

Invoeren van beleid

J. W. A. van Dijk en J. H. Hegeman*

Inleiding

Naarmate middelen schaarser worden en de voorbeelden van niet uitgevoerd of falend overheidsbeleid veelvuldiger te geven zijn, wordt de vraag naar de bestuurlijke omstandigheden of krachten die van invloed zijn op de uitvoering van beleid steeds relevanter.

Een voorbeeld. In 1979 formuleerde het kabinet Van Agt-Wiegel in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid het plan 'Vervroegde vervulling van komende vacatures in de quataire sector'. Volgens de uiteindelijke voornemens zouden circa 3250 arbeidsplaatsen – waarvan zeker de helft voor jongeren – vervroegd vervuld kunnen worden. Achteraf moest geconstateerd worden, dat in 1979 en 1980 in het kader van dit plan 114 (!) personen aan een baan werden geholpen.¹

Wie na het signaleren van zulke enorme discrepanties tussen beleids- of planningsvoornemens enerzijds en de effecten anderzijds, overheidsbeleid nog niet direct buiten de orde wil verklaren, zal toch op z'n minst vraagtekens zetten bij het vermogen van het Nederlandse openbaar bestuur om de uitvoering van beleid te verwezenlijken. Politicologen en bestuurskundigen, vertrouwd met overheidsbeleid als object van hun studie, hebben bij het wegnemen van de vraagtekens een niet onbelangrijke taak. Met dit artikel stellen wij ons ten doel een bijdrage te leveren aan het vergroten van de inzichten in *bestuurlijke handelingen* welke de uitvoering van beleid kunnen beïnvloeden. Wij concentreren ons daarbij op de uitvoering van beleid nadat dit in eerdere fasen van het beleidsproces reeds is gevormd en door een verantwoordelijke actor is vastgesteld. Beleid zoals vastgesteld is veelal niet direct voor toepassing in concrete gevallen geschikt. Op de uitwerking van beleid tijdens de uitvoering gaan wij in dit artikel nader in en introduceren het begrip *invoering van beleid*.

Bestuurlijke handelingen

Aan de traditionele belangstelling voor de uitvoering van beleid ligt het klassiek geworden onderscheid ten grondslag tussen hetgeen vóór (of tot en met) de totstandkoming van een beleid en hetgeen daarna valt te rekenen. Het hebben van een beleid en de uitvoering daarvan zijn in theorie wel te scheiden, maar in de praktijk van het modern bestuur wordt het onderscheid relatief. Van beleidsvorming mag gesteld wor-

den dat het te maken heeft met het denken over de politieke willen; het politieke wilsvormingsproces is bij de beleidsvorming een herkenbaar verschijnsel. Dat bij de beleidsuitvoering daarna alleen bestuurlijk gehandeld zou worden door gezagsgetrouwe ambtenaren, die alles volgens de regels doen, is een achterhaald beeld. In modern bestuur wordt tijdens de uitvoering van beleid naast het bestuurlijk 'doen', tevens gedacht en politiek 'gewild'. Het maken van een scherp onderscheid tussen 'willen' en 'handelen' en op basis hiervan een splitsing aanbrengen tussen politiek of beleidsvorming enerzijds en bestuur of 'beleidsuitvoering' anderzijds, wordt het klassiek model genoemd.

Tegen dit zogenaamd klassiek model van beleidspro-

* de auteurs zijn werkzaam aan de subfaculteit politicologie der Vrije Universiteit te Amsterdam. Van Dijk is in dienst van ZWO. Zij danken G. Kuypers, J. Breunese, R. Hoppe en G. Noordzij voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Samenvatting

Dit artikel is gericht op de bestuurlijke handelingen welke de uitvoering van beleid kunnen beïnvloeden. De auteurs stellen een bepaald taalgebruik op dit punt voor, door omschrijvingen te geven van essentiële begrippen uit implementatie literatuur die voor begripsverwarring zorgen. Na analyse van bestuurlijke handelingen tijdens de uitvoering in theorieën van de Beleidsscholen en de Bureaucratieschool, concluderen zij dat – zeker bij nieuw beleid – een eerste fase, een invoeringsfase noodzakelijk is. Het is naar hun inzicht een vereiste die invoeringsfase te onderkennen, voordat men de aandacht richt op toepassing.

