

# Gelede communicatieve sturing: De beleidspraktijk en de instrumenten-theorie

T.J.N.M. de Bruijn en K.R.D. Lulofs

*In dit artikel wordt geconstateerd dat in sommige praktijksituaties wordt gekozen voor communicatieve sturing, terwijl dit op grond van theoretische argumenten niet direct voor de hand ligt. Het betreft complexe probleem-situaties waarin de overheid grote veranderingen wil bewerkstelligen, dikwijls in combinatie met weinig relevante informatie, dus grote onzekerheid, en belangtengestellingen tussen de overheid en de doelgroepen van het beleid. Aan de hand van een tweetal casestudies inzake het informatieastimuleringsbeleid en het beleid gericht op stimulering van milieuzorg in bedrijven analyseren de auteurs waarom deze keuze met behulp van de theorievorming ten aanzien van de werking van beleidsinstrumenten nog niet voldoende kan worden begrepen. Zij komen tot de conclusie dat de mogelijkheden om met communicatieve beleidsinstrumenten gedrag in bepaalde situaties te beïnvloeden in de theorievorming worden onderschat. Aansluitend bij recente inzichten wordt een weg geschetst waarlangs tot een in dit opzicht meer adequate theorievorming kan worden gekomen. Zij stellen voor ook voorafgaande uitvoeringsprocessen in de analyse te betrekken. Dankan worden verklaard dat met zogenaamde gelede communicatieve instrumenten ook de consequenties van gedragsalternatieven voor actoren in het beleidsveld kunnen worden veranderd.*

Ir. T.J.N.M. de Bruijn en drs. K.R.D. Lulofs zijn beiden binnen de faculteit bestuurskunde van de Universiteit Twente verbonden aan het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid. De Bruijn studeerde Techniek en Maatschappij aan de Technische Universiteit Eindhoven. Hij is sinds 1989 verbonden aan de faculteit bestuurskunde. Lulofs studeerde bestuurskunde aan de Universiteit Twente en is sinds 1986 aan deze faculteit verbonden. Naast hun activiteiten in het kader van de Postdoctorale Beroepsopleiding tot Milieuconsulent verrichten ze onderzoek naar het overheidsbeleid inzake bedrijfsmilieuzorg.

## 1. Inleid<sup>1</sup>) en probleemstelling

In de laatste jaren is veel aandacht besteed aan de instrumentatie van beleid en de bijdrage die wetenschappelijke activiteiten daaraan kunnen leveren. Het gebruik van instrumenten in de beleidspraktijk wordt vaak gekarakteriseerd aan de hand van drie sturingsmodellen (o.a. Van der Doelen, 1989, p. 49). In het juridische sturingsmodel formuleert de overheid geboden en verboden en wordt verondersteld dat de doelgroep deze uit normbesef in belangrijke mate zal naleven. Op geconstateerde overtredingen volgen sancties die diverse vormen kunnen aannemen. Wanneer de overheid gebruik maakt van het economische sturingsmodel zijn heffingen, subsidies en varianten als het statiegeldsysteem de instrumenten. Verondersteld wordt dat de doelgroep haar eigen belang nastreeft en dat de door de overheid gewenste gedragskeuzen door middel van financiële prikkels aantrekkelijker worden gemaakt dan de ongewenste alternatieven. In het communicatieve sturingsmodel staat de overdracht van informatie, kennis en ervaringen centraal. Een overheid die gebruik maakt van het communicatieve sturingsmodel gaat er van uit dat meer inzicht in alternatieven en de consequenties van alternatieven de gedragskeuzen van de doelgroep zal beïnvloeden in de gewenste richting.

Vanuit diverse analytische invalshoeken zijn onder meer in dit tijdschrift benaderingen uiteengezet waarmee getracht wordt meer duidelijkheid te scheppen rond de vraag van welke instrumenten in bepaalde omstandigheden de beste resultaten mogen worden verwacht.

Opvallend is dat aan de instrumenten uit het communicatieve sturingsmodel dikwijls een tamelijk bescheiden rol wordt toegeedacht (vgl. Udo de Haes, 1988). Effectief zouden communicatieve instrumenten vooral zijn in betrekkelijk eenvoudige situaties waarin de tegenstellingen tussen het doel dat de overheidsactor wil bereiken en de belangen van de doelgroep niet te groot zijn. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn bij de informatiecampagne waarin wordt gewezen op de risico's van het Aids-virus en de gedragsmogelijkheden om dit risico te minimaliseren. Verder moeten de consequenties van een gedragsalternatief dat onder de aandacht wordt gebracht voor de doelgroep van voldoende betekenis zijn om hiertoe rekening te houden. Ook kunnen de persoonlijke offers die gebracht moeten worden niet groot zijn. De keuzevrijheid blijft immers in principe gehandhaafd en ook de feitelijke consequenties van de gedragsalternatieven veranderen niet. Verder wordt communicatieve sturing dikwijls gebruikt om de doelgroep op de hoogte te stellen van de consequenties van een beleid dat wordt gevoerd op basis van juridische en economische sturingsinstrumenten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de publiciteitscampagne waarmee de openbaar-vervoerjarkkaart voor studenten en de procedure

voor het aanvragen daarvan bekend wordt gemaakt. Penslotte wordt een communicatief-instrumentarium soms wel kansrijk geacht als daarin aan de doelgroep wordt bekend gemaakt dat geen of onvoldoende gedragsverandering zal leiden tot de inzet van juridische of economische instrumenten die bepaalde gedragsalternatieven zeer aantrekkelijk zullen maken.

Twee in dit artikel te behandelen case-studies wijzen er op dat beleidsvoerders in sommige situaties meer vertrouwen hebben in de effectiviteit van communicatieve beleidsinstrumenten dan op basis van de theorievorming verklaarbaar lijkt. Deze situaties blijken complex te zijn. Desondanks wordt een substantiële bijsturing van het gedrag van een doelgroep nagestreefd in een richting die zich voor de overheid en de doelgroep kenmerkt door weinig informatie en kennis over mogelijke gedragsalternatieven en hun consequenties (vgl. Hommes, 1988). Voor de doelgroep betekent dit dat de keuze voor het door de overheid gewenste gedragsalternatief grote onzekerheid, risico's en mogelijk onkosten meebrengt.

