



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Implementatie als probleem

Ringeling, A.

Citation

Ringeling, A. (1981). Implementatie als probleem. *Acta Politica*, 16: 1981(1), 121-142. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452199>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452199>

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

ook een groot optimisme over de doeltreffendheid van dat ingrijpen. De overheid zou een 'war against poverty' uitvechten (en winnen natuurlijk), de 'onderkant zou worden opgetild', 'macht, kennis en inkomen' gespreid. De staat zou ten volle verzorgingsstaat, de samenleving gelijk in Zweden zelfs verzorgingsparadijs zijn. De 'sociale supermarkt' zou de soevereiniteit van de consumerende burger recht doen wedervaren.

Aan dat optimisme hebben de beleidswetenschappers en planners hun bijdragen geleverd, zowel waar het gaat om het scheppen van lokkende vergezichten als om het aanreiken van instrumenten en hulpmiddelen voor bestuur. Zij wezen er op, dat het optreden van de overheid diende te berusten op volstrekte helderheid over de situatie die men wenste te bereiken. Doelstellingen dienden te worden vastgesteld. De doeleinden waren van middelen voorzien en het beleid diende integraal te zijn. Planning werd een slagwoord, beleidsprogrammering kwam in zwang en beleidsevaluatie diende een gewoonte te worden. Zichtbaar werd een verwetenschappelijking van het beleid naar de gehanteerde middelen, naar de mensen die zich met beleidsvoorbereiding gingen bezig houden en naar de taal die werd gebezigd. De terminologie van de beleidsplanners werd de terminologie waarin het beleid werd gegoten. Er kwamen programmastructuren, programmaraden, doeleindenstambomen. P.P.B.S., kosten-baten analyse en C.O.B.A. werden bekende begrippen.

De werkelijkheid blijkt aan de hoge verwachtingen niet te beantwoorden, de vol goede bedoelingen gemaakte plannen leveren niet de resultaten op die men zich had voorgesteld. Na de beleidssubjecten krijgen ook wetenschappers dat door. Pressman en Wildavsky laten in hun eerder gememoreerde studie zien hoe een beleid dat was bedoeld om in gemeenten met een hoog werkloosheidspercentage werk te scheppen op een grote mislukking uitloopt. Het lijkt er op alsof een grote beleidswetenschappelijke ballon wordt doorgeprikt. Fraaie plannen geconstrueerd op een beleidsanalytisch elegante wijze met geavanceerde technieken en hoog gekwalificeerde deskundigen, gesteund door een massale aanhang, kunnen op niets uitlopen. Wat rest zijn teleurstelling alsmede de verontschuldigheden van beleidvoerders: er deden zich onvoorziene gebeurtenissen als een oliecrisis voor, een vijandige omgeving verhinderde een adequate uitvoering, de bureaucraten van Gosplan hadden slecht werk geleverd. Beleidswetenschappers, twijfelend aan de maakbaarheid van de samenleving gaan zich onder die omstandigheden afvragen waarom beleidsvoornemens niet gerealiseerd worden, waarom beleid niet de bedoelde effecten heeft, waarom het beleid faalt (vgl. Maarse 1978, p. 132-137).

De verschijning van de studie van Pressman en Wildavsky deed de vraag ontstaan of hier sprake was van een nieuw soort vraagstelling en een nieuw type onderzoek. Genoemde auteurs lokten een discussie daarover uit door te

verklaren: '... we have not been able to locate any thoroughgoing analysis of implementation' (P. en W. 1973, p. xiii). Het hangt er maar van af hoe nauw men de grenzen rond studies die de uitvoering van beleid tot onderwerp hebben wenst te trekken. De vraag waarom bepaalde beleidsvoornemens op een mislukking uitliepen, de vraagstelling van Pressman en Wildavsky, was inderdaad binnen de beleidsanalyses niet vaak gesteld. Maar er zijn meerdere vraagstellingen over implementatie denkbaar en er kan terecht op reeds voorhanden onderzoek worden gewezen.

Dunsire (I 1978, p. 17-18) maakt een onderscheid tussen *policy-impact studies* en *policy-implementation studies*. De eerste categorie is evaluatief van aard, kijkt vooral naar de effecten van het beleid, liefst in vergelijking met de intenties waarmee het beleid werd gevormd. De tweede categorie heeft vooral oog voor, naar het befaamde onderscheid, de output in plaats van de outcome en voor de factoren die van invloed op het implementatieproces zijn. Zo is het mogelijk te onderscheiden naar studies die vooral oog hebben voor de effecten van beleid en studies naar de factoren die de uitvoering van beleid beïnvloeden, in het bijzonder onderzoek naar de uitvoerende organisatie of organisaties en onderzoek naar de betrekkingen tussen uitvoerende organisatie en burgers of cliënten van het beleid. Wanneer de vraagstellingen die aan deze studies ten grondslag liggen als vragen naar de uitvoering van beleid worden opgevat is het boek van Pressman en Wildavsky heel wat minder uniek dan zij het zelf adverteerden. In het bijzonder organisatiesociologen en bestuurskundigen hebben de uitvoerende organisatie onder de loupe genomen met als 'klassieke' voorbeelden Selznick's *T.V.A. and the grass roots* (1974) Blau's *Dynamics of bureaucracy* (1955) en Kaufman's *The forest ranger* (1960).

Wat de hier besproken studies over de uitvoering van beleid aan nieuwe inzichten opleveren, is een vraag waar in de laatste paragraaf (par. 9) van deze recensie op terug wordt gekomen. Voor het zover is, ga ik in de volgende paragraaf (par. 2) nader in op het begrip uitvoering van beleid. In paragraaf 3 komen verschillende theoretische benaderingen van het proces van beleidsuitvoeringen aan bod. De paragrafen 4 tot en met 8 zijn aan de afzonderlijke hier besproken studies gewijd.

2. Uitvoering van beleid

Uitvoering viel zeer goed in het beleidsproces af te zonderen toen het onderscheid tussen politiek en bestuur nog zijn volle gelding had. Maar die onderscheiding tussen politiek-wetgevende activiteiten enerzijds en bestuurlijke-uitvoerende activiteiten anderzijds heeft in zijn oorspronkelijke exclusieve en normatieve betekenis geen stand kunnen houden. Politiek en bestuur zijn

geen elkaar uitsluitende categorieën. Bovendien is er weinig steun meer voor de stelling, dat de politiek zich niet met het bestuur, het bestuur zich niet met politiek dient bezig te houden. Beleid werd meer en meer als een proces opgevat met de nadruk op het continue karakter van dat proces. In dat proces konden wel verschillende activiteiten worden gerubriceerd in analytische categorieën van organisatie en besluitvorming.

Wat was het gevolg voor het begrip uitvoering? Niet ongebruikelijk is het het beleidsproces in fasen uiteen te leggen. Mayntz e.a. doen dat ook. Zij laten het beleidsproces bestaan uit een drietal fasen: de probleemformulering, de vaststelling van een beleidsprogramma en de uitvoering van dat programma (vgl. Mayntz e.a. p. 5). Het bezwaar tegen de aanduiding 'fase' is dat het een volgtijdelijkheid veronderstelt. Na de probleemformulering komt de vaststelling van het programma en vervolgens de uitvoering. Voorts kunnen ervaringen met de uitvoering van het beleid leiden tot nieuwe probleemformuleringen waarvan nieuwe beleidsprogramma's of onderdelen daarvan ontstaan. Het beleidsproces wordt opgevat als een *cyclisch proces*, waarbij de terugkoppeling als een aparte fase kan worden beschouwd.

In plaats van 'fasen' kan van 'deelprocessen' worden gesproken. Het idee van opeenvolging is dan niet langer dwingend, een zekere gelijktijdigheid van verschillende activiteiten wordt niet uitgesloten. Maar de vraag kan worden gesteld of het wel mogelijk is bepaalde overheidsactiviteiten als beleidsvormend en andere als beleidsuitvoerend aan te merken. Beleid wordt, zo zou men kunnen stellen, gevormd terwijl het wordt uitgevoerd (Vgl. Majone en Wildavsky, 1978). De beleidsvorming kan worden opgevat als een eerste stap in een implementatieproces. Is er wel plaats voor een begrip als beleidsuitvoering?

