

R.J. van der Veen

Uitvoering van beleid

Een beschouwing over onderzoek naar de uitvoering
van wet- en regelgeving in Nederland

Sinds het begin van de jaren tachtig hebben in Nederland op vele beleidsterreinen onderzoeken naar de alledaagse praktijk van uitvoering van wet- en regelgeving plaats gevonden. Een belangrijke, gedeelde conclusie uit deze onderzoeken luidt dat er altijd een zekere discrepantie bestaat tussen de wet- en regelgeving en de toepassing in individuele gevallen. Uitvoerende ambtenaren blijken om verschillende redenen gebruik te maken van informele regels en procedures in aanvulling op en soms in strijd met de formele regels en procedures. In de herziening van wet- en regelgeving en van de inrichting van de uitvoering die op diverse beleidsterreinen sinds het einde van de jaren tachtig in gang is gezet, speelt deze kennis over de alledaagse uitvoeringspraktijk mede een rol. Dit illustreert het belang van dergelijk onderzoek. In deze beschouwing zal het (rechts-)sociologische onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving de revue passeren. Na een korte schets van de historie van het onderzoeksterrein (paragraaf 1) zal een eveneens korte schets van het in Nederland verrichtte onderzoek worden gegeven (paragraaf 2). De stelling die vervolgens zal worden verdedigd is dat deze onderzoeken zonder uitzondering zeer waardevolle en empirisch gedetailleerde kennis over de uitvoeringspraktijk opleveren, maar dat het onderzoek in theoretische zin weinig vooruitgang boekt. Veel onderzoeken nemen de bestaande theorieën over de uitvoering als vertrekpunt om deze vervolgens op een nog niet eerder onderzocht terrein van wet- en regelgeving toe te passen. In deze beschouwing zal een poging worden ondernomen om enkele nieuwe richtingen aan te wijzen voor onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving die een verdere theoretische verdieping van het onderzoek wellicht mogelijk maken (paragraaf 3).

1. Een korte historie

In het onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving zijn twee benaderingen waarneembaar. Een benadering die vertrekt vanuit het wettelijke programma en van daaruit naar de inrichting en werking van de uitvoering kijkt (bv. Mayntz 1980, 1983) en een benadering die meer oog heeft voor de alledaagse praktijk en de autonome positie van uitvoerders en uitvoerende organisaties. Ik richt mij hier op deze tweede benadering.

Onderzoek naar de alledaagse werking van bureaucratistische organisaties is pas na de tweede Wereldoorlog daadwerkelijk op gang gekomen. Blau (1955),

Selznick (1949), Gouldner (1954), Lipset en Coleman (1956) verrichtten het eerste systematische veldwerk in respectievelijk overheidsorganisaties, bedrijven en vakbonden. Deze studies bouwden voort op het theoretische werk van Weber (1947) en Michels (1925).¹

Het eerste onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving is van Blau, *The dynamics of bureaucracy* (1955). Hij verrichtte onder andere onderzoek bij een arbeidsbureau en constateerde dat de uitvoerders werkzaam in dergelijke 'front-offices' een hoge mate van *autonomie en beslissingsvrijheid* bezitten en dat hun werkwijze en besluiten vooral gestuurd worden door de organisatie en omgeving waarbinnen zij werken en in veel mindere mate door de wetgeving die zij geacht worden uit te voeren. Dit heeft tot gevolg dat de formele doelen van de organisatie gaan verschuiven. Blau spreekt over 'goal-succession' ofwel doelvernieuwing. Ten gevolge van praktijken van onderop ontstaan geleidelijk nieuwe, aan de praktijk aangepaste doelen (en regels). Blau gebruikt dit verschijnsel om Weber's bureaucratietheorie te bekritisieren. Hij stelt dat het hiërarchische model van Weber het risico van een doel-middelen verschuiving met zich mee brengt² en dat in een modernere, meer egalitaire samenleving een bureaucratie die ruimte laat voor initiatieven van onderop en voor geleidelijke vernieuwing van doelen wellicht efficiënter is.

In de jaren zeventig en tachtig krijgt het onderzoek naar uitvoering van wet- en regelgeving een belangrijke stimulans door het werk van Kagan (1978) en Lipsky (1980). In zijn studie *Regulatory Justice. Implementing a wage-price freeze* introduceert Kagan het idee van *uitvoeringsstijlen*. Afhankelijk van de omstandigheden zal de uitvoerder meer of minder nadruk leggen op de regels en de doelstellingen. Door deze twee zaken te combineren ontwerpt Kagan vier uitvoeringsstijlen (Kagan 1978: 95): de twee extremen 'legalism' en 'retreatism', een sterk doelgerichte stijl die hij als 'unauthorized discretion' typeert en een rechterlijke stijl (de 'judicial mode') waarin een zorgvuldige afweging tussen de gevolgen van strikte regeltoepassing en de beoogde doelen plaatsvindt. Op een aan Blau verwante wijze breekt hij een lans voor de rechterlijke stijl van regeltoepassing en onderzoekt hij welke omstandigheden bijdragen aan het bevorderen van een dergelijke uitvoeringsstijl.