Kort samengevat wordt in dit theoretisch-explorerende artikel de vraag aan de orde gesteld hoe deze ogenschijnlijke tegenstelling tussen de beleidspraktijk en de theorie inzake de werking van beleidsinstrumenten tot een synthese kan worden gebracht. De gedachtegang illustreert we met een tweetal cases uit de beleidspraktijk die wij onderzoekt hebben (Lulofs, 1988 en 1990, De Bruijn, 1990). De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

1. Op welke wijze worden in de theorievorming conclusies getrokken ten aanzien van de werking van communicatieve beleidsinstrumenten? Zijn er zwakke punten in de theorievorming daarover? (paragraaf 2)
2. Wat waren in de onderzochte cases de kenmerken van het communicatieve instrumentarium, hoe werd het instrumentarium toegepast en wat waren de veronderstellingen van de beleidsvoerders? (paragraaf 3)
3. Hoe kunnen de bevindingen uit de eerste deelvragen in de theorie worden geïncorporeerd? (paragraaf 4)

## 2. Communicatieve sturing en de beleidswetenschap

In deze paragraaf gaan we kort in op de wijze waarop in de theorievorming conclusies worden getrokken ten aanzien van de werking van communicatieve beleidsinstrumenten. De pogingen tot theorievorming kiezen in de regel als centraal thema de door de overheid gewenste gedragsverandering, de daartoe ingezette beleidsinstrumenten en het verloop van het gedragskeuzeproces bij de doelgroep. De theorievorming rond beleidsinstrumenten wordt daarbij dikwijls beperkt tot directe, externe

en op gedragsbeïnvloeding gerichte instrumenten. Dit zijn instrumenten die overheidsactoren kunnen inzetten om beoogde gedragsveranderingen van andere personen of instanties zonder tussenkomst van andere instrumenten te bevorderen.

In de instrumententheorie van Bressers en Klok (1987) wordt de gedragskeuze van de actor voorgesteld als verlopend volgens het model van de subjectief-rationele actor (Van den Doel, 1978, p. 40). De subjectief-rationele actor kiest het voor hem optimale alternatief gegeven zijn informatie over beschikbare alternatieven, consequenties van alternatieven en de gewichten die hij daar aan toe kent. De beslissingen van de subjectief-rationele actor kunnen op vijf manieren worden beïnvloed:

1. door het toevoegen van een alternatief;
2. door het wegnemen van een alternatief;
3. door het veranderen van de consequenties van een alternatief;
4. door het veranderen van de gewichten die aan de consequenties van alternatieven worden toegekend;
5. door nieuwe informatie over het bestaan en de consequenties van een alternatief.

Volgens Vogelaar (1955), Katus (1984) en Van der Doelen (1988, 1989) kunnen er twee vormen van communicatieve sturing worden onderscheiden. De eerste is kennisvermeerderende informatie-overdracht. Deze laat in principe de keuzevrijheid van de doelgroep intact. Het gaat hierbij om educatie, instructie en feitelijke voorlichting. Deze vorm van communicatieve sturing tracht de beslissingen van een subjectief-rationele actor volgens manier 5 te beïnvloeden. Op deze wijze kan een gedragsalternatief worden toegevoegd aan de mogelijkheden die door de doelgroep worden waargenomen en afgewogen of kan nieuwe informatie over de consequenties van een alternatief worden gegeven. Een nieuw alternatief ontstaat bijvoorbeeld wanneer een burger voor het eerst informatie krijgt over de mogelijkheid om vrijstelling van militaire dienstplicht te krijgen op grond van het kostwinnersbeginsel. Nieuwe informatie over de consequenties van een alternatief krijgt een burger bijvoorbeeld als hij verneemt dat aan het verkrijgen van een bijsstandsuitkering als voorwaarde is verbonden dat hij geen voltijdse opleiding volgt. Met deze vorm van communicatieve sturing wordt volgens de drie vermelde auteurs niet getracht de gewichten die aan de consequenties worden toegekend te veranderen.

De tweede vorm van communicatieve sturing is de wilsbeïnvloedende informatie-overdracht. Deze vorm tracht de subjectief-rationele actor volgens manier 4 te beïnvloeden. In termen van het model van de subjectief-rationele actor wordt getracht de gewichten die de beslissers toekent aan de consequenties van alternatieven te veranderen. Voorbeelden zijn de reclame, public relations en propaganda.

De eerste, kennisvermeerderende vorm van communicatieve sturing is weliswaar niet bedoeld als wilbeïnvloeding, maar zij kan in termen van het subjectief-rationele actormodel de gewichten die de doelgroep toekent aan de consequenties van gedragsalternatieven wel degelijk veranderen. Zolang iemand bijvoorbeeld niet op de hoogte is van de mogelijkheden tot vrijstelling van militaire dienstplicht kan hij het vervullen ervan als niet negatief, immers onontkoombaar, ervaren. Zodra hij echter op de hoogte raakt van de vrijstellingsmogelijkheid kan deze waardering mogelijk veranderen in een negatieve. Het onderscheid tussen de eerste en de tweede vorm van communicatieve sturing is in onze ogen dan ook weliswaar analytisch van belang, maar voor wat de feitelijke werking betreft kan een communicatief beleidsinstrument tegelijkertijd kennisvermeerderend en wilbeïnvloedend zijn.

Van groter belang en kernvraag van dit artikel is of en in welke mate met de inzet van communicatieve instrumenten ook de feitelijke consequenties van gedragsalternatieven kunnen worden beïnvloed. Verschillende auteurs schrijven namelijk de grootste potentie tot gedragsbeïnvloeding toe aan instrumenten die in staat worden geacht de consequenties van gedragsalternatieven te veranderen. Aan communicatieve instrumenten wordt tot op dit moment vooral een ondersteunende werking toegekend bij de inzet van juridische of economische instrumenten (vgl. Udo de Haes, 1987, p. 11). Wij menen echter dat met communicatieve sturing onder specifieke condities veel meer bereikt kan worden dan in de theorievorming tot nu toe wordt aangenomen, als ook de zogenaamde gelede instrumenten en hun werking mede onder de loep worden genomen. Een in onze optiek gelede instrument wordt in de instrumententheorie opgevat als de opeenvolgende inzet van twee analytisch te onderscheiden instrumenten die op twee te onderscheiden beslissingsprocessen van eenzelfde actor inwerken. Volgtijdelijk kunnen de uitkomsten van het ene proces het volgende beïnvloeden. Daarbij blijft buiten beschouwing dat er niet alleen een extra input in het tweede beslissingsproces kan ontstaan, maar dat ook de kenmerken van de actor onder tussen kunnen zijn veranderd onder invloed van zijn ervaringen in de voorafgaande processen. Dit kunnen zowel beleids- als veldprocessen zijn. Dit inzicht sluit overigens aan op meer recente stellingen van auteurs op dit terrein. Diverse auteurs wezen bijvoorbeeld al op het belang van het meer in de beschouwing betrekken van de omgeving of de arena van de actoren (Bressers en Ringeling, 1989 en Klok, 1989). Bressers gaf aan dat eerdere gedragskeuzen van invloed kunnen zijn op de verdere ontwikkeling van het gedrag (Bressers, 1989). Tenslotte wees Hoogerwerf reeds op het ondbreken van een uitgewerkt tijdsperspectief in de beleidswetenschap terwijl dit wel expliciet of impliciet tot de overwegingen van de beleidsvoerder kan worden gerekend. Volgens hem doet