Hoe lossen de verschillende auteurs dit probleem op? 'How then', vroegen Pressman en Wildavsky zich al af, 'do we distinguish between a policy and its implementation?' (p. xiii). Dat onderscheid moet immers worden gemaakt als men de beleidsuitvoering tot onderwerp van studie wil nemen.

Dunsire (I, hoofdstuk 1) gaat het meest diep op die vraag in. Uitvoering heeft twee betekenissen, stelt hij: het uitvoeren zelf en de effecten die daarmee in het leven worden geroepen. Vandaar dat hij een onderscheid tussen 'implementation' en 'impact-studies' maakt. Wat de implementation-studies aangaat, richt de aandacht zich op het omzetten van denken en woorden in feitelijk handelen. Dunsire richt zich op het onderscheid tussen willen en doen, tussen een commando en de uitvoering van dat commando, op wat hij noemt, de P/Q-relatie.

Nu is dit onderscheid rijkelijk simpel, Dunsire erkent dat. Zelfs bij een analyse op het niveau van de gedragingen van individuen is er sprake van overlappingsen. Al handelend kan een verandering in de wilsvorming ont-

staan. Het willen kan worden aangescherpt, gespecificeerd terwijl men handelt. Bij een analyse op het meso-niveau, op het niveau van organisaties, neemt de complexiteit aanzienlijk toe. Daarom is het begrijpelijk dat de tweedeling tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering zo onbevredigend is. Zij doet geen recht aan de complexiteit van bestuurlijke processen. Dunsire suggereert een TOTE-cyclus als vervanging: Test-Operate – Test-Exit. Die cyclus is de module voor individuele, groeps- en organisatorische processen, gelijktijdig, asynchroon, herhalend op verschillende niveaus.

Voor Bardach en voor Mayntz e.a. ligt het probleem eenvoudiger. Beiden gaan na wat er van wetgeving terecht komt. Bardach (p. 5) stelt zich daarbij de vraag hoe de activiteiten van de groepen en organisaties die met de uitvoering van een wet te maken hebben kunnen worden gestuurd en beheerst. Mayntz e.a. richten zich op de '... Diagnose und Erklärung von Hindernissen beim Gesetzesvollzug' (p. xv). De aanwezigheid van een wet geeft een zeker houvast. Er is een regeling waarmee de uitvoering vergeleken kan worden. Wat het commando inhoudt, kan worden omschreven. Iets anders is of de inhoud van de uit te voeren opdracht helder en éénvoudig is.

Wat de drie andere hier behandelde studies aangaat, vormt het tweede boek van Dunsire in zekere zin de verbijzondering van de vraagstelling van Bardach. Hoe kan de uitvoerende organisatie vanuit het oogpunt van de bestuurder in de hand worden gehouden, vraagt Dunsire zich af en kiest voor het oogmerk: '... to elaborate a theory about control in a bureaucracy ...' (C, p. v). Hood behandelt de grenzen die de uitvoerende organisatie aan het beleidsproces stelt: 'This book purports to show that administration is not a trivial element in the policy process ...; to offer a framework for analysing the administrative element, and to show that such analysis deserves a more central place in policy analysis than it has received up to now' (p. v). Hill richt zich op de betrekkingen tussen de uitvoerende overheid en zijn cliënten. Dit boek '... looks at the kinds of relationships between the individual and the State, which have developed as the State has increasingly tried to control its citizens, to provide benefits and services for them, and to plan on their behalf. It looks at problems which arise in the resulting relationships, and evaluates some of the solutions to these problems which are widely canvassed' (p. 11-12).

Kennelijk is het de auteurs mogelijk tussen beleid en de uitvoering, tussen dat wat men zich voorneemt en de realisering daarvan, een cesuur aan te brengen. Dit is eenvoudiger naarmate het beleid een bepaald moment, bijvoorbeeld van formele vaststelling, kent waarop het wordt geformuleerd. Het is voorts eenvoudiger beleid en uitvoering te scheiden naarmate de inhoud van het beleid vóór het moment van uitvoering duidelijker is. De vragen die over de uitvoering van beleid worden gesteld hebben een andere inhoud dan

vragen naar de totstandkoming van beleid. Daarbij springt de vraag naar de realisering van wat men zich voorgenomen heeft tot stand te brengen er uit. Niet voor alle vraagstellingen is het nodig om een onderscheid tussen beleid en uitvoering te maken. Zo kan de vraag naar de rol van onderdaan, een rol die er door de concentratie op het beleidsvormingsproces nauwelijks aan te pas kwam (zie Thomassen 1979), meer aandacht krijgen zonder dat daarvoor geforceerde onderscheidingen nodig zijn. Dat betekent echter niet dat steeds volstrekt verschillende vragen aan de orde komen. De vraag naar de wijze waarop de overheid en onder invloed waarvan de overheid zijn beslissingen neemt is gedurende het gehele beleidsproces van betekenis.

Tot de mogelijke vragen over de uitvoering van beleid hoort ook waarom een beleid op een mislukking uitloopt (vgl. Maarse 1978). Die vraag vormt echter een wespennest. Want is het duidelijk wat de gronden voor het oordeel dat een beleid faalt kunnen zijn? De oppositie zegt dat met herhaling van een regeringsbeleid, het kan het oordeel van teleurgestelde burgers en belangengroepen zijn. Of is uitsluitend de mening van hen die het beleid vaststelden van belang, gesteld al dat zij het onderling eens zouden zijn? Neem eens als standaard de opvattingen van degenen die het beleid vaststelden. Wat is de betekenis van die standaard als de opvattingen van de beleidvoerders zich wijzigen, als de samenstelling van de groep beleidvoerders zelf verandert, als in de omstandigheden waaronder het beleid wordt uitgevoerd wijzigingen optreden, als op een later tijdstip een beleid met een andere inhoud nodig zou zijn? Houdt bovendien de complexiteit van het beleid niet mede in, dat de uitvoerders van het beleid voortdurend inhoud moeten geven aan een op zich genomen maar matig adequaat beleid? Zijn er bovendien niet andere, even legitieme, gezichtspunten dan die van de bestuurders mogelijk? Zoals die van burgers bijvoorbeeld tot wie het beleid zich richt. Naast de visie van de beleidvoerders aan de top van de beleidshiërarchie naar de activiteiten die ter realisering van hun wensen worden verricht ('top-down'), laten zich andere visies onderscheiden, waaronder die van uitvoerders of van onderdanen.

Bovendien, is het mogelijk te spreken anders dan in een oppervlakkig oordeel over het falen van een beleid? Zijn de resultaten daarvoor meestal niet te verspreid en te verschillend te interpreteren? Liggen de waarneembare resultaten van een beleid vaak niet ergens op een continuüm tussen een doorslaand succes of een volledig falen: te weinig resultaten om zich als bestuurder op te kunnen beroepen, teveel resultaten om tot de conclusie te komen dat het allemaal geen zin heeft gehad. Het nagaan wat de effecten van een beleid zijn is een onderzoeksactiviteit vol voetangels en klemmen. De vraag naar het al of niet falen van een beleid schept een reeks van afzonderlijke, moeilijk te overwinnen problemen.

3. Theoretische benaderingen

Bardach (1977, hoofdstuk 2) onderscheidt in zijn studie een vijftal verschillende conceptuele benaderingen van de uitvoering van beleid.

1. Implementatie als *pressie-politiek*. Het onderhandelen en manoeuvreren, het duwen en trekken dat de totstandkoming van beleid zozeer kenmerkt, gebeurt ook tijdens de uitvoering van het beleid. Gepassioneerde tegenstanders van het beleid die het bij de vaststelling van het beleid verloren hebben, zoeken alsnog naar mogelijkheden om hun gelijk te krijgen. Sommige beslisers hebben het voorgestelde beleid gesteund in de overtuiging dat er toch niets van terecht zou komen en zonder van plan te zijn het ooit uit te voeren. Anderen voeren het juist uit teneinde het alsnog naar hun eigen inzichten om te buigen. Dit is de beschouwingwijze die *Murphy* (1973) over de implementatie van onderwijswetten in de V.S. naar voren brengt.