In 1980 verschijnt de *studie Street-level Bureaucracy. Dilemma's of the individual in Public Services* waarin Lipsky veel in de jaren zestig en zeventig verricht onderzoek naar uitvoerende organisaties in het publieke domein bespreekt en systematiseert. Centraal bij Lipsky staan de werkomstandigheden van 'street-level bureaucrats' die gekenmerkt worden door een chronisch tekort aan middelen, een vraag naar diensten die veelal groter is dan het aanbod, ambigue en conflicterende doelen en (vaak) onvrijwillige cliënten (Lipsky 1980: 27-28). Onder deze omstandigheden streven uitvoerders naar het beheersbaar houden van hun werksituatie waartoe zij diverse (informele) strategieën ontwikkelen. Deze strategieën dienen twee doelen: efficiency van het werkproces en de bescherming van de autonomie van de uitvoerder. Deze strategieën leiden

-
- 1 Voor een overzicht van deze fase in het organisatiesociologisch onderzoek, zie: Lammers 1983: 71-80
 - 2 Dit is vooral uitgewerkt door Merton in zijn klassieke artikel 'Bureaucratic Structure and Personality' (1957)

tot het ontstaan van informele procedures, selectie van cliënten en informele besluitvormingsregels gebaseerd op eenvoudige typologieën van cliënten. In Lipsky's visie zijn dergelijke informele strategieën, procedures en regels onvermijdelijk en zijn zij het product van de complexiteit van veel regels waar uitvoerders mee moeten werken, van de noodzaak van responsiviteit ten opzichte van de cliënten en van de onvermijdelijke professionele autonomie van veel uitvoerders. Lipsky's beoordeling van de praktijk van 'street-level bureaucratieën' is minder positief dan de beoordeling van Blau en Kagan. Lipsky benadrukt de onvermijdelijkheid van de informele processen maar beschouwt ze als een mogelijke bedreiging voor de positie en de rechten van burgers. Hij besluit zijn studie met een verkenning van de mogelijkheden om de positie van burgers ten opzichte van uitvoerders te versterken.

In 1983 krijgt het werk van Lipsky een meer organisatiesociologische uitwerking in de studie *Human Service Organizations* van Hasenfeld. Hasenfeld benadrukt de organisatorische mechanismen die ten grondslag liggen aan de praktijken van 'street-level bureaucratieën'. Deze mechanismen vinden hun oorsprong zowel binnen de organisatie - die hij omschrijft als 'loosely coupled systems'³ - als buiten de organisatie - waar belangentegenstellingen met andere organisaties en de noodzaak van het verwerven van steun en legitimiteit leidend zijn voor het optreden van de organisatie.

In het werk van Blau, Kagan, Lipsky en Hasenfeld staan de alledaagse routines die het werk in bureaucratische organisaties sturen centraal. Deze routines zijn sociaal geconstrueerde, informele procedures en -regels die verschillende doelen dienen. In de eerste plaats zijn zij noodzakelijk om in de toepassing van algemene regels besluiten over individuele gevallen te kunnen nemen. Regels laten altijd een zekere mate van discretionaire ruimte aan de uitvoerder die in de alledaagse praktijk gevuld wordt met informele regels en procedures. In de tweede plaats spelen zij een belangrijke rol in de structurering van het uitvoeringsproces: ze maken snelle besluitvorming -bijvoorbeeld door het hanteren van vuistregels en stereotypen van cliënten- en beheersing van de werklust - door selectie van cliënten en het vermijden van conflicten- mogelijk. In de derde plaats vormen zij een buffer tussen de uitvoerder enerzijds en het management van de uitvoerende organisatie en de wetgever anderzijds: de uitvoerder beschermt zijn autonomie en discretionaire ruimte. Zo kan een grote discrepantie ontstaan tussen de formele regels en - uitvoeringsstructuur en de alledaagse praktijken.

Voor de cliënten van deze organisaties kunnen de gehanteerde informele routines soms verstrekkinge gevolgen hebben. Zo kunnen sommige informele procedures en regels de toegankelijkheid van uitvoerende organisaties ernstig belemmeren (Lipsky 1980, Prottas 1979, Schwartz 1975). In de tweede plaats kan zij tot ongewenste ongelijke behandeling van cliënten leiden wanneer eenvoudig te 'behandelen' of 'kansrijke' cliënten een voorkeursbehandeling krijgen (Blau 1955, Lipsky 1980). Beide processen tezamen kunnen tot een wijze

3 Dat wil zeggen dat de verschillende onderdelen van een organisatie een hoge mate van autonomie kennen en dat er een zekere discrepantie bestaat tussen de formele organisatiestructuur en de informele structuur en praktijk.

van toedeling van rechten en plichten leiden waarin noties van individuele verdienste en het sociaal kapitaal van cliënten een grotere rol spelen dan door de wetgever wordt beoogd.

Hoewel de alledaagse, informele routines noodzakelijk zijn om de toepassing van wet- en regelgeving in individuele gevallen mogelijk te maken en vanuit dat perspectief positief beoordeeld kunnen worden, hebben zij vanuit het perspectief van de wetgever ook belangrijke, ongewenste gevolgen. In de eerste plaats blijken de alledaagse routines in veel gevallen tot gevolg te hebben dat de controle van cliënten wordt verwaarloosd of selectief wordt uitgevoerd. In de tweede plaats kan de wet- en regelgeving aan legitimiteit inboeten wanneer de discrepantie tussen de formele doelen en de uitvoeringspraktijken te groot wordt of wanneer onderhandelingsituaties ontstaan tussen uitvoerders en cliënten (Bardach en Kagan 1982). Tegenover een mogelijke winst aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid staan voor de wetgever het risico van onbeheersbaarheid en ongewenste doelverschuiving.

2. Uitvoeringsonderzoek in Nederland⁴

De discrepantie tussen de wet- en regelgeving en de praktijk van de uitvoering is het eerste thema in ieder uitvoeringsonderzoek. De alledaagse werkomstandigheden nopen tot aanpassingen van de formele regels. Of het nu gaat om parkeercontroleurs (Gunther Moor 1984), intake-ambtenaren bij de sociale werkvoorziening (Terpstra, 1985), hinderwetambtenaren en ambtenaren van het bouwtoezicht (Aalders 1987), bijstandsambtenaren (Knegt 1986, Engbersen 1990) of verzekeringsgeneeskundigen (van der Veen 1990), zij blijken allemaal in meerdere of mindere mate het wettelijke programma aan te passen aan de omstandigheden waarbinnen zij moeten werken. Dit is deels het gevolg van niet-sluitende of dubbelzinnige regelgeving en deels van de noodzaak om contacten met cliënten werkbaar te houden. Zo ontstaan informele regels en kan een onderhandelings situatie ontstaan tussen ambtenaren en cliënten. De mate waarin de praktijk afwijkt van het wettelijk programma lijkt vooral bepaald te worden door de mate waarin de uitvoerende organisatie de uitvoerder beslissingsvrijheid laat (bv. de druk om tot standaardisatie te komen (Aalders 1987) of de wijze waarop beslissingen getoetst worden (Knegt 1986) en door kenmerken van de cliënt of de sociale situatie die de uitvoerder moet beoordelen (bv. Engbersen 1990, Minderhoud 1993).