de beleidswetenschap geen recht aan het sterk regulerende karakter dat uit de diachronische en synchrone tijdsbeleving kan voort komen (Hoogerwerf, 1989). Wij willen hier een aanzet geven tot verdere theoretische vorming op het gebied van de werking en effecten van beleidsinstrumenten door deze op basis van de bovengenoemde argumenten uit te breiden met het zogenaamde gelede instrumentarium. Een gelede instrumentarium definiëren wij als volgt: het bestaat uit twee of meer instrumenten die elk in een te onderscheiden uitvoeringsproces worden ingezet, waarbij het instrument dat inwerkt op de uiteindelijke doelgroep van het beleid niet kan worden gerealiseerd en ingezet zonder gebruik te maken van de uitkomsten van de eerdere uitvoeringsprocessen (en dus van de eerdere gelede dingen) van het instrumentarium). De te onderscheiden uitvoeringsprocessen zullen volgtijdelijk starten maar kunnen elkaar gedeeltelijk overlappen.

De beantwoording van de eerste vraag van de probleemstelling die in deze paragraaf centraal stond afrondend, constateren we dat tot op dit moment gedacht wordt dat communicatieve beleidsinstrumenten slechts de gewichten kunnen veranderen die aan consequenties van gedragsalternatieven worden toegekend of nieuwe informatie kunnen verschaffen over het bestaan en de consequenties van gedragsalternatieven. Gelede instrumenten worden tot nu toe opgevat als de opeenvolgende inzet van twee instrumenten die inwerken op twee te onderscheiden beslissingsprocessen. De analyse wordt in de instrumententheorie vervolgens uitgewerkt onder de assumpties van de één-actor benadering van het veldproces en de momentopname. Met de moment-opname doelen we op de benadering die op één tijdstip het verloop en de uitkomsten van een proces analyseert aan de hand van de omstandigheden in en buiten dat proces op dat moment. Hierdoor wordt echter miskend dat door een gelede instrumentarium de kenmerken van de uiteindelijke doelgroep alsmede de waarde van de over te dragen informatie zodanig kunnen veranderen dat daarmee ook de consequenties zelf van een gedragsalternatief kunnen worden veranderd.

Zonder te pretenderen in dit artikel reeds stellige uitspraken op dit terrein te kunnen doen in de vorm van een uitgewerkte en volledige theorie, bespreken we twee cases waarin de beleidsvoerders hebben gekozen voor zo'n gelede communicatief instrumentarium. Zij meenden de consequenties van het gewenste gedrag bij de uiteindelijke doelgroep zodanig te kunnen veranderen door gebruik te maken van een fasering in de tijd dat communicatieve sturing effectiever en goedkoper is dan juridische of economische sturing.

Laten we eerst gaan kijken hoe de overheid dit beleid heeft ingericht. Vervolgens gaan we na wat de consequenties zijn voor de theorievorming over de werking van beleidsinstrumenten.

### 3. Twee voorbeelden uit de beleidspraktijk

In deze paragraaf bespreken we de hoofdlijnen van twee case-studies. We zullen met name ingaan op de kenmerken van het communicatieve instrumentarium, de wijze waarop het instrumentarium werd toegepast en de veronderstellingen van de beleidsvoerders.

In de eerste case wordt het onderwijsgedeelte aan de orde gesteld van het beleid dat gericht was op de stimulering van kennis en gebruik van moderne informatietechnologie in diverse sectoren van de samenleving. In de tweede case wordt het beleid besproken zoals dat op dit moment wordt gevoerd om de milieuzorg in bedrijven te stimuleren. In beide gevallen heeft een beleidsvormingsproces geresulteerd in een formeel document waarin gekozen wordt voor een geleed en als communicatief aan te duiden instrumentarium. Dit betekent dat de uiteindelijke doelgroep in de laatste geleiding van het beleidsinstrumentarium te maken krijgt met hoofdzakelijk informatie- en kennisoverdracht.

De beschrijvingen per case zijn als volgt ingedeeld: na een korte inleiding wordt het accent gelegd op de gelede opzet van het instrumentarium en de organisatie en het verloop van de uitvoering.

#### 3.1. Case 1: Onderwijsbeleid en informatietechnologie

##### *Inleiding*

In het begin van de jaren tachtig werd in departementale kringen een achterstandssituatie geconstateerd met betrekking tot de kennis en het gebruik van de moderne informatietechnologie (hardware en software) in de samenleving. Beleidsvorming heeft geleid tot het zogenaamde Informatiestimuleringsplan dat in 1984 door de ministerraad is aangenomen. In dit document wordt als einddoel aangegeven het 'in hoog tempo werken van een achterstand op het gebied van moderne informatietechnologie'. Het toepassen van de informatietechnologie in private en non-profit instellingen stelt eisen aan mensen en opleidingen. De erkenning van het ontoereikende 'human-capital' op dit terrein leidde tot een aan het Informatiestimuleringsplan toegevoegde 'Onderwijsbijlage' waarin de rol van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is neergelegd. Het einddoel luidde 'in 1988 een zodanige situatie te bereiken dat vanaf dat moment het onderwijsveld, de instellingen uit de verzorgingsstructuur (...), zelf in staat zijn de penetratie in het dan nog resterende deel van het onderwijs te verzorgen (Informatica-Stimuleringsplan (Onderwijsbijlage), 1984, blz. 5). De belangrijkste tussendoelen van dit deel van het informatica-stimuleringsbeleid waren verbetering van de kwaliteit van de programmatuur en het scheppen van een situatie waarin invoering in de brede en zinvolle benutting van apparatuur mogelijk is. Deze tussendoelen

werden nagestreefd door het opzetten van een infrastructuur voor de ontwikkeling, en verspreiding van programmatuur/leemateriaal respectievelijk door beleidsprogramma's gericht op de behoefte aan scholing, nascholing en verzorging (Informaciastimuleringsplan, 1984, Onderwijsinspectie, 1986 en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1986).

##### *Gelede opzet van het instrumentarium*

In de eerste geleiding van het instrumentarium werden gedurende de uitvoering in een projectororganisatie informatie en kennis vergaard over de wenselijkheden en mogelijkheden van software-ontwikkeling; software-toepassing en hardware-gebruik in het onderwijs in het licht van de ontwikkelingen in de informatica. Dit verkennende onderzoek werd in vijf clusters uitgevoerd in (kleine) projecten, waarvan de resultaten werden geëvalueerd. Deze clusters hadden respectievelijk betrekking op:

1. de regionale en nationale infrastructuur ten behoeve van programma-tuurontwikkeling en -distributie;
2. onderwijssectorbeleid;
3. nascholings- en deskundigheidsbevordering op het gebied van apparatuur en programmatuur;
4. integratie van informatietechnologie in de initieële opleiding van onderwijsgenoden;
5. onderzoek voor het onderwijs.