2. Implementatie als *massale instemming*. Deze visie, naar voren gebracht door *Bunker* (1972), kent als centrale vraag hoe ideeën kunnen worden omgezet in effectieve collectieve actie. Als men de effecten wil bereiken die men voor ogen had is het nodig dat er een zekere mate van overeenstemming bestaat tussen de opvattingen van de beleidvoerders en hen op wie het beleid is gericht en die er de gevolgen van ondervinden. Voor de succesvolle uitvoering van een voorgenomen beleid is het nodig dat de betrokken machthebbers uit het bestuur en de bevolking een minimaal werkbare coalitie aangaan.

3. Implementatie als een *bestuurlijk beheersingsproces*. Bureaucraten worden verantwoordelijk geacht voor veel uitvoeringsproblemen. Het meest veelvuldig hoort men de opvatting, dat lagere ambtenaren de instructies en opdrachten van hun superieuren niet of niet goed uitvoeren. Deze opvatting kan men terug vinden bij onder anderen *Allison* (1971) en *Halperin* (1974) en vooral de laatste geeft daar ook talrijke voorbeelden van (zie zijn hoofdstukken 13 en 14). Ook *Dunsire* kijkt op een dergelijke wijze tegen de beleidsimplementatie aan. Factoren die in deze beschouwingwijze van belang zijn, zijn onder meer gezagslekken in de organisatie, verschillen in typen ambtenaren die hogere en lagere organisatorische posities innemen en fouten in de wijze van leidinggeven.

4. Implementatie als *onderhandelingen tussen organisaties*. Deze conceptie is in het bijzonder door *Derthick* (1972) naar voren gebracht in haar studie over de programma's voor nieuwe steden. Zij heeft daarbij vooral aandacht voor het gedecentraliseerde bestuur en de problemen die het centrale bestuur ondervindt om de lokale besturen te laten doen wat centraal nodig wordt geoordeeld. Financiële prikkels en onderhandelingen over de voorwaarden waaronder hulp zal worden verstrekt nemen de plaats in van opdrachten en

de uitvoering daarvan.

5. Implementatie als *complexiteit van gezamenlijke actie*. Dit is de verklaring die *Pressman en Wildavsky* (1973) naar voren brengen. Heel prozaïsche factoren als veranderingen binnen de groep der actoren, verschillen in perspectieven tussen de actoren onderling, een veelheid aan benodigde goedkeuringen leiden er toe, dat programma's die er zo simpel uitzagen worden gefrustreerd. De uitvoering van het beleid geschiedt via besluitvormingsketens, waarvan de zwakste schakels de sterkte bepalen. Er is maar één onwillige partner nodig om een programma in het honderd te laten lopen en dat loopt het dan ook.

Bardach, ontevreden over deze verschillende concepties, voegt er een zesde aan toe. Hij vat implementatie op als een *systeem van spelen*. 'By "system" I mean simply a collection of structural elements related to one another through ongoing processes. The elements are games, and their relationships are so manifold and convoluted that it is impossible to say much about the system as a whole except that the constituent elements, the games, are on the whole only loosely interrelated' (p. 56). De term spel moet worden opgevat als een metafoor die de onderzoeker er toe brengt onder meer te letten op de spelers van het spel, op hun inzet, hun strategieën en tactieken, de gehanteerde spelregels, op de communicatie tussen de spelers, op onzekerheden en op beginselen als fair play.

In de termen van de onderscheiding van Bardach hanteert *Hood* niet zózeer één conceptie. In zijn beschrijving van de grenzen van het bestuurlijk kunnen zijn zowel elementen uit de optiek van de beheersing vanuit de bestuurlijke top, als vanuit het gezichtspunt van de onderhandelingen tussen organisaties en als vanuit de complexiteit van de gezamenlijke actie te onderkennen. Daarmee doet hij recht aan de complexiteit van bestuurlijke processen die zich vaak moeilijk in één theoretische conceptie laat vangen.

De benadering die *Mayntz* en haar medewerkers hanteren berust op een model aangaande de *effectiviteit van beleid* vanuit de visie van de beleidvoerders. Ter discussie staan de oorzaken waarom bepaalde doeleinden niet worden bereikt. In hun onderzoeksverslag worden zowel tekortkomingen in het beleidsinstrumentarium, intra- en interorganisatorische gebreken aan de uitvoeringsstructuur als bepaalde kenmerken waaronder de mate van samenwerking door de groepen waarop het beleid zich richt onderkend. In dit effectiviteitsmodel komen elementen genoemd in eerdere concepties terug.

Bij *Hill* ontbreekt een expliciete conceptie van de interactie tussen staat en burgers goeddeels. De aard van de studie, een literatuurcompilatie, is daar een verklaring voor. Uit de door hem onder de loupe genomen problematiek laat zich achteraf een conceptie van burgers beschrijven die ten opzichte

van de overheid in een steeds ongelijkere positie komen te verkeren en die steeds afhankelijker worden van de verkrijging van goederen en diensten van de overheid.

Met dat al lijkt aan benaderingen van het uitvoeringsproces en de effecten daarvan geen gebrek. De meeste benaderingen richten de aandacht op een bepaald aspect. Zij vormen de basis voor bepaalde vraagstellingen. Uitsluiten doen zij elkaar niet. Uitvoering van beleid sluit elementen van druk en tegendruk, van benodigde consensus, van gecoördineerde actie en onderhandelingen in. Uitvoering kan beoordeeld worden in termen van beleidsdoeleinden of effecten voor betrokken burgers. Vooral nog lijkt een zekere mate van theoretisch eclecticisme bij de bestudering van vragen over uitvoering van beleid verdedigbaar.

4. Uitvoering als spel

Bardach onderzoekt wat er terecht komt van *Lanterman-Petris-Short Act*. Die wet wordt medio 1967 door de Californische wetgever vastgesteld. De bedoeling van de wet is om de rechten van individuen die als geestesziek worden beschouwd te beschermen en het streven te versterken om psychiatrische patiënten in plaats van in verafgelegen overheidsklinieken onder te brengen, in de plaatselijke gemeenschap te houden en ze daar proberen te genezen. Het zijn beleidsvoorkeuren, maar dat terzijde, die tien jaar later ook in Nederland enige betekenis krijgen.

Van de eerste bedoeling van de wet kwam meer terecht dan van de tweede. Maar de tweede had dan ook een heel ander karakter en impliceerde een beleidsverandering waar een veelheid aan zowel private als publieke organisaties, als individuele psychiaters, ziekenhuispersoneel als de plaatselijke bevolking bij was betrokken. De uitgangspunten van dat beleid waren heel wat gemakkelijker aan te geven dan de resultaten. Bardach probeert die, – in een bijlage overigens – wel in te schatten, maar is aanzienlijk meer geïnteresseerd in de processen die zich bij de implementatie van de wet afspelen.

Zoals gezegd (zie par. 3) gebruikt hij voor een beschrijving van die processen de theoretische conceptie van het spel. Het zijn echter geen spelen in de zin der speltheorie, maar meer houdingen en strategieën die door de auteur van kernachtige labels worden voorzien: 'easy money', 'easy live', 'tokenism', 'odd man out', 'up for grabs', 'massive resistance'. Dezelfde techniek gebruikte *Wildavsky* (1964) bij de beschrijving van begrotingstactieken, waarvan 'old stuff', 'camel nose' en 'look, no hands' tot de bekendste behoren. Bardach's spelen onderscheiden zich in een belangrijk opzicht van de door *Wildavsky* genoemde tactieken. Zij vormen geen hulpmiddelen om een bepaald overheidsbesluit te realiseren, maar bedreigen het succes van het

voorgenomen beleid, beduiden tegenwerking, obstructie, vertraging.

De techniek van het omschrijven van spelen en het voorzien van pakkende namen is zeer lezenswaard, maar verklarende waarde heeft deze techniek natuurlijk niet. Bovendien dreigt de boeiende lectuur uit het oog te doen verliezen dat de wijze van beschrijving niet tot een systematische behandeling van voor het beleidsproces relevante variabelen leidt.