Drs. Asje van Dijk (1955), in dienst van NESPOB-ZWO en werkzaam als wetenschappelijk onderzoeker bij de vakgroep politicologie der Vrije Universiteit, publiceerde recentelijk als co-auteur. Management in het MKB: Omgaan met overheid. Kroniek, enz., (nov/dec. 1982). Adres: Adelborst van Leeuwenlaan 23, 2172 AA Sassenheim; telefoon: 02522-16597.

Johan H. Hegeman (1947), werkzaam als wetenschappelijk ambtenaar aan de vakgroep bestuurskunde der Vrije Universiteit, geeft al enkele jaren onderwijs over implementatie en uitvoering van beleid in de overheidssector. Adres: Kerveltuין 40, 2353 PN Leiderdorp; telefoon: 071-890711.

cessen hebben vele auteurs zich afgezet. Enkele overwegingen hebben daarbij recentelijk aandacht gekregen. Een belangrijke overweging is geweest, dat het in de praktijk 'niet altijd mogelijk is tussen het beleid en de uitvoering, tussen dat wat men zich voorneemt en de realisering daarvan, een cesuur aan te brengen'.² De klassieke dichotomie tussen politiek en bestuur verwerpt men derhalve als doctrine en zelfs als analytisch kader.³ Beleidsuitvoering wordt gezien als onderdeel van een beleidsproces dat zich kenmerkt als een dynamisch geheel. Daarop baseerden anderen zich bij het leveren van hun bijdrage aan de ontwikkeling van een theorie over de relaties tussen de doeleinden van beleid, het verloop van de uitvoering, de ingezette middelen en de effecten daarvan. De effectiviteit van beleid in concrete toepassingsgevallen staat centraal.⁴ Een andere overweging is dat de klassieke benadering teveel uitgaat van een rationele structuur van de organisatie en van een centrale sturing in de staat. Hiertegenover moeten vragen gesteld worden over de (on)mogelijkheid van planning. De aandacht moet worden gevestigd op de sociale en contextgebondenheid van plannings- en beleidsprocessen.⁵

Eén these van dit artikel is, dat de ontwikkeling van een 'modernere' of 'post-klassieke' benadering over de uitvoering van beleid op basis van de genoemde overwegingen aanbevelenswaardig is. Een tweede these van dit artikel is, dat een post-klassieke of modernere benadering van de uitvoering van beleid zeker niet die typische bestuurlijke handelingen uit het oog mag verliezen die in de klassieke benadering voorop stonden. Wij gaan hierbij uit van een fundamenteel klassiek principe, namelijk dat actoren in de organisaties van het openbaar bestuur verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van overheidsbeleid. Dit houdt in, dat bestuurlijke actoren worden geacht regels te volgen bij het uitvoeren van beleid.

Veel beleid dat is vastgesteld is dikwijls nog zo abstract, dat het eerst nader uitgewerkt en geïnterpreteerd moet worden alvorens van toepassing sprake kan zijn. Wij achten het noodzakelijk dat juist bij de analyse van de uitvoering van beleid daarvoor afzonderlijk aandacht wordt gevraagd. Juist omdat in de moderne gedecentraliseerde eenheidsstaat de lagere overheden het beleid nader uitwerken, waarbij sprake kan zijn van een grote beleidsvrijheid, dienen wij onze aandacht te vestigen op het bestuurlijk handelen van die bestuurseenheden die verantwoordelijk zijn voor

dat handelen.

Nu lopen wij het gevaar, dat ons met deze nadruk op bestuurlijk handelen een zeker 'bestuurscentrisme' zal worden verweten. Daarom willen wij reeds hier stellen, dat ook wij beleid niet exclusief zien als 'een bepaalde activiteit van een bestuursorganisatie, maar als een doelgericht handelingsproces dat gestalte moet krijgen in een genuanceerd samenspel van verhoudingen waarin bestuurseenheden een bepaalde rol moeten spelen'.⁶ Wat wij daaraan echter toevoegen is, dat als die bestuurseenheden die rol spelen, zij daar goed op voorbereid moeten zijn. Naast de realisering van het overheidshandelen als het handelen binnen een netwerk van maatschappelijke betrekkingen, vraagt die voorbereiding onzes inziens ook een goede interne bestuurlijke voorbereiding.