Met het beoordelen van de resultaten van de projecten werd het inzicht in de mogelijke rol van apparatuur en programmatuur in het onderwijs vergroot.

De tweede geleiding van het instrumentarium behelsde de toepassing van de kennis en producten op ruime schaal in het hele onderwijsveld. Er vond een overgang plaats van een beleidsorganisatie waarbij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de centrale actor was te midden van de bij de projecten betrokken (dikwijls externe) actoren, naar een organisatie waarin de onderwijsverzorgingsinstellingen moesten zorg dragen voor de uitvoering in het onderwijsveld, terwijl het ministerie slechts op de achtergrond een rol speelde.

Om aan deze overgang vorm te geven werd een zogenaamde Invoeringsnota opgesteld. Deze bevatte de taken die de verzorgingsinstellingen moesten vervullen om een adequate dienstverlening aan de onderwijsinstellingen te waarborgen, alsmede aanwijzingen over de wijze waarop zij zich hierop konden voorbereiden. Het opstellen van de Invoeringsnota vatten wij op als een beleidsvormingsproces dat resulteerde in het uiteindelijke instrumentarium waarmee de doelgroep in de tweede uitvoerings-

arena wordt geconfronteerd. De tweede geleiding van het instrumentarium betreft dan het daadwerkelijk leveren van de diensten (steun bij individualisering en invoering, alsmede standaardpakketten en standaardprocedure) aan de scholen.

Samenvattend, treffen we een instrumentarium in twee geleidingen aan waartussen een heel nieuw beleidsvormingsproces aanwezig was. De twee geleidingen waren:

1. Uitvoering en beoordeling van projecten in een projectorganisatie met veel externe deskundigen, gericht op het verzamelen van informatie en kennis over wat wenselijk en mogelijk is.
2. Het introduceren en begeleiden van het 'leveringsprogramma' in het onderwijsveld door de verzorgingsinstellingen.

#### *De organisatie en het verloop van de uitvoering*

In de eerste geleiding werd op grond van het innovatieve karakter bewust gekozen voor een projectorganisatie die haar taken in relatieve autonomie uitvoerde. De centrale onderdelen van de beleidsorganisatie waren de Projectstaf Onderwijs en Informatietechnologie (afgekort PSOI) en het Departementaal Programmamanagement Onderwijs en Informatietechnologie (afgekort DPOI), waarin ook personen van buiten de reguliere onderwijsorganisatie zitting hadden. Hieronder vielen ook de externe programmacoördinatoren per onderzoekscluster. De PSOI en het DPOI ressorteerden onder de directeur-generaal van wetenschapsbeleid en dus niet onder het Directoraat-Generaal van de onderwijssector. Derelevante onderdelen van het ministerie, de onderwijsverzorgingsinstellingen en het onderwijsveld, werden goedgekeurd buiten het eerste uitvoeringsproces gehouden en, behoudens directe betrokkenheid bij een project, slechts incidenteel en globaal geïnformeerd. Men bij de hoofdlijnen van het beleid betrekken zou volgens de beleidsvoerders een belemmering kunnen vormen, omdat deze actoren weinig deskundigheid op het terrein zouden hebben, waardoor sterk de nadruk op de directe toepasbaarheid zou komen te liggen. De geïsoleerde uitvoering van de eerste geleiding van het instrumentarium leidde er anderszits toe dat de ontwikkeling van het instrumentarium in te zetten instrumentarium (het leveringsprogramma van de verzorgingsinstellingen) niet echt van de grond kwam. De voortgang haperde in de overgang tussen de eerste en tweede geleiding van het instrumentarium, waardoor een nieuw beleidsvormingsproces noodzakelijk werd.

De eerste stap daarin, het opstellen van de Invoeringsnota, werd in eerste instantie gezet in het PSOI-werkverband. De betrokkenen redeneerden daarbij wederom vanuit het gezichtspunt van de ministeriële actor en het inmiddels verworven kennis- en informatieniveau. Daardoor heeft

men er zich voldoende rekenschap van gegeven dat hetzelfde probleem zich opnieuw zou voordoen. De vertegenwoordigers van de verzorgingsinstellingen hadden immers een forse informatie- en kennisachterstand. Bovendien verschilde hun uitgangspunt sterk: zij gingen niet uit van wat behalve wenselijk ook (technisch) mogelijk was, maar van wat behalve wenselijk ook in het onderwijsveld uitvoerbaar was. Uitvoerbaar betekende in hun ogen: inpasbaar in de activiteiten van de verzorgingsinstellingen en aansluitend bij de opvattingen en mogelijkheden van de actoren in de onderwijsinstellingen. Dit bracht mee dat een nieuw onderhandelingsproces op gang kwam. Dit proces heeft geleid tot het meer op de doelgroep toegesneden instrumentarium dat in het tweede uitvoeringsproces wordt ingezet. De belangrijkste actoren in dit laatste uitvoeringsproces zijn de betrokkenen in de onderwijsinstellingen en de verzorgingsinstellingen. Daarbij werd en wordt in dit beleid hoofdzakelijk gebruik gemaakt van een communicatief instrumentarium in de vorm van kennis en ervaringen, bijvoorbeeld door het aanleren van een systematiek. Overigens gaat dit uiteraard wel gepaard met een reallocatie van middelen binnen de reguliere bekostigingsstructuur van de onderwijsinstellingen. Dit laatste voorziet in een randvoorwaarde maar biedt op zich geen enkele garantie voor het bereiken van de genoemde doelen van de Onderwijsbijlage van het Informatiecastimuleringsplan.

### *3.2. Case 2: stimuleringsbeleid inzake milieuzorg in bedrijven*

#### *Inleiding*

Als reactie op de milieuproblematiek kwam in de jaren zeventig een sectorale wetgeving op milieugebied tot stand. In het begin van de jaren tachtig was het echter duidelijk dat de uitvoering en de handhaving van deze wetgeving ernstig tekort schoten. De overheid realiseerde zich dat de betrokkenheid en de medewerking van de doelgroepen van het beleid noodzakelijke voorwaarden waren om de problemen op te lossen. Als het middel om de betrokkenheid van de doelgroep bedrijfsleven te vergroten werd bedrijfsinterne milieuzorg gepresenteerd. Door het invoeren van een milieuzorgsysteem kan een bedrijf zelf zijn milieubelasting registreren, controleren en beheersen (notitie Milieuzorg, TK 1988-1989, 20633, nr. 3, p. 24). Een milieuzorgsysteem wordt omschreven als het geheel van organisatorische en beleidsmatige maatregelen dat alle activiteiten op milieugebied binnen een bedrijfsbestuurten zodoende zorgdraagt voor een regelmatige uitvoering op een voldoende niveau van deze milieuactiviteiten. Het ministerie van VROM bracht in 1989 de notitie Milieuzorg uit (TK 1988-1989, 20633, nr. 3). Blijkens deze notitie wil de overheid bereiken dat in 1995 de bedrijven in Nederland een milieuzorgsysteem in werking hebben.