Zijn visie op het implementatieproces is uitsluitend een 'top-down' visie: het gezichtspunt van de beleidvoerders wordt overgenomen, in de case-study van Bardach vooral het gezichtspunt van Lanterman. Dat is een vorm van blikverenging die doorwerkt in de remedies die hij als oplossing van problemen bij de uitvoering van beleid aandraagt. Centraal staat bij hem het volgende probleem. 'The essential implementation problem is to control and direct the vast profusion of program-related activities carried on by numerous and disparate organizations and individuals so as to achieve program objectives, keep costs down, and reduce delay' (p. 250). 'Every succesful program needs a fixer' roept hij in zijn laatste hoofdstuk in een poging praktische adviezen te geven aan overheidsfunctionarissen die met de vorming van beleidsprogramma's zijn belast (p. 250).

Maar Bardach vergeet iets. Zijn 'fixer', de volksvertegenwoordiger Lanterman, is een vooraanstaand politicus, met grote hulpbronnen, voorzitter van één van de belangrijkste commissies, in het bezit van een competente staf. En toch kan niet worden volgehouden dat zijn beleid een groot succes was. Sterker nog, als het er om gaat om vast te stellen of het beleid een succes is geweest, blijft de auteur het antwoord in belangrijke mate schuldig.

Het is overigens niet zijn enige advies. Hij doet suggesties om het monopolide karakter van overheidsorganisaties tegen te gaan, geeft middelen aan om tot een betere organisatorische beheersing van het uitvoeringsproces en de daarbij nodige onderhandelingen tussen organisaties te komen. Maar wat nu als de tegenwerking en vertraging een gevolg zijn van een miserabel beleid, slecht in elkaar zittend of onverteerbaar voor degenen die bij de uitvoering zijn betrokken? Bardach's benadering is voor de oplossing van dergelijke problemen minder geschikt, al wijst hij erop dat aan een succesvol beleid een goede theorie ten grondslag moet liggen, om vervolgens weer snel op allereerste taktieken en strategieën in het kader van succesrijke beleidsvoering in te gaan. Bovendien kent elk spel zijn regels. Hoe de regels van het spel tot stand komen is een probleem van meta-beleidsvorming waar Bardach aan voorbij gaat.

Samenvattend, een boeiend boek om te lezen, maar theoretisch mager en met een bovenmatige aandacht om zaken voor elkaar te krijgen.

5. Beheersing van beleidsuitvoering

'A description of the processes of implementation is not . . . , a complete description of the execution process in a bureaucracy', zegt Dunsire (I, p. viii). De auteur beperkt zich in een aantal opzichten, namelijk hij:

1. gaat niet in op beleidsvorming;
2. laat 'de mensen' eruit;
3. gebruikt een hele ruime definitie van bureaucratie;
4. gebruikt een ouderwets ideaal-typisch kader in plaats van een behaviouristische of een contingency benadering;
5. houdt zich uitsluitend met intern organisatorische processen bezig onder verwaarlozing van wat er in de omgeving van de organisatie gebeurt (vgl. p. viii-ix).

Deze beperkingen gelden voor beide delen. Het onderscheid tussen de delen is, dat Dunsire zich in 'Implementation' richt op het proces van uitvoering waardoor woorden tot feitelijke acties worden, terwijl hij in 'Control' een theorie over beheersing in de bureaucratie tracht te ontwikkelen. Beide zijn theoretische studies waarin empirisch materiaal als illustratie van het betoog wordt gebruikt.

Wat het eerste boek, *Implementation in a bureaucracy*, aangaat, begint Dunsire met een hoofdstuk over de eerder genoemde P/Q relatie en een uitstekende behandeling van de literatuur die over uitvoering is verschenen. De ruime opvattingen die de auteur over implementatie hanteert, brengt hem vooral bij organisatiekundige literatuur terecht.

Uit de bestudering van de voorhanden literatuur komt zijn onderscheid tussen 'impact'-studies en 'implementation'-studies voort (vergelijk par. 1). In de tweede plaats krijgt hij daardoor het inzicht dat woorden als uitvoeren, implementeren, completeren, voor elkaar brengen semantisch iets veronderstellen dat reeds eerder heeft plaatsgevonden en dat als beleidsvorming kan worden aangeduid. Maar de praktijk van alledag kan een heel andere logica kennen zoals wij hierna nog zullen zien. In de derde plaats blijkt het voor inzicht in implementatieprocessen nuttig om complexe organisatiemodellen te bestuderen. In de vierde plaats blijkt er geen duidelijk moment in het beleidsproces aan te wijzen waarop P in Q wordt getransformeerd: dat gebeurt eigenlijk op elk moment in het proces. Er is wel geprobeerd de uitvoering te verbinden aan een hiërarchisch organisatiemodel, maar dat veronderstelt volgens Dunsire een simpele opvatting van opdrachten waarbij deze als constanten worden beschouwd. In een organisatienetwerk is het de taak in de implementatie om een opeenvolging van handelingen te ontwerpen.

Dunsire onderscheidt twee modellen van het implementatieproces waarin dit proces respectievelijk als een *ontwikkelings-* en als een *aggregatief* proces

wordt opgevat. In een ontwikkelingsproces verloopt het proces van algemeen naar specifiek, waarbij elke stap meer pragmatisch is dan de vorige. Een aggregatief proces is niet meer dan een assemblage van bepaalde acties die op zichzelf niet uit de oorspronkelijke actie zijn af te leiden. Het eerste model is wat klassieker dan het tweede, maar per sé niet slechter. Dunsire is van oordeel (I, p. 130-131) dat in een aantal stadia van het beleidsproces het eerste model zelfs een betere kenschetsing geeft dan het tweede.

Dat in een beleidsproces moeilijk fasen zijn aan te wijzen kan als een gevolg worden beschouwd van het feit, dat er drie verschillende opeenvolgingen zijn te onderscheiden. Dunsire noemt sequenties in *tijd*, in *logica* en in *organisatie*. Wat een logische volgorde van activiteiten is, kan in de tijd gezien heel anders verlopen en zich bovendien op verschillende organisatorische niveaus of in verschillende deelorganisaties afspelen. Elk functioneel onderdeel van de organisatie heeft een eigen terrein van werkzaamheden. Het is echter niet altijd zo dat aan de top de beleidsontwerpde en veelomvattende activiteiten worden verricht en lager in de hiërarchie uitvoerende activiteiten van steeds geringere reikwijdte.

Ook gezegd is binnen een organisatie niet uitsluitend met rang verbonden, maar tevens met de kennis die een gevolg is van het verrichten van bepaalde werkzaamheden. Het manipuleren van informatie zowel naar boven als naar beneden in de hiërarchie komt bij elke taak voor. Elke taak wordt gekenmerkt door een eigen terrein, specifieke kennis en een eigen toerusting. Een implementatieproces bestaat er uit om een aantal van die taken op een bepaalde wijze te combineren teneinde een bepaalde output te krijgen. Worden bepaalde combinaties van taken vaak gebruikt dan krijgen hun onderlinge relaties een meer permanent karakter en vormen zij een organisatie. Dat laatste is ook de praktijk: de meeste organisaties bestaan al voor zij als opdracht krijgen een bepaalde taak uit te voeren.

Nu hebben wij, zegt Dunsire (I, p. 229), tot dusverre alleen de perfecte implementatie bestudeerd. Maar in de praktijk blijken allerlei zaken scheef te gaan of uit de hand te lopen. Vanuit dat gezichtspunt is de beheersingsconceptie in een bureaucratie van groot belang. Daarover gaat dan ook het complementaire boek, waarin de auteur een theorie over beheersing binnen de bureaucratie tracht te ontwikkelen. De belangrijkste vraagstelling daarbij is hoe een topfunctionaris erin slaagt zijn ondergeschikten, die elk op hun terrein meer deskundig zijn dan hijzelf, in de hand te houden (C. p. viii).

Het model dat uit deze tweede studie resulteert, kent de volgende elementen.