Opvallend in de vele studies van nogal diverse beleidsterreinen zijn de grote overeenkomsten in de werkwijze van de uitvoerders. Ook wanneer uitvoerders van verschillende typen regelgeving worden vergeleken (bv. van der Veen 1990) blijkt de mate van discretionaire ruimte sterk te verschillen, maar vertonen de mechanismen die op de werkvloer een rol spelen een grote gelijkheid.

4 In deze paragraaf beoog ik uitdrukkelijk niet een volledig overzicht te geven van het in Nederland verrichte onderzoek. Mijn doel is slechts om aan de hand van een aantal representatieve studies de dominante thema's in het uitvoeringsonderzoek de revue te laten passeren.

Het feit dat uitvoerders vaak een grote discretionaire ruimte hebben hoeft echter niet te leiden tot een op de cliënt afgestemde toepassing van de regelgeving. Routinisering en het vermijden van risico's spelen een grote rol in de wijze waarop uitvoerders omgaan met hun vrijheid (Terpstra 1985, Minderhoud 1993).

De tweede vraag die in veel onderzoeken wordt gesteld is of er patronen zijn te ontdekken in de wijze waarop verschillende uitvoerders beslissen over individuele zaken. Met andere woorden bestaat er zoiets als een dominante uitvoeringsstijl? Het model van Kagan wordt hierbij veel gebruikt om tot een eerste ordening van uitvoeringsstijlen te komen (Knegt 1986, van der Veen 1990). Opvallend is dat in veel uitvoeringsorganisaties wel uitvoeringsstijlen lijken aan te wijzen, maar dat vaak geen dominante uitvoeringsstijl lijkt te bestaan. Er is sprake van meerdere stijlen die bijvoorbeeld persoons- of groepsgebonden (Knegt 1986, Engbersen 1990) of afhankelijk van de cliënt of de te beoordelen omstandigheden zijn (van der Veen 1990, Aalders 1987). Afhankelijk van de aard van de uit te voeren regelgeving, de persoon van de uitvoerder, de cliënt of de inrichting van het uitvoeringsproces lijken verschillende uitvoeringsstijlen gehanteerd te worden. Tussen deze verschillende factoren lijkt geen eenduidig verband te bestaan. Soms lijkt een grote interne druk om tot standaardisatie te komen te leiden tot een meer formele of legalistische uitvoeringsstijl (Aalders 1987) maar onder vergelijkbare omstandigheden blijken sommige uitvoerders (bijvoorbeeld artsen) zeer wel in staat een eigen uitvoeringsstijl overeind te houden (van der Veen 1990). De belangrijkste conclusie die uit het onderzoek getrokken kan worden is dat er altijd tot op zekere hoogte verschillen bestaan tussen ambtenaren van een organisatie en dat cliënten daarom een ongelijke behandeling te beurt valt.

De hierop aansluitende vraag -die slechts in een deel van de studies aan de orde komt- is of deze ongelijke behandeling willekeurig is of dat hier patronen in zijn waar te nemen. Knegt (1986) heeft er op gewezen dat naast de mate waarin cliënten zich in hun rol schikken -waarin van hen oprechtheid, wederkerigheid en verantwoordelijk gedrag verwacht wordt- het sociaal krediet dat hen wordt toegekend een belangrijke rol speelt in toepassing van algemene regels op individuele gevallen. Een dergelijk beoordelingsmechanisme manifesteert zich op vele terreinen en lijkt de bestaande maatschappelijke ongelijkheid te reproduceren (Minderhoud 1993). Naast het sociaal krediet blijkt ook de mate waarin met cliënten een succesvol resultaat behaald kan worden (bijv. geslaagde arbeidsbemiddeling) tot een dergelijke 'afroming' te leiden (Engbersen 1990). Verder heeft Minderhoud (1993) gewezen op het bestaan van 'geinstitutionaliseerde verschillen' in de gevalsbehandeling. Een aparte afdeling voor de behandeling van aanvragen voor kinderbijslag door migranten bevordert ongelijke behandeling (meer controle en verificatie). Bovenstaande selectiemechanismen blijken ten slotte het scherpst een rol te spelen wanneer het te verdelen goed schaars is (bv. huizen of banen) en wanneer daadwerkelijk keuzen gemaakt moeten worden tussen cliënten. (Sloot 1993, Boorsma e.a.1994)

Ondanks het feit dat veel onderzoeken op een vaak boeiende wijze de 'formele sluier' die over de toepassing van wet- en regelgeving ligt doorbreken, moet

geconstateerd worden dat het onderzoek in theoretische zin vaak niet veel verder komt dan een bevestiging van het bestaande model waarin de aandacht zeer sterk naar de werkvloer uitgaat. Aandacht voor andere zaken, zoals de omgeving waarbinnen de uitvoering plaats vindt, is weliswaar aanwezig, maar beperkt. Ook richten veel onderzoeken zich op een enkel terrein van wetgeving en daarbinnen slechts op één of enkele uitvoeringsorganisaties. Vergelijkingen die het niveau van de uitvoeringsorganisatie (waarover het bestaande onderzoek de meeste -maar vaak nogal tegenstrijdige- informatie oplevert) overstijgt zijn zeldzaam. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het veeleisende karakter van uitvoeringsonderzoek. Om de formele sluiert te kunnen doorbreken is gedetailleerd, intensief en tijdrovend onderzoek naar de praktijken op de werkvloer noodzakelijk.

3. Herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat en veranderingen in de uitvoering van wet- en regelgeving

In deze paragraaf wil ik enkele mogelijkheden schetsen om het onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving een andere richting te geven. Ik sluit hierbij aan bij een aantal belangrijke veranderingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden in de inrichting van de Nederlandse verzorgingsstaat.

In reactie op de steeds sterker gepercipieerde onbeheersbaarheid en ondoeltreffendheid van de uitvoering van het sociaal beleid (waarvoor de onderzoeken van de Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen (1993) en van de Onderzoekscommissie Toepassing Algemene Bijstandswet (1993) model kunnen staan) is de wetgever op zoek gegaan naar mogelijkheden om meer greep te krijgen op het uitvoeringsproces. De wegen die zij hierbij bewandelt verwijzen mijns inziens naar een aantal blinde vlekken in het uitvoeringsonderzoek.

De vele veranderingen die recentelijk in wet- en regelgeving en de inrichting van het uitvoeringsproces hebben plaatsgevonden kunnen onder de volgende drie noemers gebracht worden⁵:

1. *vermindering van discretionaire ruimte* door middel van precisering van wet- en regelgeving en aanscherping van rechten en plichten;
2. het *scheiden van de verantwoordelijkheden* van de verschillende bij de uitvoering van het beleid betrokken actoren door bestuurlijke herinrichting van het uitvoeringsproces via decentralisatie en ontvlechting; en
3. het inrichten van de *uitvoering in de lijn van een 'transactiemodel'*, dat betekent het introduceren van financiële incentives voor uitvoeringsorganisaties en de introductie van marktwerking binnen het kader van sociaal beleid.

Deze drie herzieningsprocessen hebben alle tot doel de beheersbaarheid van de uitvoering te vergroten. Deze toename van de beheersbaarheid moet het resultaat zijn van vermindering van de discretionaire ruimte van de uitvoering, verzwaring van de aansturing en het toezicht, scheiding van de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken actoren en het gericht hanteren van incentives (financiële prikkels).

5 Vergelijk L. Aarts. e.a. 1995, hoofdstuk 1

Opgemerkt moet worden dat de ontwikkelingen sterk verschillen naar beleidsterrein. Op vele beleidsterreinen wordt geëxperimenteerd met een of andere vorm van 'marktwerking' en met het gericht hanteren van incentives (gezondheidszorg, volkshuisvesting, sociale zekerheid), maar in andere opzichten zijn de verschillen soms groot. Terwijl op het terrein van de sociale verzekeringen bijvoorbeeld bestuurlijke ontvlechting heeft plaatsgevonden, dat wil zeggen dat de rol van de sociale partners bij de beleidsvorming en uitvoering is teruggedrongen, heeft op het terrein van de arbeidsvoorziening een tripartisering van de bestuurlijke structuur plaats gevonden en is dus de betrokkenheid van de sociale partners juist sterk toegenomen.

De veranderingen die recentelijk op vele beleidsterreinen zijn doorgevoerd laten nog vele vragen onbeantwoord. Deze vragen hebben vooral betrekking op de onderlinge verhouding tussen de verschillende herzieningen. Wanneer de uitvoering van beleid meer in een 'transactiemodel' wordt vormgegeven wat betekent dit dan voor de aard van de centrale sturing en het toezicht. Of: hoe moet binnen gedecentraliseerde of 'ontvlochten' beleidsterreinen samenwerking tussen verschillende actoren worden vormgegeven?

De recente veranderingen openen diverse mogelijkheden om het uitvoeringsonderzoek een nieuwe impuls te geven. Ik behandel er hier drie. In de eerste plaats heeft het streven naar vermindering van de discretionaire ruimte geleid naar introductie van een nieuw type regels, regels die de werkwijze van de uitvoerder in meer detail vastleggen. De herziening van de inrichting van het uitvoeringsproces wijst in de tweede plaats op het belang van de organisatorische en bestuurlijke context van de uitvoering. Dit maakt een meer contextuele benadering van het onderzoek naar de uitvoering noodzakelijk. Ten slotte spelen incentives in de beheersing van de uitvoering en de uitvoeringsorganisatie een steeds belangrijker rol. Dit roept de vraag op wat de gevolgen zijn van meer marktwerking in de uitvoering van sociaal beleid voor het uitvoeringsproces.

- Verschillende typen regels

Het streven naar vermindering van de discretionaire ruimte van uitvoerders heeft tot een drietal wijzigingen in de aard van wet- en regelgeving geleid. In de eerste plaats heeft de wetgever getracht de door haar gehanteerde begrippen en categorieën minder dubbelzinnig te formuleren. Dit is een klassieke oplossing die slechts succesvol is wanneer de nieuwe begrippen en categorieën geen nieuwe dubbelzinnigheden introduceren. De introductie van het begrip 'gangbare arbeid' in plaats van 'passende arbeid' in de herziene arbeidsongeschiktheidsverzekering is een voorbeeld van een dergelijke geslaagde vermindering van discretionaire ruimte.

De tweede weg die de wetgever bewandelt is een strakkere regulering van het administratieve proces. Meer dan voorheen omschrijft de wetgever hoe uitvoerders beslissingen moeten nemen en hoe verificatie en controle moeten worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan kunnen gevonden worden in de herziene bijstandswet (waarin de wetgever uitdrukkelijk aangeeft welke documenten bij aanvraag van een uitkering moeten worden overlegd en hoe het dossier

moet worden opgebouwd) en in het schattingsbesluit bij de herziene arbeidsongeschiktheidsverzekering (waarin nauwkeuriger dan voorheen wordt omschreven welke functies moeten kunnen worden geduid en hoe met de bijbehorende loonhoogte moet worden omgegaan). De strakkere regulering van het verificatie- en controleproces heeft ook geleid tot meer uitwisseling van informatie tussen verschillende overheidsdiensten die eveneens in wettelijke voorschriften is vastgelegd.