### *Gelede opzet van het instrumentarium*

Om te bereiken dat alle relevante bedrijven ook daadwerkelijk een milieuzorgsysteem invoeren, heeft de overheid een activiteitprogramma ontwikkeld. Dit programma omvat vier clusters van samenhangende activiteiten:

1. stimulerings- en leerprojecten;
2. voorlichting;
3. vorming en opleiding;
4. onderzoek naar specifieke thema's.

Zoals uit het activiteitprogramma blijkt, wordt in hoofdzaak gebruik gemaakt van communicatieve sturing: door middel van onderzoek en voorbeeldprojecten wordt getracht kennis te verwerven die vervolgens via voorlichting en opleiding wordt verspreid.

De doelstelling van de overheid omvat het gedrag van praktisch alle bedrijven in Nederland. Deze doelgroep is zo groot dat het bereiken ervan door de overheid als een probleem wordt erkend. Om dit probleem op te lossen is gekozen voor een geleed instrumentarium.

De eerste geleiding bestaat daarbij uit instrumenten die voornamelijk gericht zijn op intermediaire organisaties, zoals branche-organisaties. Deze intermediaire organisaties worden gestimuleerd om projecten op te zetten waarin de ontwikkeling van zogenaamde model-milieuzorgsystemen voor bijvoorbeeld een hele branche centraal staat. Deze model-milieuzorgsystemen bestaan uit checklists met behulp waarvan individuele bedrijven zelf op eenvoudige wijze een milieuzorgsysteem kunnen opzetten. De milieuzorgprojecten van intermediaire organisaties worden door de rijksoverheid gesubsidieerd. De eerste geleiding van het instrumentarium is dus nog hoofdzakelijk 'economisch' van aard.

In de tweede geleiding verschuift het accent naar de individuele bedrijven. Tevens vindt dan een overgang plaats van het ministerie van VROM als centrale actor bij de beleidsuitvoering naar de intermediaire organisaties. Het ministerie vervult in de tweede geleiding met name een coördinerende rol, terwijl de intermediaire organisaties zorg moeten dragen voor het contact met individuele bedrijven. Met behulp van voorlichting wordt getracht de daadwerkelijke invoering in de bedrijven van de in de eerste geleiding ontwikkelde model-milieuzorgsystemen te bevorderen. De idee hiërarcher is dat het aanbieden van hulpmiddelen (de model-milieuzorgsystemen) de onzekerheid en dus de kosten voor de individuele bedrijven zodanig verlagen dat zij overgaan tot daadwerkelijke invoering.

Kort samengevat, verloopt de uitvoering van het milieuzorgbeleid dus in twee geleidingen:

1. Het stimuleren van het uitvoeren van projecten gericht op de totstandkoming van hulpmiddelen op het gebied van milieuzorg voor individuele bedrijven. De rijksoverheid treedt in deze geleiding op als centrale actor bij de beleidsuitvoering. De doelgroep wordt gevormd door intermediaire organisaties;
2. Het bevorderen van het gebruik van de hulpmiddelen door individuele bedrijven. De centrale actoren bij de beleidsuitvoering zijn nu de intermediaire organisaties. De doelgroep bestaat in deze geleiding uit de bedrijven.

### *De organisatie en het verloop van de uitvoering*

Om ervoor te zorgen dat alle bovengenoemde activiteiten gestructureerd verlopen, is een aantal organisatorische voorzieningen noodzakelijk. Daartoe is bij het ministerie van VROM (DGM) een programmabureau Milieuzorg ingesteld. Dit programmabureau is belast met de uitvoering, coördinatie en evaluatie van alle op te zetten activiteiten. Daarnaast is een brede coördinatiecommissie ingesteld, waarin alle betrokken overheids- en veldactoren vertegenwoordigd zijn. Deze commissie heeft een signalerende en adviserende taak en functioneert als een overlegplatform.

Ook bij deze case vormde het innovatieve karakter van milieuzorgsystemen de aanleiding om te kiezen voor gelede communicatieve sturing. In tegenstelling tot de hierboven beschreven cases is er bij de beleidsvorming inzake bedrijfsmilieuzorg vanaf de start veel contact en overleg geweest met de bij de uitvoering betrokken actoren, getuige onder andere de coördinatiecommissie. Deze actoren hebben dan ook een niet onaanzienlijk aandeel gehad in het hele beleidsvormingsproces. De betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid betekent dat de uitvoering van de eerste geleiding op weinig problemen stuit. De intermediaire organisaties kunnen zich herkennen in het beleid zoals dat in de genoemde kamernotitie staat verwoord. Blijkens een recente inventarisatie zijn inmiddels reeds twintig projecten ten behoeve van milieuzorg bij intermediaire organisaties opgestart (Ministerie van VROM, 1990).

De uitvoering van de tweede geleiding van het instrumentarium, het verschaffen van informatie aan individuele bedrijven, verloopt moeizamer. Uiteraard speelt het tijdsaspect hierbij een rol; de kamernotitie dateert immers pas van vorig jaar. Daarnaast bestaat er een aantal andere problemen. Zoals al bij de beleidsvorming werd onderkend, is de beschikbaarheid van een doelgroep van een omvang als in dit geval een probleem. Hoewel via een geleed instrumentarium is getracht dit probleem op te lossen, komt het invoeren van milieuzorgsystemen in bedrijven nog maar moeizaam op gang. Tevens vormt de status die de intermediaire organisaties ten opzichte van de bedrijven hebben een probleem. Bedrijven zijn immers geen verantwoordings schuldig aan bijvoorbeeld branche-

organisaties. Dit betekent dat wanneer bedrijven <sup>in</sup> onwilling opstellen ook intermediaire organisaties machtelooz staan.

In tegenstelling tot de situatie in de onderwijscase zijn de problemen dus niet te wijten aan een hapering in de overgang van de eerste naar de tweede geleiding. De kennis en ervaring die in de tweede uitvoeringsarena door de intermediaire organisaties moeten worden verspreid, zijn immers door deze organisaties zelf ontwikkeld.