1. Iedere bureaucraat heeft een superieur en een ondergeschikte, maar is ook zelf superieur en ondergeschikte.
2. Gezagsrelaties vormen niet de enige kenmerking van een bureaucratie-

3. Superieuren kunnen hun ondergeschikten structureel, procedureel en inhoudelijk beperken in de vrijheid die zij kennen om besluiten te nemen.
4. Superieuren kunnen hun ondergeschikten sturen via het vaststellen van normen en drempels en via het op verschillende wijzen informatie verzamelen over hun activiteiten.
5. Langs drie wegen kan een superieur de instemming van zijn ondergeschikte met de hem opgelegde normen en beperkingen verkrijgen: via dreiging met sancties, via het erkennen van verplichtingen over en weer en via identificatie.
6. Programma's voor de implementatie van beleid kunnen in de war worden gebracht door oncontroleerbare, externe bronnen van storing, door slechte communicatie of door conflicterende doeleinden. De laatste twee oorzaken vereisen additionele coördinerende activiteiten.
7. Genoemde activiteiten kunnen worden verricht door speciaal daarvoor aangestelde functionarissen of door ambtenaren die direct met de storing te maken hebben. Bij zeer ernstige storingen, in tijden van crises dus, zal de coördinatie vereisen dat vrijheden worden beperkt en jurisdicties worden samengevoegd.
8. Een manier om impliciete beheersing van de bureaucratie te verkrijgen is om verschillende, onderling tegenstrijdige procedurele doeleinden te stellen.
9. Een bijstelling van prioriteiten tussen de doeleinden van een bureaucratie kan worden bereikt door het selectief afremmen van bepaalde vormen van maximaliserend gedrag.

Beheersen van een bureaucratie, besluit Dunsire (C. p. 226), houdt in, dat geringe, bijna marginale invloed in een bestaande evenwichtssituatie wordt uitgeoefend. Waar het om gaat zijn subtiele bijstellingen, want stelt hij, Stafford Beer aanhalend: 'If managerial systems were not basically self-regulating it would never be possible to manage them'.

Ik heb Dunsire, zeker waar het de conclusie van 'Control in a bureaucracy' aangaat, uitvoerig aan het woord gelaten. Op die manier is het mogelijk een goede indruk te krijgen van wat deze auteur te bieden heeft. Een voorstelbare reactie is, dat de conclusies van Dunsire toch weinig opmerkelijk kunnen heten. Dat is ook mijn oordeel. Een lichte teleurstelling over enkele conclusies die in de literatuur over bedrijfs- en bestuurorganisatie al vaker naar voren zijn gebracht, kon ik moeilijk van mij afzetten. En die teleurstelling is des te opmerkelijker na een zo boeiende studie. Voor zowel 'Implementation' als 'Control' geldt dat het fijnzinnig opgebouwde boeken zijn, waarin subtiele betogen worden gehouden en waarin de auteur een grote literatuurkennis

demonstreert. De leuke voorbeelden en creatief gevonden analogieën waarmee hij zijn betoog doorspekt, bevorderen de leesbaarheid van beide boeken, terwijl ze bovendien theoretische noties verduidelijken. Ik laat ondergeschikte feiten, als het feit dat de auteur na 227 pagina's 'Implementation' nog moet uitleggen wat de term 'office' betekent achterwege. Wat fascineert is de wanverhouding tussen de kwaliteit van de analyse en de betrekkelijke algemeenheden die er het resultaat van zijn. Men kan de auteur van die wanverhouding een verwijt maken. Mogelijk echter ligt de oorzaak niet bij hem, maar is zij een gevolg van de aard van de materie die hij onder de loupe heeft genomen. Wanneer bij wijze van samenvatting over beleidsimplementatie en sturing in bureaucratieën moet worden gesproken, zijn, kan men betogen, de spreekwoordelijke deuren al wagenwijd opengezet. Als dat juist is, dient men bedacht te zijn op ernstige generaliseringsproblemen met de uit implementatieonderzoek verkregen inzichten.

6. Overheid en individu

De burger in de verzorgingsstaat staat centraal in het boek van Hill. Hij laat zien hoe de invloed van de staat op de burger vooral de laatste eeuw is veranderd. Die verandering was een gevolg van de uitbreiding van de dienstverlening van de overheid enerzijds, een intensivering van de belastingheffing anderzijds. De staat levert sociale zekerheid, huisvesting, inkomensherverdeling, faciliteiten aan ondernemers. Maar die levering geschiedt op grond van bepaalde indicaties: de vrager moet veelal aan gespecialiseerde criteria voldoen wil hij voor dienstverlening in aanmerking komen. De burger is dan al vrager. Onwetendheid en stigmata kunnen er de oorzaak van zijn dat er geen beroep op de levering van overheidsvoorzieningen wordt gedaan.

De bureaucratie moet als de dienstverlenende organisatie worden opgevat. Hill zet tegenover elkaar de voor- en nadelen van een strakke regelgebonden organisatie en de organisatie waarin ambtenaren een grote beleidsvrijheid kennen. Voor de daadwerkelijke levering van goederen en diensten zijn twee soorten ambtenaren van groot belang: de 'intake-ambtenaar' en de 'professional'. De eerste soort oefent een belangrijke invloed uit op de administratieve weg die een aanvraag doorloopt. De tweede soort kent een aanzienlijke persoonlijke en groepsautonomie. Burgers zijn in de meeste gevallen in verhouding tot vertegenwoordigers van beide typen ambtenaren tamelijk machteloos. Ze moeten de juiste vragen stellen, juist gezien in het licht van de van toepassing zijnde regels en van de voor de professionals gebruikelijke wijze van uitdrukken. Geheel machteloos zijn de burgers echter niet; zij kunnen klagen over de wijze waarop zij zijn behandeld. Een hiërarchisch hogere kan worden benaderd, volksvertegenwoordigers en ombudslieden vormen een weg, rechtsgangen staan open. Elk van die wegen kent beperkingen zoals in

ons land onder anderen door Schuyt c.s. (1976, 1978) is duidelijk gemaakt.

Een afzonderlijk hoofdstuk (hoofdstuk 8) wijdt Hill aan de planningsprocessen en de invloed die daarvan op de staatsburgers uitgaat. Een aantal van de eerdergenoemde problemen keert daarbij terug: de verstarring die kan ontstaan door het vastleggen van het toekomstig bodemgebruik, de deskundigheid en de bewogenheid van de planners en de betrekkelijke hulpeloosheid van de staatsburgers.

In zijn laatste hoofdstuk tenslotte gaat Hill op het participatie-verschijnsel in. Hij vat dit verschijnsel op als een middel voor burgers om invloed uit te oefenen op overheidsactiviteiten. Ook dit middel kent zijn beperkingen: het is vaak moeilijk de essentiële beslismomenten te ontdekken; het middel is meer geschikt voor leden van de middenklasse dan voor leden van de lagere sociale groepen. Juist de mensen voor wie de dienstverlening van de overheid bedoeld is, zijn in participatieprocessen ondervertegenwoordigd en voelen zich het minst bij die processen betrokken. De moderne overheidsactiviteiten, concludeert Hill (p. 234), zijn sterk afhankelijk van complexe overheidsorganisaties. Een van de prijzen die wij voor de verzorgingsstaat moeten betalen is een structuur die moeilijk te beheersen is en waarin de individuele 'consumenten' moeilijk hun weg kunnen vinden. Zonder die organisatie zijn wij echter tot weinig in staat. Het op te lossen vraagstuk is dat van handhaving van overheidsactiviteiten op grote schaal en gelijktijdige vergroting van de zeggenschap van de bevolking over de activiteiten van de overheid.