De derde route is protocollering van besluitvormingsprocessen door uitvoerende professionals. Deze vorm van regulering komt vooral voor op het terrein van de gezondheidszorg. In de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft bijvoorbeeld het TICA (nu: LISV) de opdracht gekregen protocollen voor de arbeidsongeschiktheidskeuring te ontwikkelen. Protocollen zijn niet vergelijkbaar met wettelijke regels. In protocollen wordt omschreven hoe uitvoerders met regels moeten omgaan en hoe zij hun besluitvormingsproces geacht worden in te richten. De wijze waarop het protocol op individuele gevallen wordt toegepast is nog steeds aan de uitvoerder, maar de vrijheid die hij of zij hierbij heeft is ten gevolge van de protocollering toch afgenomen.

De vraag is nu wat de gevolgen van bovenstaande veranderingen in de uitvoering zijn. Een belangrijk deel van de discretionaire ruimte van uitvoerders komt voort uit onvolkomenheden in wet- en regelgeving en de inrichting van het uitvoeringsproces. Leiden deze nieuwe vormen van regulering nu tot een meer normconforme toepassing van wet- en regelgeving of zullen uitvoerders ook onder de nieuwe omstandigheden blijven zoeken naar vrije beslissingsruimte en informele normen en procedures blijven ontwikkelen? Het antwoord op deze vraag zal afhankelijk zijn van de kwaliteit van de nieuwe wet- en regelgeving maar ook van de inrichting van het uitvoeringsproces door uitvoerende organisaties. In de uitvoering van de bijstandswet blijkt bijvoorbeeld in reactie op de vele herzieningen van het administratieve proces een zekere specialisatie in de uitvoering plaats te vinden (zie: Boorsma e.a. 1994). De vraag wordt dan wat specialisatie in de uitvoering betekent voor de beheersing van het uitvoeringsproces.

Op basis van de bestaande kennis over 'street-level bureaucratieën' mag verwacht worden dat uitvoerders ook onder de nieuwe omstandigheden een zekere beslissingsvrijheid in de toepassing van wet- en regelgeving zullen nastreven omdat zij dit in de omgang met cliënten nodig hebben. De mogelijkheden hiertoe lijken echter af te nemen. Zowel de nieuwe vormen van regulering als processen van specialisering lijken de speelruimte van de uitvoerder te beperken. Met name het laatste, de organisatie van het uitvoeringsproces is waarschijnlijk van doorslaggevend belang voor het succes of falen van de nieuwe vormen van regulering. Hierover handelt de volgende paragraaf.

- De organisatorische en bestuurlijke context van de uitvoering

In zijn artikel *Understanding Regulatory Enforcement* (1989) heeft Kagan een poging ondernomen om een model te ontwerpen dat de uitvoeringsstijl van verschillende organisaties zou kunnen verklaren. Hij onderscheidt hierbij twee be-

palende factoren: de kenmerken van het wettelijke programma dat moet worden uitgevoerd en de kenmerken van de omgeving waarbinnen de uitvoeringsorganisatie moet functioneren (Kagan 1989: 113). De mate waarin het wettelijk programma de uitvoeringsstijl bepaalt, is, zo constateert hij op basis van een inventarisatie van verricht onderzoek, afhankelijk van de scherpte van de doelstellingen van het wettelijk programma, de (juridische) middelen die uitvoerders ter beschikking staan om informatie te verzamelen en dwingend op te treden, en ten slotte van de precisie van de formele regels. Anders geformuleerd: het wettelijk programma bepaalt (1) de reikwijdte van de discretionaire ruimte van de uitvoerder en (2) de mogelijkheid van doeltreffend optreden. In de omgeving van uitvoerende organisaties maakt Kagan een onderscheid tussen de 'task-environment' en de politieke omgeving. Kenmerkend voor de 'task-environment' zijn -wat ik zou willen noemen- de doorzichtigheid van de omgeving en de bereidheid van de actoren op wie het beleid zich richt om mee te werken. De mate waarin de politieke omgeving de uitvoering aan banden legt wordt bepaald door de betrokkenheid van georganiseerde belangen en de preferenties van de verantwoordelijke autoriteiten. Weer anders geformuleerd: de omgeving bepaalt (1) de mogelijkheid om doeltreffend op te treden en (2) de ruimte die de uitvoerende organisatie krijgt om haar discretionaire ruimte naar eigen inzicht in te richten. Omdat bovenstaande variabelen niet onafhankelijk zijn van elkaar leidt het model volgens Kagan tot complexe uitspraken: "perfect models of regulatory behavior, therefore, are not likely to be forthcoming" (Kagan 1989: 114).