### 3.3. Overeenkomsten tussen beide cases

Wanneer we de beide case-situaties met elkaar vergelijken om de tweede deelvraag van onze probleemstelling te beantwoorden, valt op dat deze op een aantal punten overeenstemmen voor wat betreft de kenmerken van het instrumentarium en de toepassing ervan:

Een belangrijke overeenkomst tussen beide cases is daarbij dat de gelede opzet van het instrumentarium tevens voor een decentralisatie van uitvoeringstaken zorgt. De uitvoering van de eerste geleiding van het instrumentarium moet er in beide gevallen voor zorgen dat adequate, op de uiteindelijke doelgroep toegesneden, informatie en kennis wordt gegenereerd. De belangrijkste actoren zijn daarbij de centrale overheidsactoren en een aantal organisaties die tijdens de uitvoering van de tweede geleiding als intermediaire uitvoerders tussen overheid en doelgroep optreden. Het instrumentarium dat tijdens de eerste geleiding wordt ingezet, is in de beide cases in hoofdzaak economisch van aard. De omvang van dit instrumentarium kon echter beperkt blijven, dank zij de gelede aanpak. Directe stimulering van de uiteindelijke doelgroep (respectievelijk de onderwijsinstellingen en de bedrijven) was onmogelijk, omdat op de doelgroep toegesneden informatie niet voorhanden was. Bovendien zou directe stimulering veel kostbaarder zijn geweest. In de tweede geleiding moeten deze intermediaire organisaties datgene wat men in de eerste geleiding heeft geleerd in een meer toegesneden vorm op de uiteindelijke doelgroep overdragen. Daarbij werd in hoofdzaak gebruik gemaakt van een communica-tief instrumentarium in de vorm van overdracht van kennis en ervaringen, bijvoorbeeld door het aanleren van een systematiek.

Voor wat betreft de veronderstellingen van de beleidsvoerders kunnen we de volgende hoofdlijnen schetsen:

Het afdwingen van de gewenste gedragsverandering was volgens de beleidsvoerders gegeven de vrijheid van onderwijs respectievelijk de controle- en handhavingproblematiek in het milieubeleid niet eenvoudig. Externe, op de doelgroep gerichte economische beleidsinstrumenten zouden onevenredig kostbaar en daarmee politiek onhaalbaar zijn. Gegeven het gebrek aan informatie, kennis en ervaringsfeiten zou de keuze voor het

door de overheid <sup>in</sup> gewenste gedragsalternatief bij de doelgroep gedeels buiten het referentiekader vallen en bovendien met onacceptabele ontwikkelingskosten voor de doelgroep gepaard gaan. Om de doelgroep toch aan te zetten tot het gewenste gedrag wilden de overheidsactoren gebruik maken van de mogelijkheden die de arena's boden voor het inzetten van een geleed communicatief instrumentarium, waarmee zij meende deze patstelling te kunnen doorbreken.

Afsluitend kunnen we constateren dat in termen van het gehanteerde model van de subjectief-rationele actor in de tweede geleiding de feitelijke consequenties van het gewenste gedragsalternatief zijn veranderd ten opzichte van de nulsituatie. De kosten van dit gedragsalternatief zijn immers veranderd doordat de doelgroep niet zelf alle kennis behoeft te ontwikkelen, met alle onzekerheid en risico's van mis-investeringen van dien. Ook de baten zijn veranderd, zij het niet alleen als gevolg van het gevoerde beleid. In de onderwijssituatie worden deskundigheden en activiteiten op het gebied van informatie-technologie bijvoorbeeld geïntegreerd en gewaardeerd op de conditestaat. In het geval van het milieuzorgbeleid zullen bijvoorbeeld voor bedrijven met een milieuzorgsysteem eenvoudiger procedures gaan gelden bij de aanvraag van een Hinderwetvergunning dan voor bedrijven zonder zo'n systeem (Van den Nieuwenhof, 1989).

Een keuze voor gelede sturing vereist dat de uitvoerende overheidsactor zich beter bezint op de werking van de respectievelijke uitvoeringsarena's dan in het geval van directe sturing (vgl. Snellen, 1987 en Grondsmā, 1989). De case inzake het informatiecasstimuleringsbeleid illustreert dat het niet optimaal gebruiken van de arena's waarin de instrumenten worden toegepast, kan leiden tot vertraging en verminderde effectiviteit. Gelede (communicatieve) sturing vereist dat intermediaire organisaties die moeten zorg dragen voor de beleidsuitvoering in de tweede geleiding ook worden betrokken bij de eerste geleiding. De case inzake het milieuzorgstimuleringsbeleid illustreert dat het voor het goed verlopen van de tweede geleiding belangrijk is dat de juiste intermediaire organisaties worden ingeschakeld. De mate waarin zij de uiteindelijke doelgroep kunnen bereiken, kan daarbij doorslaggevend zijn.

## 4. Theorievorming

Ten aanzien van derde vraag, naar de mogelijkheden om onze bevindingen in de theorie te incorporeren, kan het volgende worden opgemerkt.

De instrumententheorie van Bressers en Klok uit 1987 bood interessante mogelijkheden om het verloop en de uitkomsten van uitvoerings- en veld-

processen te verklaren. Een beperking van de verstaanbaarheid van de instrumententheorie bij een geleed instrumentarium wordt veroorzaakt door het tweetal, in paragraaf 2 besproken, assumpties: de één-actor benadering van het veldproces en de moment-opname. Deze benadering mist dat de betekenis van een instrumentarium voor een veldfactor verandert door de tijd (vgl. Bressers, 1989) en zijn betekenis mede krijgt door de overige ervaringen van de actor in dezelfde tijd (vgl. Hoogerwerf, 1989). In de uitwerking van de instrumententheorie krijgen de beleidsinstrumenten hun exacte vorm en inhoud mede onder invloed van de omstandigheden in het uitvoeringsproces en werken zij vervolgens in op het besluitvormingsproces van de doelgroep (Bressers en Klok, 1987). De gelede communicatieve beleidsinstrumenten die wij hebben besproken krijgen hun vorm en inhoud echter volledig in de eerste uitvoeringsarena waarbij mede door het tijdsperspectief de gedragsregulerende potentie wordt vergroot. Dit wordt treffend geïllustreerd door de wijze waarop beleidsactoren van deze tijdsfactor gebruik kunnen maken in een geleed communicatief instrumentarium.

Gelede communicatieve beleidsinstrumenten blijken daardoor in de tweede arena wel degelijk in staat te zijn de feitelijke consequenties van gedragsalternatieven aanzienlijk te veranderen, mede doordat relevante kenmerken van de uiteindelijke doelgroep zelf kunnen zijn veranderd. Gedurende de uitvoering van de eerste geleiding doen de actoren uit de uiteindelijke doelgroep nieuwe ervaringen op in zowel beleids- als veldprocessen. Zij kunnen bijvoorbeeld door de intermediaire organisaties worden ingelicht over de ontwikkelingen in de eerste geleiding van de uitvoering. De nadruk kan daarbij liggen op voorbereiding op wat voor de doelgroep relevant zal worden. Daarnaast kunnen de omstandigheden waaronder de doelgroep beslissingen moet nemen worden beïnvloed door interacties in veldprocessen. Zo zorgen de strenger wordende milieueisen van de overheid bijvoorbeeld ook voor een anticipatieproces bij afnemers, banken en assuradeurs. Zij confronteren in de veldprocessen de bedrijven in toenemende mate met milieueisen.