In vergelijking met de eerder besproken boeken, staat de studie van Hill apart. Niet het implementatie-proces zelf noch een bepaald beleidsterrein of een bepaalde groep burgers, maar de effecten van de ordenende staat op de positie van de geordende burgers is het onderwerp. Uitputtend is de behandeling ervan niet: educatieve aspecten bijvoorbeeld, of terugkoppelingsaspecten waardoor beleidseffecten leiden tot de vraag om nieuwe voorzieningen en de afschaffing van oude, ontbreken. De auteur behandelt een aantal aspecten van een belangwekkende problematiek en doet dat competent. Dat hij Engelse situaties beschrijft is nauwelijks een bezwaar; de Nederlandse verzorgingsstaat kent goeddeels vergelijkbare problemen. Wel is een bezwaar dat de auteur zich van een droge schrijfstijl bedient.

De kracht van de studie van Hill ligt meer in de behandeling van onderdelen van zijn vraagstelling dan uit het ontvouwen van een al omvattend antwoord op de vraagstelling als geheel. De auteur is sterk in het aangeven van problemen en demonstreert telkens weer een vermogen bestaande literatuur bijeen te zetten en de lezer naar diepgaander studie te doen verlangen. Dat zijn belangrijke verdiensten voor een boek dat niet veel nieuwe problemen aanroert, maar er een aantal bijeenvoegt, problemen die een gevolg zijn van een diep in het maatschappelijk leven ingrijpende staat.

7. Bestuurlijke grenzen, dilemma's, onvolkomenheden

Tien jaar, zegt Hood (p. v), heb ik nagedacht over de rol van bestuursorganisaties in het beleidsproces en dit boek is er het resultaat van. Ik zal een poging doen om duidelijk te maken dat de analyse van bestuursorganisaties een bijdrage kan betekenen aan de studie van het beleid. In veel beleidsstudies wordt het bestuurlijke element veronachtzaamd. Teveel wordt gelet op de inhoud van het beleid, te weinig op de bestuurlijke processen nodig om het beleid uit te voeren. Er zijn grenzen aan wat het bestuur kan: hoe fraai of wenselijk een beleid ook, soms is het onmogelijk om het uit te voeren.

In de studie van Hood staan de grenzen van het bestuur in beleidsprocessen centraal. Om duidelijk te maken wat die grenzen kunnen inhouden, ontwikkelt hij een model van perfect bestuur, waarin hij zich voorstelt hoe een beleidsproces er idealiter uit zou zien. Voorwaarden daarvoor zijn: voldoende hulpbronnen, politieke acceptatie van beleidsvoorstellen alsmede een administratie die aan de volgende condities voldoet:

1. een holistische organisatie met een enkele gezagslijn;
2. uniforme normen en regels;
3. absolute gehoorzaamheid;
4. perfecte coördinatie en informatie alsmede ondubbelzinnige opdrachten;
5. voldoende tijd (Hood, p. 6-7).

Maar een dergelijk model is natuurlijk te mooi om waar te zijn. Hood onderscheidt een drietal categorieën grenzen aan de beleidsuitvoering:

- *externe*, niet aan het bestuur toe te schrijven grenzen waaronder de economische afweging van voor- en nadelen;
- *bestuurlijke* grenzen, die inhouden dat niet voldaan wordt aan de genoemde vijf condities van perfect bestuur;
- grenzen van een hybridisch type die hij als *quasi-bestuurlijke* grenzen aanduidt.

Quasi-bestuurlijke grenzen verwijzen naar situaties waarin ambtenaren een onmogelijke taak krijgen, omdat er belangrijke politieke beslissingen nodig zijn maar niet worden genomen of waarin bestuurlijke systemen met meer taken worden opgezadeld dan men politiek bereid is om te financieren. Gezien de bedoeling van zijn boek is het begrijpelijk dat de tweede categorie grenzen centraal in zijn belangstelling staat. Hood wijst er daarbij op dat bestuurlijke problemen vaak als een rookgordijn dienen voor politiek onvermogen om adequate beslissingen te nemen.

Echte bestuurlijke grenzen doen zich voor wanneer niet voldaan wordt aan de condities voor een perfecte administratie, wanneer er onvoldoende (inter-organisationale) coördinatie bestaat, zich bestuurlijke beheersingsproblemen

voordoen omdat incongruentie in de normen en regels zit, zich weerstanden en onvolkomen gehoorzaamheid manifesteren, categoriseringsproblemen optreden omdat de benodigde informatie onvoldoende en de tijdsdruk te groot is. Hood onderzoekt welke mechanismen deze grenzen veroorzaken. Die mechanismen brengt hij onder in twee categorieën: 'administratieve dilemma's' en 'non-linearities'.

De verschillende stappen in het beleidsproces houden steeds een keuze uit alternatieven in: alternatieven als de keuze tussen betrokkenen zelf laten beslissen of ze dwingen, de keuze tussen verschillende wijzen van sturing vooral als die onderling tegenstrijdig zijn of de keuze van de één de keuze van de ander uitsluit. De bestuurder kan zaken zelf beslissen of iemand een volmacht geven, maar ten aanzien van één zaak niet beide wegen tegelijkertijd bewandelen. Elk van die wegen kent zijn voor- en nadelen. De nadelen keren terug in de vorm van onvolkomenheden. De gebreken van bestuurlijke middelen treden dan aan het licht: de tijdsvolgorde klopt niet, er moet worden bestuurd in een vijandige omgeving, de maatregelen passen niet op de aan te vatten sociale problemen, het proces kan onvoldoende worden beheerst. De auteur laat niet na een aantal voorbeelden van wat men nachtmerries van bestuurders zou kunnen noemen uitvoerig te beschrijven.

Hood betoogt dat elke theorie over de grenzen van bestuur een model zou moeten inhouden van de dilemma's die zich in bestuursprocessen voordoen alsmede van de onvolkomenheden waartoe de omstandigheden van het beleid kunnen leiden. Hij houdt zich buiten de problemen die zich bij de beleidsvorming kunnen voordoen en waarvan enkelen in ons land door In 't Veld (1978) naar voren zijn gebracht. Hood's grenzen van bestuur blijken grenzen aan een hiërarchische wijze van besturing. De basis daarvoor legt hij in het beschreven model van perfect bestuur. Waarom een hiërarchische besturingswijze de ideale is, beargumenteert hij niet. De dilemma's en onvolkomenheden die hij signaleert hebben echter goeddeels betrekking op deze wijze van besturing. De auteur wijst er op dat het bestuur zijn grenzen kan bereiken, omdat er opdrachten worden gegeven die het niet aankan of die tegenstrijdige doeleinden bevatten. Maar, zo concludeert hij (pag. 205) en gezien het voorafgaande is dat verrassend, de administratie zelf vormt zelden de kritische limiet wat betreft de resultaten van een beleid.

Het verrassende van zijn conclusie is kenmerkend voor de stijl van deze auteur. Men kan spreken van een moeilijk boek. Het is uiterst lastig de lijn van het betoog te volgen. De opbouw is het voortdurend maken van onderscheidingen tussen soorten limieten, die nogal eens weinig helder worden benoemd en waarvan de criteria voor de onderscheidingen bijna terloops in het betoog worden vermeld. De auteur lijkt zich vooral in het slothoofdstuk te verstrikken in zijn onderscheidingen en subtiliteiten. Het gewicht tussen

de verschillende soorten limieten blijft in zijn studie onbepaald, al hoeft dat de auteur niet zwaar te worden aangerekend. Het aangeven van wat grenzen in bestuurlijke processen kunnen zijn, is op zich een verdienste. Verwijtbaar is wel dat Hood niet duidelijk maakt waarom dilemma's ook grenzen van bestuur inhouden, tenzij in de wat primitieve vorm dat elke keuze een beperking inhoudt. Als dat zo is, schept elk bestuurlijk proces eigen begrenzingen omdat keuzen daaraan inherent zijn.

Vanuit didactisch oogpunt is het boek van Hood geen succes. De compositie is nogal warrig. Uitgerekend op de laatste bladzijde (p. 206) argumenteren waarom een benadering van het bestuur in termen van haar grenzen zinvol is, lijkt geen schoonheid van opbouw. Zijn stijl met een overvloed aan jargon is uitstekend geschikt om belangrijke zaken niet op te laten vallen. Toch heeft het boek onmiskenbare waarde, niet in het minst omdat het vrijwel uniek is in zijn wijze van aanpak van bestuurskundige problemen, het zij zonder cynisme gezegd.