Onze belangrijkste redenering om het bestuurlijke handelen bij de uitvoering van beleid opnieuw te waarderen baseren wij op enig inzicht in de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd in bureaucratische organisaties.⁷ We kunnen ons bij de presentatie van deze redenering aansluiten bij twee gangbare benaderingen over de uitvoering van beleid. De eerste benadering is die van de beleidstheorieën en beleidsanalyses, zoals in Nederland hoofdzakelijk door G. Kuypers en A. Hoogerwerf zijn geïnspireerd. De tweede benadering is van een oudere traditie, namelijk die van de bureaucratietheorieën en -studies. Binnen het raamwerk van de uitvoering van beleid van de tweede benadering, is vooral de Engelsman A. Dunsire een belangrijke vertegenwoordiger. Wij zullen in dit artikel trachten aan te geven, dat deze twee benaderingen, die wij vanwege hun geïnstitutionaliseerde status als 'scholen' aanduiden, met vrucht aangewend kunnen worden om de belangrijkste kenmerken van bestuurlijke handelingen bij de uitvoering van beleid aan te geven.

Uitvoering in de Beleidsschool

De uitvoering van beleid wordt binnen de beleidsschool gezien als deelproces van een beleidsproces, i.e. een 'dynamisch geheel van handelingen met betrekking tot het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van een bepaald beleid'.⁸ Er wordt daarbij uitdrukkelijk gesproken over een 'dynamisch' geheel, dat wil zeggen, dat er geen sprake hoeft te zijn van star gescheiden, statisch-lineaire fasen, die achtereenvolgens worden doorlopen. Wel zijn de deelprocessen analytisch en naar de inhoud van de

verrichte handelingen te onderscheiden.

Beleid is in uitvoering te achten vanaf het moment dat een actor begint te handelen overeenkomstig de formuleringen van het beleid zoals dat luidt (of zal luiden) ten tijde van de bepaling of vaststelling. In het geval dat een beleid een duidelijk waarneembaar moment van *vaststelling* heeft is de aanvang van de uitvoeringsfase gemakkelijk te herkennen. Zo leggen bewindslieden veelal door middel van een beleidsnota hun beleidsvoornemens aan de Kamer voor, die deze vervolgens al dan niet goedkeurt. De formulering van het 'willen' vormt daarmee het begin van het 'doen'. Het feitelijk 'doen' is dan echter nog niet aangevangen, laat staan dat er al effecten ontstaan zijn. Het eerste 'doen' is eigenlijk nog niets anders dan een precisering van het willen. Het is mogelijk, dat beleid zoals vastgesteld zelfs nooit aan uitvoering toekomt. Een oorzaak hiervan kan bijvoorbeeld zijn dat aan de (beleids-)uitspraken van de betreffende actoren slechts symbolische betekenis kan worden toegekend.⁹ Dit houdt in dat politici uitspraken doen, maar het beleid formuleren met het oog op andere doeleinden dan die in het beleid zelf worden genoemd. Politieke retoriek in verkiezingstijd, welke gebruikt wordt ter verwerving van de kiezersgunst, is hiervan een voorbeeld. Nog een oorzaak kan zijn, dat de maatschappelijke steun voor een beleid blijkt te ontbreken. Een 'ballonnetje' wordt opgelaten, maar haastig ingetrokken wegens maatschappelijk verzet. De beleidsvoornemens met betrekking tot het ziekengeld van staatssecretaris Dales in het kabinet Van Agt II onderging een dergelijk lot. In geval het vastgestelde beleid wel aan uitvoering toekomt, kunnen de volgende typen problemen voorkomen. Niet van elk vastgesteld beleid zijn de doelen en middelen reeds in de beleidsvorming die aan de vaststelling vooraf ging, tot in details omschreven. Soms zijn de doeleinden opzettelijk vaag gehouden om de besluitvorming niet te veel te belasten tijdens de vaststelling en worden problemen vooruitgeschoven. Zelfs het achterhalen van wat een overheid nu eigenlijk wil is niet altijd even eenvoudig.¹⁰ Hetzelfde geldt voor geformuleerde middelen. Deze bevinden zich dikwijls nog op hoge abstractieniveaus zodat nadere 'specificering', 'concretisering', 'uitwerking'... of 'verbijzondering' nodig is alvorens tot daadwerkelijke toepassing van het beleid kan worden overgegaan. Tijdsdruk, capaciteitsproblemen, beperkte kennis, politieke onwil of onvermogen kunnen daar o.a. ver-

antwoordelijk voor worden gesteld. Pressman en Wildavsky hebben er al op gewezen, dat tijdens de beleidsuitvoering sprake kan zijn van de noodzakelijke voortzetting van de beleidsvorming in de vorm van een 'interaction between setting of goals and action geared to achieve them'.¹¹ En het gaat niet alleen om de nadere uitwerking van het vastgestelde beleid zelf, want voordat beleid werkelijk kan worden toegepast, zullen ook uitvoeringsorganisaties tijd en beleid nodig hebben voor ze aan de uitvoering zelf toe zijn. Soms zal sympathie verworven en de doelgroep ingelicht moeten worden.