In aansluiting op Kagan's pleidooi voor het belang van omgevingsfactoren wil ik hier een lans breken voor een benadering van uitvoeringsprocessen die sterker dan tot nu toe gebeurt de nadruk legt op een totale 'beleidskolom' en zich niet alleen concentreert op het bovenste niveau -de wet- en regelgeving- en het onderste niveau van de beleidskolom -de uitvoerende organisatie en het uitvoeringsproces. Tussen wetgever en uitvoerder staan vele andere actoren die het uitvoeringsproces beïnvloeden: toezichhouders (bv. het CTSV of de rijksconsulenten), belangengroepen van burgers (de sociale partners bijvoorbeeld) en belangengroepen van bij de uitvoering betrokken professionals (bv. de Nederlandse vereniging van verzekeringsgeneeskundigen), bestuurlijke organisaties (bv. het CBA of B&W), coördinerende organisaties (bv. DIVOSA of het LISV) en dergelijke. Enigszins buiten de beleidskolom maar wel van grote invloed op het uitvoeringsproces staat ten slotte de rechterlijke macht.⁶ Naast de wet- en regelgeving en de praktijken van de uitvoerders zijn ook deze actoren van invloed op de ruimte die uitvoerende organisaties wordt gelaten, de dominante

6 In de nog te verschijnen studie Doeltreffendheid van wetgeving en de inrichting en het functioneren van het tussenveld (R. van Geuns en R. van der Veen) hebben wij deze organisaties omschreven als 'tussenorganisaties' die functioneren in een 'tussenveld' en bepaalde 'tussenfuncties' verrichten. Het begrip 'tussenorganisaties' is ontleend aan de studie De tussenorganisatie van W. van Noort en C. Lammers (Leiden 1995) die het begrip echter een enigszins andere betekenis toekennen. In de door ons gehanteerde begrippen verwijst het voorzetsel 'tussen' naar de positie van organisaties en functies tussen de wetgever enerzijds en de uitvoerende organisatie anderzijds.

stijl van uitvoering en de mate waarin transformaties in het uitvoeringsproces plaats (kunnen) vinden.

Een benadering van uitvoeringsprocessen met meer oog voor allerlei organisaties en actoren die tussen de wetgever en de uitvoerder opereren levert een meer complexe benadering, maar waarschijnlijk ook een meer realistische benadering op. In schema ziet een beleidskolom er grofweg als volgt uit:

Aandacht voor een gehele beleidskolom is om twee redenen van groot belang. In de eerste plaats vanwege het specifieke karakter van de Nederlandse sociale rechtsstaat. Beleidsvorming en beleidsuitvoering vindt in Nederland vaak in zeer nauwe samenwerking met actoren uit het betreffende maatschappelijke veld plaats. Er is vaak sprake van intensieve consultatie tijdens het proces van beleidsvorming en op veel terreinen vindt ook delegatie van taken en bevoegdheden plaats aan deze actoren (bv. aan de sociale partners).

In de tweede plaats heeft sinds enige jaren de inrichting en het functioneren van deze 'beleidskolommen' meer en meer aandacht gekregen. In reactie op de vele problemen die zich voordeden bij de beheersing van de uitvoering van wet- en regelgeving is de wetgever haar aandacht onder andere meer gaan richten op de aansturing en beheersing van het uitvoeringsproces en op andere betrokken actoren dan de uitvoerende organisatie. Dit heeft op verschillende beleidsterreinen geleid tot een herinrichting van het toezicht (bijvoorbeeld op de uitvoering van de bijstandswet en de sociale verzekeringen) en van de coördinatie en aansturing van de uitvoering (bijvoorbeeld van de uitvoering van de arbeidsvoorziening en de sociale verzekeringen).

Een belangrijke onderzoeksvraag is nu in hoeverre de inrichting van een beleidskolom bepalend is voor de verhoudingen tussen de betrokken actoren en in welke mate de verschillende actoren het proces van uitvoering kunnen sturen en beheersen. Dit vraagt om een benadering van het uitvoeringsproces waarin de aandacht vooral uitgaat naar de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken actoren.

- Regels en incentives

Zoals eerder reeds is opgemerkt is een belangrijke constante op verschillende beleidsterreinen dat meer en meer getracht wordt het uitvoeringsproces door het gericht hanteren van incentives te sturen. De wetgever tracht opdrachtgever-

opdrachtnemer verhoudingen in de uitvoering te scheppen waarin beide een (financieel) belang hebben bij een beheerste en normconforme uitvoering van wet- en regelgeving. Het doel is dan om met behulp van incentives de effecten te bewerkstellingen die men voorheen met wet- en regelgeving beoogde te bereiken. De Engelse sociaal-wetenschappers LeGrand en Bartlett (1993) spreken in dit verband over 'quasi-markten'. Op dergelijke markten wordt de uitvoering van wet- en regelgeving uitbesteed aan onderling concurrerende uitvoeringsorganisaties. In Nederland vindt vorming van quasi-markten bijvoorbeeld plaats op het terrein van de gezondheidszorg, de volkshuisvesting en de sociale verzekeringen.⁷ Een belangrijke vraag voor het onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving is wat marktwerking in de verhoudingen tussen verschillende uitvoerders betekent voor de wijze waarop de nieuwe marktpartijen omgaan met wet- en regelgeving en met hun cliënten.

LeGrand en Bartlett analyseren de werking van quasi-markten naar een vijftal kenmerken waaraan deze markten moeten voldoen om succesvol te kunnen opereren: (LeGrand en Bartlett 1993: 19-34) Op een quasi-markt moet sprake zijn van competitie, moet er een mogelijkheid van exit bestaan (faillissement van producenten) en moeten prijzen de vraag-aanbod verhoudingen weerspiegelen. Competitie is noodzakelijk om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en om keuzen mogelijk te maken. Op quasi-markten doet zich echter het probleem voor dat het aanbod en de prijzen van voorzieningen meestal niet tot stand komen in een directe wisselwerking tussen vraag en aanbod, maar in onderhandelingen tussen grootschalige leveranciers (ziekenhuizen, bedrijfsverenigingen) en inkopers (verzekeringsmaatschappijen, het LISV). Omdat de prijs gezet wordt in onderhandelingen tussen vaak grootschalige leveranciers en inkopers bestaat het risico dat de prijzen de voorkeuren van consumenten onvoldoende weergeven. Een tweede risico ontstaat wanneer er sprake is van een beperkt aantal leveranciers en inkopers (er is dan sprake van een 'oligopolistische' markt): er kan dan een sterke vervlechting tussen beide optreden waardoor de werking van de markt teniet wordt gedaan.