8. De vervuilde omgeving

De vraag naar wat er terecht is gekomen van de uitvoering van wetgeving op het terrein van lucht- en waterverontreiniging staat centraal in het onderzoek van Renate Myantz c.s. Het is een voorbeeld van contract-research. De 'Rat von Sachverständigen für Umweltfragen' meent in 1974 een 'Vollzugsdefizit' in de milieubescherming te moeten constateren. Mayntz en haar staf gaan na of dat juist is en wat de oorzaken daarvan zijn.

Bij het tegengaan van zowel lucht- als waterverontreiniging gaat het om een regulerend beleid: om een stelsel van ge- en verboden en om van bijzondere bepalingen voorziene vergunningen. Overtreding van de wettelijke bepalingen wordt bedreigd met sancties. Voor de opsporing van overtredingen is een controlesysteem nodig. Twee groepen oorzaken beperken de doeltreffendheid van het beleid:

- a. de rechtssubjecten gedragen zich niet overeenkomstig de wettelijke normen;
- b. de uitvoering van de wettelijke regels zelf schiet tekort omdat:
 1. de regels niet of onvoldoende worden toegepast;
 2. onvoldoende controle op het gedrag van de rechtssubjecten wordt uitgeoefend;
 3. de sancties niet afschrikkend werken (par. 8).

Op deze theoretische premisse over de samenhang tussen het gezag van de betrokken overheidsorganisatie, degene tot wie de norm zich richt en de kwaliteit van het milieu is dit onderzoek gebaseerd. De overheidsactiviteiten, de afhankelijke variabelen in het onderzoek, zijn te onderscheiden in:

A. Ringeling Implementatie als probleem

1. preventieve activiteiten;
2. saneringswerkzaamheden;
3. controle;
4. toepassing van sancties.

De onafhankelijke variabelen die betrekking hebben op het gedrag van de bevoegde instanties zijn in zes groepen factoren onder te verdelen:

1. kenmerken van de direct met de uitvoering belaste autoriteiten;
2. kenmerken van de implementatiestructuur waaronder de bevoegdheidsverdeling;
3. relaties tussen de uitvoerende autoriteiten en de op hen toezichthoudende autoriteiten;
4. relaties tussen uitvoerende autoriteiten en rechtssubjecten;
5. kenmerken van de probleemsituatie;
6. kenmerken van het wettelijk instrumentarium (vgl. p. 12-13).

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van langdurige en intensieve interviews met bestuurders en ambtenaren in een drietal Westduitse deelstaten en vervolgens nog eens door middel van een schriftelijke enquête waarin de inzichten verworven in de interviews konden worden verwerkt. Opvallend is dat het de onderzoekers in een aantal gevallen niet wordt toegestaan de op de beleidsvoering betrekking hebbende dossiers in te zien en dat allerlei kunstgrepen moesten worden toegepast om de anonimiteit van de ondervraagden te garanderen. Niet alleen blijkt de openbaarheid van het overheids-handelen in de Bondsrepubliek een nog ver verwijderd ideaal. Men kan zich ook moeilijk aan de indruk onttrekken dat de betrokken instanties zich bepaald niet tot het uiterste hebben ingespannen om het werk van de onderzoekers te vergemakkelijken. Er bestaat een fraaie contradictie tussen de geheimzinnigdoenerij rond overheidsdocumenten en de rol van de openbare mening in de opsporing van ernstige milieudefecten speelt. De onderzoekers wijzen er op hoe het publiek een belangrijke stimulans voor overheidsbesturen vormt bij de signaleren en sanering van belangrijke milieuproblemen. Hoe men die problemen vervolgens oplost, is geheim.

Vormen van weerstand tegen dit onderzoek hebben de totstandkoming van een uitstekend resultaat niet verhinderd. Ik zie af van een behandeling van de inzichten waartoe deze studie leidt teneinde mij niet in details te begeven met betrekking tot de redenen waarom het milieubeleid in effectiviteit tekort schiet. De inspanning van Mayntz en haar team is niet op generaliseren gericht, zulks in tegenstelling tot de studies die ik in deze recensie behandel. Zo laat ik de verschillen tussen het beleid met betrekking tot de luchtverontreiniging en die met betrekking tot de waterverontreiniging die de onderzoekers constateren voor wat ze zijn, op één uitzondering na. Een van de boeiende vraagstukken die uit het onderzoek naar voren komt, behelst

de vraag waar een milieu-organisatie het best kan worden ondergebracht: in een afzonderlijke gecentraliseerde organisatie of als een onderdeel van een gedecentraliseerde bestuurseenheid. Functionarissen uit organisaties van het tweede type zijn aanmerkelijk beter van de plaatselijke omstandigheden op de hoogte, maar blijken ook eerder geneigd om compromissen met milieuvervuilers aan te gaan. Functionarissen uit organisaties van het eerste type zijn afstandelijker met de voor- en nadelen daarvan. Het is één van de regelmatig terugkerende dilemma's in elke discussie over het vraagstuk van centralisatie en decentralisatie en niet in het bijzonder gebonden aan de milieuproblematiek. Een onderzoek als het onderhavige wijst ook op problemen die zich op meerdere beleidsterreinen voordoen en die betrekking hebben op de vormgeving en organisatie van beleid.

9. Vragen en antwoorden

Uit de hier besproken literatuur blijken heel verschillende vraagstellingen over de uitvoering van beleid mogelijk. Zelfs zulke verschillende vraagstellingen, dat men zich kan afvragen wat die literatuur samenbindt.

De vraag naar de reden waarom een bepaald beleid faalde, althans niet de resultaten heeft gehad die werden beoogd, is daarbij één van de meest oorspronkelijke. De problemen die deze vraagstelling zelf oproept, maakt een omzetting in andere vraagstellingen wenselijk. In de eerste plaats in de vraag wat er in de praktijk van een voorgenomen beleid terecht komt. Het is de vraag die, zoals wij zagen, in de studie van Mayntz c.s. centraal staat. Daarbij dient er op gewezen te worden dat vooral directe effecten van het beleid worden bestudeerd. Indirecte als het anticiperend gedrag van potentiële milieuvervuilers komen in de studie nauwelijks aan de orde, laat staan indirecte effecten van een tweede orde als de effecten van milieubeleid op de economische positie van een bedrijfstak in een bepaald gebied of de gevolgen van milieumaatregelen voor de werkgelegenheid. Die indirecte effecten zijn in de meeste gevallen ook buitengewoon moeilijk te onderzoeken en vooral is het lastig de causaliteit aan te tonen van bepaalde beleidsmaatregelen en wat als indirecte effecten worden beschouwd.

In de tweede plaats is de vraag mogelijk naar het sturen en controleren van het uitvoeringsproces. Op die manier wordt de oorspronkelijke vraag naar het falen van beleid gesplitst in een impactvraag en een implementatievraag. Dat is niet zo vreemd, omdat minstens een deel van het antwoord op de vraag waarom het beleid faalde kan worden gegeven door te verwijzen naar de implementatie, naar de instelling en motivatie van de bureaucraten, naar de lengte van noodzakelijke bestuursvormingsketens. Op de beantwoording van die tweede vraag richten in het bijzonder Dunsire en Hood zich. Beiden ko-

Besprekingen

men met zeer gedetailleerde inzichten over het bestuurlijk vermogen van bureaucratieën en vooral het bestuurlijk onvermogen. Ook bij Bardach staat de vraag naar implementatie centraal, maar de antwoorden zijn behalve minder precies ook van een andere aard. Hij antwoordt niet in categorieën van sturing en controle, maar in termen van interactie tussen actoren. Daarbij ligt de aandacht minder op de bureaucratische functionering en wordt ook het gedrag van politici en relevante actoren in de omgeving van het beleid in de beschouwing betrokken. Als een indicatie van de factoren die mogelijk van betekenis zijn voor de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd, is zijn werkwijze van belang. Maar theoretische inzichten, een interactietheorie over beleidsimplementatie bijvoorbeeld, verkrijgt men er niet mee. De antwoorden van Dunsire en Hood vormen bouwstenen voor een bureaucratische implementatietheorie. Het moge uit het voorgaande duidelijk zijn geworden dat die bouwstenen bijna volledig zijn ontleend aan de bestaande sociologische literatuur over bureaucratieën. Dat houdt in dat de meest consistente inzichten over beleidsimplementatie afkomstig zijn van reeds langere tijd bestaande theorieën en niet voortkomen uit nieuw, op basis van onderzoek naar de uitvoering van beleid, gevormde theorieën. En dat is een teleurstellend resultaat.