Karakteristiek voor een proces van beleidsuitvoering blijft ons inziens echter, dat 'de gebeurtenissen daarin draaien om het doen van die verrichtingen en het bereiken van die situaties die voorzien zijn in het beleid zoals vastgesteld'.¹² Maar se stelt in feite hetzelfde: 'Het uit te voeren beleid biedt een normatief kader waarbinnen de verdere beleidsvorming dient plaats te hebben (of dit inderdaad gebeurt is een tweede) en waaraan zij in principe kan worden getoetst'.¹³ De uitvoering van beleid dient haar referentiekader te hebben in het vastgestelde beleid (of, bij anticipatie, in het nog vast te stellen beleid) aldus Faludi e.a.¹⁴ Glasbergen ziet in het vastgestelde beleid eveneens een mandaat dat de gedragingen van de uitvoerder heeft te beïnvloeden.¹⁵ Alle auteurs waaraan wij hier refereren zien in de uitvoeringsfase van een beleidsproces de mogelijkheden voor nadere uitwerking van beleid, maar voegen impliciet toe dat die uitwerking haar referentiepunt niet vindt in een opdracht (zoals tijdens de beleidsvorming gebruikelijk is) maar in het vastgestelde of nog vast te stellen beleid.

Welke les valt hier uit te trekken? Onzes inziens deze: dat een proces van uitvoering van beleid niet impliciet tot het toepassen van een instrumentarium kan worden beperkt, maar dat in zo'n proces dikwijls tevens nadere uitwerking van vastgesteld beleid plaatsvindt. Dit zal bepaald noodzakelijk zijn bij 'nieuw' beleid en in mindere mate indien iteratie optreedt. Evaluatie van de uitvoering van beleid dient deze nadere uitwerking dan ook expliciet in de beschouwingen te betrekken.

In theoretische zin willen wij het uitvoeringsproces derhalve onderscheiden in twee afzonderlijke deelprocessen: de uitwerking en de toepassing. Want na de globale aanwijzing van de doelen en middelen tijdens de vaststelling van het beleid, worden deze in de uit-

voeringsfase eerst nader ingevuld en uitgewerkt. Dit kan in vele gevallen als ambtelijk-bestuurlijk handelen worden aangemerkt. Middelen worden gemobiliseerd; uitvoeringsorganen worden aangewezen en geïnstrueerd; aangekondigde regelingen worden van uitvoeringsbeschikkingen voorzien; procedures worden opgesteld met behulp waarvan in een later stadium de toepassing van middelen wordt verricht en beheerst. Diensten die straks de toepassing moeten gaan verzorgen dienen eveneens een eigen uitvoeringsbeleid te bepalen. Zo zullen deze diensten naast het voorzien in operationele beleidsinstrumenten soms ook aandacht moeten schenken aan voorlichting en verwerving van steun tijdens de toepassing onder andere de doelgroep. Wellicht, dat op basis van haalbaarheidsoverwegingen zelfs nog bijstelling van het vastgestelde beleid plaats moet vinden. In termen van de beleidstheoretische benadering willen wij onder *uitwerking* van beleid verstaan: het nader invullen van een vastgesteld beleid zodat het voor toepassing geschikt wordt gemaakt. We zouden ook kunnen zeggen, dat tussen het 'willen' zoals geformuleerd in het vastgestelde beleid en het 'doen' tijdens de feitelijke toepassing, een fase nodig is waarin 'het vermogen om te doen' wordt ontwikkeld. Door in het uitvoeringsproces van beleid een aparte uitwerkingsfase te onderkennen, doen wij wellicht tevens recht aan de veel gehoorde opmerking, dat beleidsvorming en -uitvoering niet te scherp gescheiden moeten worden. De tweede fase die wij binnen een proces van uitvoering van beleid onderscheiden is dan de *toepassing* waaronder we verstaan: het realiseren van vastgesteld en nader uitgewerkt beleid in concrete gevallen. Op deze toepassingsfase gaan wij in dit artikel niet nader in. Resumerend, kan een *proces van uitvoering van beleid* nu omschreven worden als: een dynamisch geheel van situaties en verrichtingen waarbinnen een eenmaal vastgesteld beleid nader wordt uitgewerkt en haar feitelijke toepassing vindt.

