-1991) rijst veeleer een beeld op van continue malaise, dan van schoksgewijze voortgang. Dat suggereert zij ook door te stellen dat er sinds de oprichting van de EG, noch in de formele, noch in de feitelijke verdeling van zeggenschap tussen de lidstaten en de Europese instellingen veel verandering is gekomen. Dat geldt naar haar mening zelfs voor de Europese Akte, met de daarin vervatte meerderheidsregels en de toevoeging van nieuwe beleidsterreinen aan de Europese besluitvorming. Deze elementen hebben de nationale autonomie van de lidstaten niet wezenlijk verder aangetast dan reeds door de Verdragen van Parijs en Rome was gestipuleerd. Dat is volgens Corbey hooguit het geval voor de in het Verdrag van Maastricht beoogde Economische en Monetaire Unie, maar die valt buiten haar onderzoeksterrein.

Deze ietwat zwartgallige diagnose is om verscheidene redenen aanvechtbaar. Om te beginnen schenkt Corbey nauwelijks aandacht aan de omvangrijke jurisprudentie rond de directe werking en voorrang van het Europese recht. Deze heeft door de jaren heen toch heel stelselmatig en ten principale de nationale autonomie aangetast. Ook de feitelijke toepassing van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad sinds de invoering van de Europese Akte valt moeilijk anders te interpreteren dan als een inperking van de bewegingsruimte van de lidstaten. Er zijn sinds 1985 ongeveer 500 formele meerderheidsbesluiten in de Raad genomen en tal van beslissingen konden worden bespoedigd door de informele werking van het principe als stok achter de deur. Mede door deze voorspoedige besluitvorming kon de centrale doelstelling uit de Europese Akte (voltooiing van de interne markt per 31 december 1992) nagenoeg op tijd worden gerealiseerd. Van de 282 oorspronkelijk ingediende voorstellen van de Europese Commissie waren er in september 1993 264 aangenomen door de Raad, terwijl een wezenlijk deel reeds door de lidstaten in nationale maatregelen was omgezet. De goedkeuring van het eerste 'Delors-pakket' door de Europese Raad in februari 1988, het Interinstitutionele Akkoord uit 1988 (dat de begrotingsprocedure verbeterde), de opstelling van een Sociaal Handvest in 1989, en de steeds concretere plannen voor een Economische en Monetaire Unie in dezelfde jaren, versterken het beeld van de *relance européenne*, die uiteindelijk, mede door toedoen van een reeks externe politieke factoren, zou uitmonden in het Verdrag van Maastricht. Het doet dus wat geforceerd aan om de jaren 1985-1991 te karakteriseren als een periode van 'stagflatie'.

Een tweede punt van kritiek betreft de wijze waarop Corbey omgaat met het begrip 'negatieve integratie', een standaardterm met een wat ongelukkige connotatie, ter aanduiding van de vrijmaking van het personen-, goederen-, diensten-, en kapitaalverkeer binnen de interne markt, en ter onderscheiding van 'positieve integratie', dat wil zeggen verdergaande Europese beleidsvorming. Corbey gebruikt de term