Door de tijdsfactor en de daarin optredende interactieprocessen blijken met communicatieve beleidsinstrumenten de feitelijke consequenties van gedragsalternatieven te kunnen worden veranderd, mits de instrumenten van het gelede type zijn. Met de normale (niet gelede) communicatieve instrumenten kan slechts de perceptie van de feitelijke consequenties worden veranderd. Deze feitelijke consequenties zijn dan immers al (bij de overheid) bekend. Hieruit blijkt dat de invloed van de in de tijd voortschrijdende beleids- en veldprocessen en de interacties in die processen niet verwaarloosd mogen worden en moeten worden gerekend tot de strategische keuzes die beleidsvoerders kunnen maken en in onze cases ook

maken. De betrokken actoren en de gekozen organisatievormen spelen bij zo'n gelede inpak een cruciale rol, zoals uit de confrontatie tussen beide cases blijkt (vgl. paragraaf 3.3 en Grondsmat, 1989). Met name de doelgroep in de eerste uitvoeringsarena die moet zorgdragen voor de uitvoering van de tweede geleiding is daarbij van belang. Een adequate theorie ter verklaring van de werking en de uitkomsten van beleidsinstrumenten kan niet buiten beschouwing laten dat dergelijke strategische overwegingen gevolgen kunnen hebben voor de vorm, omvang en fasering in de tijd van optredende beleidseffecten.

Voor de theorievorming rond de werking van instrumenten trekken wij de volgende voorlopige conclusies:

1. Er zijn vele situaties waarin met de bestaande instrumententheorie van Bressers en Klok zinnvolle verklaringen kunnen worden gegeven ten aanzien van de uitvoering en effecten van een instrument onder bepaalde omstandigheden.
2. De assumpties in de bestaande instrumententheorie leiden ertoe dat in situaties waarin de factor tijd of de interactiepatronen tussen actoren in het beleidsveld een belangrijke invloed hebben, minder adequate verklaringen zullen worden afgeleid.
3. Dit effect wordt sterker naarmate de beleidsactor in een geleed instrumentarium de arena's (waarin de instrumenten tot stand komen, worden uitgevoerd en doorwerken in het beleidsveld) tot een strategisch onderdeel van het instrumentarium heeft gemaakt. In de theorievorming moeten dan ook de gelede instrumentaria worden betrokken.
4. In een dynamische theorie moeten in ieder geval communicatieve instrumenten, wanneer deze van het gelede type zijn, ook worden beschouwd als instrumenten die gedrag kunnen beïnvloeden door de feitelijke consequenties van gedragsalternatieven te veranderen.
5. Voor alle vormen van gelede instrumentaria moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de betekenis van het instrument verandert onder invloed van ervaringen van de doelgroep door interacties van overheidsactoren, intermediaire organisaties en veldactoren.

Eén van de belangrijkste overwegingen van Bressers en Klok om hun instrumententheorie te baseren op de genoemde assumpties was de haanbaarheid en de verklarende kracht van het resultaat. Door nu een meer actor-benadering en een tijdsperspectief toe te voegen, wordt de theorievorming complexer. Toch menen wij aan de hand van het voorbeeld van de gelede communicatieve sturing en de behandelde cases dat deze aanvullingen moeten worden uitgewerkt. De weg die gegaan kan worden om zo'n theorie hanteerbaar te houden is nog niet uitgekristalliseerd. Wel moet in een meer actor-benadering in ieder geval worden bepaald welke



interacties in welke processen relevant zijn. Daarmee moet een beeld worden geconstrueerd van het relevante contactenpatroon. Vervolgens moet worden geëxpliciteerd welke kenmerken interacties moeten hebben om onder te specificeren omstandigheden invloed te kunnen hebben op de wijze waarop een veldactor tot een keuze tussen gedragsalternatieven komt. Daarnaast moet voor ieder gewenst moment afgeleid kunnen worden wat de invloed van deze ontwikkelingen is op de perceptie van de veldactor op een ingezet instrument en op welke wijze dit doorwerkt in het keuzeproces. Met betrekking tot de werking van een geleed instrumentarium komt daar dan nog bij de wijze waarop het interim-instrumentarium wordt omgezet in een definitief instrumentarium, alsmede de uiteindelijke vorm van dat instrumentarium.

De kracht van de bestaande instrumententheorie ligt in het feit dat zij een logische verklaring en niet alleen een heuristisch beschrijvingsmodel biedt voor de uitvoering en doorwerking van beleidsinstrumenten, terwijl zij toch al met veel complexiteiten van de uitvoerings situatie rekening houdt. Een uitwerking van de instrumententheorie op een gedetailleerde en operationele wijze als in deze paragraaf beschreven zien wij voorlopig slechts op deelterreinen als haalbaar. Vooral nog gaat het hierbij eerder om aanvullingen op dan alternatieven voor de bestaande instrumententheorie.

## 5. Tenslotte

Met behulp van twee cases hebben we in dit artikel geïllustreerd dat met behulp van communicatieve sturing wel degelijk de feitelijke consequenties van gedragsalternatieven kunnen worden veranderd. Dit betekent dat communicatieve sturing grotere potenties heeft dan tot nu toe met name in wetenschappelijke kring werd aangenomen. Tevens hebben we aangegeven dat in complexe situaties met veel onzekerheid over de mogelijke gedragsalternatieven en hun consequenties de inzet van een geleed instrumentarium efficiënter kan zijn dan rechtstreekse gedragsbeïnvloeding van de uiteindelijk doelgroep. Juist de geleiding in het instrumentarium zorgt ervoor dat de gedragsbeïnvloeding in de laatste geleiding op maat gesneden en effectief kan zijn. In dit artikel hebben we dit geïllustreerd voor gelede communicatieve sturing. Uiteraard zijn ook andere vormen van gelede sturing mogelijk. Het voert echter te ver om deze in het kader van dit artikel te behandelen.

Zoals we hiervoor hebben gesteld dient de theorievorming omtrent de instrumentatie van overheidsbeleid stapsgewijs te worden aangepast, waarbij ook gelede instrumentaria expliciet betrokken moeten worden. In de vorige paragraaf hebben we een aanzet gegeven tot deze theorievorming,

zonder daarbij de pretentie te hebben om tot een 'nieuwe' instrumententheorie te komen.