De studie van Hill voegt aan controle en bureaucratische problemen een vraagstelling toe, die op de relatie overheid-burger betrekking heeft. Doordat hij de burger in verschillende gedaanten beschouwt, komen verschillende vragen aan de orde. Van die vragen is de relatie tussen uitvoerende organisatie en de burger in zijn rol als cliënt er één. Het thema bureaucratie en cliënt is in ons land onder meer aan de orde gesteld in de studie van Filet (1974) en de studies van Schuyt c.s. (1976 en 1978). Het zijn studies die ontstaan zijn buiten een kader van denken in termen van uitvoering van beleid, maar die er niettemin voortreffelijk in passen. De andere rol, die van de burger als medevormer van beleid valt buiten het bestek van dit artikel. Er blijft een rol over die 'de burger als onderdaan' kan worden genoemd. Bij de beschouwing van die rol kan men vooral oog hebben voor een problematiek van macrosociologische aard: de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de daaruit voortvloeiende verandering in interactiepatronen tussen overheid en onderdaan. Het is de problematiek die ik aan het begin van dit artikel als mede-aanleiding voor het ontstaan van vragen met betrekking tot de uitvoering van beleid heb aangewezen.

Deze slotbeschouwing heeft tot dusver voornamelijk over vraagstellingen gehandeld. Het is mogelijk uit deze beschouwing af te leiden dat boeiende vraagstellingen kunnen worden ontwikkeld door binnen beleidsprocessen vooral de aandacht te richten op de uitvoering van beleid. Daarbij dient dan te worden aangetekend dat die vraagstellingen ook vanuit een andere optiek kunnen worden ontwikkeld, zij het dat daarmee een segmentering van uitvoe-

ringsvraagstukken optreedt. Bovendien is het blijkbaar mogelijk vraagstellingen te ontwikkelen zonder dat een scherp inzicht bestaat in wat de term 'uitvoering van beleid' meer is dan een etiket voor een aantal studies met goeddeels overeenkomstige interesse. De conclusie kan zijn dat 'uitvoering van beleid' een uitdrukking is en geen wetenschappelijk begrip. En dat wreekt zich zodra sprake is van theorievorming met betrekking tot dit object.

De resultaten van onderzoek naar effecten van beleid zijn vanuit de beleidspraktijk gezien zeker zo interessant als vanuit wetenschappelijk gezichtspunt. De bij dit type onderzoek voorkomende problemen zijn vooral van theoretische en methodologische aard. Aan dergelijke problemen laten praktijkmensen zich weinig gelegen liggen. Zij hebben meer interesse voor wat zij met onderzoeksresultaten kunnen doen dan hoe deze tot stand zijn gekomen. Waar wetenschappers en practici elkaar mogelijk kunnen vinden is in de vergelijking van de uitvoering op verschillende beleidsterreinen. Hopelijk kunnen onderzoekers daardoor wat uit de theoretisch-hypothetische sfeer van Dunsire en Hood geraken en resultaten verkrijgen die een grotere reikwijdte hebben dan het op zich overigens waardevolle onderzoek van Mayntz en haar medewerkers.

Literatuur

- Allison, G. T., *Essence of Decision*, Boston 1971.
- Blau, P. M., *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955.
- Bunker, D. R., Policy Sciences Perspectives on Implementation-Processes, *Policy Sciences* 3 (maart 1972), p. 71-80.
- Derthick, M., *New Towns In-town*, Washington (D.C.) 1972.
- Filet, B. C., *Kortsluiting met de bureaucratie*, Alphen aan den Rijn 1974.
- Halperin, M. H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington (D.C.) 1974.
- Kaufman, H., *The Forest Ranger*, Baltimore 1960.
- Maarse, J. A. M., boekbespreking, *Acta Politica*, jaargang XI (januari 1976), p. 112-115.
- Maarse, J. A. M., De uitvoering van beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1978, p. 122-138.
- Majone, G., en A. Wildavsky, Implementation as Evolution, in: H. E. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Volume 2, Beverly Hills 1978, p. 103-117.
- Murphy, J. T., The Education Bureaucracies Implement Novel Policy, in: A. P. Sandler (ed.), *Policy and Politics in America*, Boston 1973, p. 160-198.
- Pressman, J. L., en A. B. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley 1973.
- Schuyt, K., K. Groenendijk en B. Sloot, *De weg naar het recht*, Deventer 1976.
- Schuyt, K. e.a., *Een beroep op de rechter*, Deventer 1978.
- Selznick, P., *TVA and the grass roots*, New York 1974.
- Thomassen, J. J. A., Burgers in twee gedaanten, *Beleid en Maatschappij*, jaargang VI, 2 (februari 1979), p. 38-51.
- Veld, R. J. in 't, *Over grenzen van bestuur*, 's-Gravenhage 1978.
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1964.

Boekbesprekingen

J. M. Buchanan and Richard E. Wagner (eds.), **Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy**, Martinus Nijhoff, Leiden and Boston 1978, pp. X + 180, hfl. 48,70

Niet alleen in West-Europa maar ook in de V.S. wordt het functioneren van de moderne verzorgingsstaat ter discussie gesteld. De Westeuropese en de Amerikaanse variant van de verzorgingsstaat mogen dan wat betreft historische achtergrond en ideologische rechtvaardiging van elkaar verschillen, de problemen waarmee zij te kampen hebben zijn in wezen dezelfde. Eén van deze problemen is de financiering van de steeds talrijker wordende claims op collectieve voorzieningen, waarvan de indiening door alle mogelijke groeperingen door de ideologie van de verzorgingsstaat wordt aangemoedigd en als recht wordt aanvaard. De bekostiging daarvan leidt echter tot een toenemend beslag op het nationaal inkomen waardoor andere prioriteiten (winsten van bedrijven, looninkomens) in het gedrang komen. Daarmee treedt het verschijnsel op dat iedereen meer collectieve voorzieningen wil maar dat niemand voor dat meerdere wenst te betalen. In een ander verband heeft Van den Doel gesproken van 'de Economie van de Onbetaalde Rekening', en dat is een rake typering van de feitelijke situatie.

Buchanan en Wagner hebben in hun later geschreven maar eerder gepubliceerde boek *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes* (1977) de oorzaak van deze problematiek gezocht in de wijze waarop heden ten dage Keynesiaanse beginselen in de economische politiek worden toegepast. Daarbij hebben zij vooral de Amerikaanse praktijk op het oog. In hun zienswijze leidt 'functionele financiering' tot permanente begrotingstekorten, creatie van waardeloos geld, inflatie en werkloosheid, verkeerde allocatie van hulpbronnen, een uitdijende publieke sector en afwenteling van collectieve lasten op toekomstige generaties. Volgens hen zijn dit de onvermijdelijke consequenties van de Keynesiaanse Revolutie: de beer, in de zin van een gulzige en onverzadigbare Leviathan, is los!

Een remedie tegen deze verwording van de economische politiek is, nog steeds volgens Buchanan en Wagner, niet eenvoudig, omdat de onzalige beslissingen van de politici zijn gebaseerd op de voorkeuren van de kiezers. En sinds 1960 zijn deze kiezers het slachtoffer geworden van de onjuiste Keynesiaanse opvatting dat de overheidsbegroting niet in evenwicht behoeft te zijn. De door Keynesiaanse gedachten bevangen kiezers zijn er dus de oorzaak van dat de overheid boven zijn stand leeft en het economische systeem ontwricht.

De aanzet van deze gedachtengang hebben Buchanan en Wagner eerder gegeven in een artikel getiteld 'The Political Biases of Keynesian Economics', dat ter discussie