Een efficiënte markt vereist in de tweede plaats accurate en volledige informatie over de kosten en de kwaliteit van de betrokken voorzieningen. Quasi-markten voor voorzieningen kunnen hier voor grote problemen zorgen. Het vaststellen van de prijs en de kwaliteit van de geleverde voorzieningen is vaak lastig en omslachtig omdat het in veel gevallen niet een duidelijk gespecificeerd product betreft maar een moeilijk precies te definiëren complex aan producten (thuiszorg, gezondheidszorg, arbeidsbemiddeling). Contracten krijgen daarom vaak de vorm van 'block contracts'. Dergelijke contracten verplichten de leverancier voor een van te voren vastgesteld bedrag bepaalde voorzieningen aan een grote groep cliënten te leveren (bijv. de verzekerden van een ziekenfonds). Hoewel er voor beide partijen sprake is van onzekerheid en onvolledige informatie geven 'block-contracts' de leverancier van voorzieningen een zekere informatievoorsprong: deze weet meer over de behoefte en de 'behandeling' van individuele cliënten dan de 'inkoper'. Bij de leverancier kan dit tot

7 Zie hiervoor verder: R.J. van der Veen, Marktwerking en rechtvaardigheid, Tijdschrift voor Politieke Economie, 1997 (te verschijnen).

opportunistisch gedrag leiden. Deze kan zijn informatievoorsprong gebruiken om op ongewenste wijze kosten te reduceren, bijvoorbeeld door minder middelen in te zetten dan eigenlijk contractueel vereist is of door cliënten te selecteren.

De kosten van transacties op een markt moeten niet al te hoog zijn -anders gaan de voordelen van een markt verloren- en vereisen een zekere mate van zekerheid en doorzichtigheid om een prijs te kunnen stellen. Op quasi-markten zijn transacties echter vaak complex en onzeker. Dit maakt de transactiekosten (ex-ante of ex-post) hoog. Wanneer de transactie hoge investeringen vereist - bijvoorbeeld in een complex administratief systeem voor de uitvoering van een sociale verzekering- kan dit op termijn tot het uitschakelen van competitie leiden -nieuwkomers op de markt zijn niet meer in staat dergelijke investeringen te plegen. Wanneer er sprake is van een grote onzekerheid over de kosten van de transactie wordt het moeilijk contracten te formuleren, uit te voeren en te controleren. De kosten van dergelijke contracten kunnen zeer hoog worden en zo de efficiëntievoordelen van de markt te niet doen.

Om een marktconforme werking van quasi-markten te bewerkstelligen moeten, in de vierde plaats, de leveranciers gemotiveerd worden door economische afwegingen en de inkopers door de behoeften en wensen van de gebruikers van voorzieningen. Beide voorwaarden kunnen problematisch worden in een quasi-markt. Veel leveranciers hebben niet direct een winsttoegmerk (woningbouwverenigingen, ziekenhuizen) en veel inkopers staan ver af van de uiteindelijke gebruikers. In beide gevallen is het de vraag hoe te voorkomen dat de eigen belangen van deze organisaties (bijvoorbeeld: maximalisering van output of de eigen organisatie) de belangen van de gebruikers gaan overheersen.

Ten slotte dient op quasi-markten de behoefte van gebruikers bepalend te zijn voor de voorzieningen die zij ontvangen. Wanneer er sprake is van 'block-contracts' - en dat is meestal het geval - bestaat er echter een incentive voor de leverancier van voorzieningen om niet de behoefte van cliënten doorslaggevend te laten zijn maar de kosten die deze cliënten met zich meebrengen. Het is voor een arbeidsbureau dat een contract heeft afgesloten voor de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten goedkoper om zich op de best bemiddelbare cliënten te concentreren. Een vergelijkbaar proces kan zich voordoen bij de inkoper wanneer deze, bijvoorbeeld onder druk van een beperkt budget, kiest voor de goedkoopste leverancier die zijn lage prijzen mogelijk maakt door selectie van cliënten of voorzieningen. Deze problemen zijn alleen te voorkomen bij duidelijke, gespecificeerde contracten, een doorzichtig uitvoeringsproces en wanneer prijzen variëren naar gelang de behoeften van cliënten.

Bovenstaande, beknopte exercitie langs de voorwaarden waaraan quasi-markten moeten voldoen en de risico's die dergelijke markten met zich mee kunnen brengen geeft al aan dat het introduceren van marktwerking in de uitvoering van beleid een gecompliceerde zaak is. De wetgever stelt weliswaar de randvoorwaarden waarbinnen de nieuwe marktpartijen (voorheen vaak publieke organisaties) moeten opereren vast, maar is voor de uitkomst van haar beleid zeer afhankelijk van het functioneren van de verschillende partijen op de nieuwe markt. Een deel van de hiervoor beschreven risico's van quasi-markten komt overeen met de risico's van de klassieke bureaucratische uitvoering van wet- en

regelgeving, maar de vraag wordt nu in hoeverre de quasi-marktomstandigheden de omvang van deze risico's beïnvloedt en wat de gevolgen zijn voor de uitvoering op de werkvloer en voor de cliënten van deze uitvoeringsorganisaties. Zoals LeGrand en Bartlett al aangeven moet voor een antwoord op deze vraag nog veel onderzoek worden verricht. Omdat de verschuiving van een bureaucratische ordening van het uitvoeringsproces naar meer marktwerking waarschijnlijk niet tijdelijk is, is het van groot belang dat dergelijk onderzoek - met name vanuit het perspectief van de uitvoering en de cliënt - wordt verricht.