## NOOT

De auteurs danken prof.dr. J.Th.A. Bressers, prof.dr. A. Hoogerwerf en drs. P.-J. Klok voor hun kanttekeningen bij eerdere versies van dit artikel.

## Literatuur

- Bressers, J.Th.A., *Naar een nieuwe cybernetica in de beleidswetenschap*, Enschede, 1989.  
Bressers, J.Th.A. en P.-J. Klok, *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*, Den Haag, 1987.  
Bressers, J.Th.A. en A.B. Ringeling, *Beleidsinstrumenten in drie arena's: Beleidsvorming, uitvoering en doorwerking*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 3, nr. 1, 1989: 3-25.  
Brujin, T.J.N.M. de, *Het overheidsbeleid inzake bedrijfsmilieuzorg*, in: De Brujin, T.J.N.M. de en K.R.D. Lulofs, *PBM-syllabus Bedrijfsmilieuzorg*, Enschede 1990.  
Doel, J. van den, *Democratie en wetuartsstheorie*, Alphen aan den Rijn, 1978.  
Doelen, F.C.J. van der, *Informatie, prikkels en voorschriften. Bepenkende en verruimende sturingsmodellen*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 2, nr. 3, 1988: 197-211.  
Doelen, F.C.J. van der, *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: De toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977-1987*, (diss.), Enschede, 1989.  
Geelhoed, I.A., *De interveniërende staat. Aanzet voor een instrumentenleer*, Den Haag, 1983.  
Glasbergen, P., *Beleidsuitvoering als probleem: Oorzaken en perspectieven*, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 36, nr. 5, 1982: 323-336.  
Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Ex ante schatten van de uitvoerbaarheid van beleid*, Doel en werkwijze, in: Hoppe, R. (red.), *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam, 1985.  
Grondsmas, T., *Sturen op afstand via de onderhandelingsarena?*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 2, nr. 4, 1988: 360-369.  
Haan, P. de, Drupsteen, Th.G. en R. Fernhout, *Bestuursinstrumenten*, Deventer, 1981.  
Hommes, R.W., *Beheersing in onzekerheid*, Rotterdam, 1988.  
Hoogerwerf, A., *Beleid en tijd: Gevolgen van de tijdsbeleving voor de inhoud, processen en effecten van beleid*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 3, nr. 2, 1989: 117-145.  
Informatie-a-Stimuleringsplan, (inclusief Onderwijsbijlage), Den Haag, 1984.  
Katus, J., *Volkestelling in opsprak: Een studie naar de overheidsvoorlichting met betrekking tot de volkstelling*, (diss.), Leiden, 1984.  
Klok, P.-J., *Beleidsuitvoering en instrumententheorie*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 3, nr. 3, 1989: 264-281.  
Korsen, A.F.A. en W. Derksen, *Uitvoering van overheidsbeleid*, Leiden/Antwerpen, 1986.  
Lulofs, K.R.D., *Een stap terzijde: Een beoordeling van de Invoeringsnota en de OPSTAR-operatie* (CBO nr. 27), Enschede, 1988.  
Lulofs, K.R.D., *Milieuzorg in bedrijven*, in: De Brujin, T.J.N.M. de en K.R.D. Lulofs, *PBM-syllabus Bedrijfsmilieuzorg*, Enschede 1990.  
Maarse, J.A.M., *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*, (diss.), Enschede, 1983.  
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, P.S.O.I.-reeks, Den Haag, 1986.  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Informatiebulletin: overzicht milieuzorgprojecten*, Den Haag, september, 1990.

- Nieuwenhof, R. van den, Philips zet zijn milieuzorg op top. in: *Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, jrg. 7, nr. 6, 1989: 14.
- Onderwijsinspectie, *Onderwijs en informatie-technologie*, Den Haag, 1986.
- Simonis, J.B.D., *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam, 1983.
- Snellen, I.Th.M., *Beleidend en geboeid*, Alphen aan den Rijn, 1987.
- Udo de Haes, H.A., *Persoonlijk voordeel: Van vijand tot bondgenoot in het milieubeheer*, Leiden, 1987.
- Udo de Haes, H.A., Drie andere wegen voor milieubeleid, in: Bezemer, H., W.T. de Groot en G. Huppes (red.), *Instrumenten voor milieubeleid*, Alphen aan den Rijn, 1988.
- Verneulen, W.J.V., Het economische en communicatieve sturingsmodel: alternatieven voor regelgeving in het milieubeleid?, in: Glasbergen, P. (red.), *Milieubeleid. Theorie en praktijk*, Den Haag, 1989.
- Vogelaar, G.A.M., *Systematiek en spelregels van de overheidsvoorzichting*, Den Haag, 1985.

# Doelmatigheidsonderzoek binnen de rijksoverheid\*

F.C.J. van der Doelen

FL.Leeuw

*De organisatorische inbedding van de rechtmatigheidscontrole biedt nuttige aanknopingspunten voor het beschrijven en analyseren van de aanpak en werkwijze van het doelmatigheidsonderzoek binnen de rijksoverheid. In deze bijdrage worden achtereenvolgens evaluaties van de departementale beleidsafdelingen behandeld, de prestatiebegroting van de centrale directe financieel-economische zaken, de heroverwegingsprocedure die uitgevoerd wordt onder auspiciën van de Inspectie der Rijksfinanciën en het doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Ook wordt ingegaan op de vraag hoe de nog relatief geringe mate van institutionalisering van dergelijk onderzoek verklaard kan worden.*

Dr. F.C.J. van der Doelen is hoofd van de afdeling *Beleidsanalyse en Auditing van het Ministerie van Justitie*. Hij was eerder verbonden aan de *Algemene Rekenkamer en de Universiteit Twente*.

Prof. dr. F.L. Leeuw is hoofd van de *Afdeling VI (Onderzoek Beleidsdoelmatigheid) van de Algemene Rekenkamer*. Hij is tevens hoogleraar aan de *Rijksuniversiteit Utrecht met als leeropdracht empirisch-theoretisch onderzoek naar maatschappelijke effecten van overheidsbeleid*. Eerder was hij verbonden aan de *RU Leiden en Utrecht*.

## 1. Inleiding

De economische crisis in het begin van de jaren tachtig en Maastricht's rond grote financiële overheidsprojecten zoals de steun voor het scheepsbouwconcern Rijn Schelde Verolme, de Oosterscheldedam en de bouwsubsidies hebben in de jaren tachtig de politieke aandacht voor rechtmatig en doelmatig beheer en beleid sterk doen toenemen. In het rapport van de Commissie Vraagpunten inzake staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (de Commissie Deetman) wordt opgemerkt dat de 'oude instrumenten van evaluatie en controle, zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet en de Wet op de parlementaire enquête, in het laatste