Het is op deze plaats van belang er op te wijzen dat de introductie van incentives niet tot een vermindering van centrale sturing en regelgeving hoeft te leiden maar ook nieuwe regelgeving met zich mee brengt. De wetgever zal bijvoorbeeld de inrichting van en de toegang tot nieuw gecreëerde markten moeten regelen en ook de grenzen die zij oplegt aan de nieuwe uitvoeringsorganisaties moeten vastleggen (bijvoorbeeld de scheiding van publieke en private taken en geldstromen binnen een organisatie). Zoals de Amerikaanse politicologe Stone (1988) stelt: een keuze voor meer markt impliceert niet een keuze voor minder regelgeving, maar vooral een keuze voor anderssoortige regelgeving.

4. Conclusie: naar meer vergelijkend en geïntegreerd onderzoek

Het voorgaande is eenvoudig samen te vatten als een pleidooi voor meer geïntegreerd onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving. De toegenomen kennis over de werking en soms autonome positie van uitvoeringsorganisaties heeft ontwikkelingen in gang gezet die vragen om een nieuwe benadering van uitvoeringsvraagstukken. Zowel een eenzijdige focus op het functioneren van de werkvloer (het 'street-level bureaucracy' onderzoek) als een eenzijdige focus op het beleidsproces negeert ontwikkelingen in de inrichting van de uitvoering die waarschijnlijk steeds belangrijker worden. Deze ontwikkelingen vragen om het bestuderen van de uitvoering van verschillende vormen van wet- en regelgeving binnen hun specifieke organisatorische en bestuurlijke context. Tussen de uitvoering en de wet- en regelgeving staan vele actoren die een steeds belangrijker regulerende rol spelen. Dit maakt een ander perspectief op uitvoeringsprocessen noodzakelijk. Eén waarin de gehele beleidskolom aandacht krijgt en waarin het klassieke onderscheid tussen een top-down en een bottom-up benadering wordt overstegen.

Zoals eerder is opgemerkt wordt het bestaande onderzoek gedomineerd door overwegend enkelvoudige gevalstudies en is het onderzoek eenzijdig gericht op de werkvloer. De veranderingen die zich recent in de Nederlandse verzorgingsstaat hebben voltrokken en die deels een reactie zijn op problemen in de uitvoering van wet- en regelgeving wijzen op de noodzaak van onderzoek dat uitvoeringsprocessen in een breder perspectief plaatst. Er bestaan grote verschillen tussen beleidsterreinen in de mate en aard van regulering van het uitvoeringsproces en in de inrichting van de totale beleidskolom. Met name het laatste, de organisatorische en bestuurlijke inrichting van de totale beleidskolom, lijkt steeds belangrijker te worden voor de kwaliteit en de gevolgen van het uitvoeringsproces. Ook het introduceren van marktwerking binnen de uit-

voering van beleid speelt hierbij een belangrijke rol, de verhoudingen tussen de betrokken actoren in de beleidskolom veranderen hierdoor in niet geringe mate.

Een dergelijk, meer geïntegreerd perspectief op het proces van uitvoering van wet- en regelgeving vraagt om vergelijkend onderzoek. Slechts door vergelijken te maken tussen verschillende vormen van regelgeving, tussen verschillend georganiseerde uitvoeringsprocessen, tussen verschillende typen uitvoeringsorganisaties en tussen verschillende beleidssectoren is het mogelijk de in de voorafgaande paragraaf opgeworpen vragen te beantwoorden.

Aangehaalde literatuur:

- AARTS, L. e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Meppel 1995
- AALDERS, M.V.C., *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*, Groningen 1987
- BARDACH, E. and R. KAGAN, *Going by the book. The problem of regulatory unreasonableness*, Philadelphia 1982
- BLAU, P.M., *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955
- BOORSMA, S. e.a., *Een activerende bijstand?*, 's Gravenhage 1994
- ENGBERSEN, G., *Publieke bijstandsgeheimen*, Leiden 1990
- GOULDNER, A.W., *Patterns of industrial bureaucracy*, Glencoe Ill., 1954
- GUNTHER MOOR, L. en Th. HOLLEMAN, *Dweilen bij vloed. Een onderzoek naar het handhaven van de parkeerorde in Utrecht*. Nijmegen 1984
- HASENFELD, Y., *Human Service Organizations*, Englewood Cliffs, N.J., 1983
- KAGAN, R., *Regulatory Justice. Implementing a wage-price freeze*, New York 1978
- KAGAN, R., Understanding Regulatory Enforcement, in: *Law and Policy*, 1989, vol 11-2, pp. 89-119
- KNEGHT, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening*, Groningen 1986
- LAMMERS, C.J., *Organisaties vergelijkenderwijs*, Utrecht 1983
- LEGRAND, J. en W. BARTLETT, *Quasi-markets and social policy*, London 1993
- LIPSET, S.M., and J.S. COLEMAN, *Union Democracy*, Glencoe Ill., 1956
- LIPSKY, M., *Street-level bureaucracy. Dilemma's of the individual in public services*, New York 1980
- MAYNTZ, R., *Implementation Politischer Programme I & II*, Königstein 1980, Wiesbaden 1983
- MICHELS, R., *Zur Sociologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart 1925
- MINDERHOUD, P., *Voor mij zijn zij allemaal gelijk*, Amsterdam 1993
- ONDERZOEKSCOMMISSIE TOEPASSING ALGEMENE BIJSTANDSWET, *Het recht op bijstand*, 's Gravenhage 1993
- Parlementaire Enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen*, 's Gravenhage 1993
- PROTTAS, J.M., *People-processing. The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*, Lexington 1979
- SCHWARTZ, B., *Queing and waiting*, Chicago 1975

- SELZNICK, P., *TVA and the grass roots*, New York 1949
SLOOT, B., Rechtssociologie, *Ars Aequi* 1993: 48, p. 2275-2276
STONE, D., *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview Ill. 1988
TERPSTRA, J., *Aan de poort van de sociale werkvoorziening*. Nijmegen 1985
VEEN, R. van der, *De sociale grenzen van beleid*, Leiden 1990
WEBER, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen 1947