Uitvoering in de bureaucratieschool

De uitvoering van beleid wordt in de bureaucratieschool¹⁶ nogaleens 'implementatie' genoemd. Letterlijk genomen betekent 'implementatie' echter 'bewerktuigen', 'werkbaar maken', 'invullen' of 'van hulpmiddelen voorzien'. Dit houdt in, dat implementatie als begrip – afgaand op de woordgeschiedenis – eigenlijk primair die activiteit inhoudt, die we binnen

de beleidsschool met de term 'uitwerking van beleid' hebben benoemd. Implementeren houdt dan op wanneer het beleid voor toepassing gereed is gemaakt. Binnen de bureaucratieschool zelf wordt dit onderscheid tussen uitwerkingsactiviteiten en toepassingsactiviteiten niet erg duidelijk gemaakt. Implementatie wordt veelal meer als een synoniem voor de uitvoering van beleid gebruikt. Aan de hand van één van de vertegenwoordigers uit de bureaucratieschool, A. Dunsire, zullen wij hier nader op het implementatiegebeuren ingaan. Hij vraagt binnen zijn 'rationalist model of implementation' expliciet aandacht voor de handelingen die uit een 'policy objective' voortvloeien en noodzakelijk zijn voordat van 'rule application' sprake kan zijn. Hierbij richt hij zich met name op bestuurlijke handelingen met een niet-routinematig karakter.

Dunsire's 'implementatiemodel' is hoofdzakelijk terug te voeren op de karakterisering van een 'execution process' door March en Simon. Twee belangrijke aannamen worden daarbinnen gemaakt ten aanzien van bestuurlijk handelen:

- handelen in een organisatie is in het algemeen of geprogrammeerd of niet-geprogrammeerd;
- handelingsprogramma's zijn aan elkaar geschakeld in zogenaamde kettingen (chains), of zijn meer complexe sets, waarbij elk handelingsprogramma weer onderdeel kan zijn van programma's op andere niveaus.

Niet geprogrammeerde activiteit wordt voorgesteld als innovatie en planning, probleemoplossend gedrag en het ontwikkelen van nieuwe programma's, in antwoord (als reactie) op prikkels (stimuli), waar geen geschikte, kant en klare respons voor beschikbaar is. Geprogrammeerde activiteit is op te vatten als een opeenvolging of patroon van activiteiten dat in het verleden is ontwikkeld en geleerd als zijnde een geschikte respons op een bepaalde impuls van buiten de organisatie.¹⁷

De betekenis van Dunsire nu hecht aan de theorie van March en Simon is deze¹⁸:

1. Het uitvoeren van beleid betekent het samenstellen of herzien van een organisatorisch patroon vanuit de onderdelen die tot de organisatie behoren.
2. Wanneer een opdracht tot uitvoering van beleid is ontvangen, vindt binnen de organisatie identificatie plaats, waarna de ontvangende eenheid reageert door een bestaand programma in te schake-

len, of indien dit niet mogelijk is, niet-geprogrammeerde activiteiten te entameren.

3. Het uitvoeren van een beleid kan dus niet meer zijn dan een routinematige beslissing, maar het kan ook een zeer complex proces zijn, dat veel planning en organisatie (herorganisatie) vereist, voordat van daadwerkelijke toepassing sprake kan zijn.

De twee sporen waarlangs Dunsire een implementatieproces vervolgens uitwerkt noemt hij de ontwikkelingsgedachte en de aggregatieve gedachte. Dit zijn logische modellen. In de ontwikkelingsgedachte verloopt het implementatieproces van algemeen naar specifiek, waarbij elke stap meer concreet is dan de vorige. We denken in dit verband vooral aan het concretiseren van opdrachten naar mate deze lager in de hiërarchie terecht komen. In de aggregatieve gedachte verloopt implementatie mechanisch; het is niet meer dan een verzameling van bepaalde acties, het samenstellen van een causale keten. We denken hierbij vooral aan het strak coördineren van handelingen of aan het ontwerpen van een procedure. Van elk onderdeel zal een bepaalde, noodzakelijke handeling vereist worden dat gebruikt wordt door een andere eenheid. Elke eenheid aanvaardt als input de output van de voorafgaande eenheid. Zijn handelingen in de ontwikkelingsgedachte vooral op te vatten als nadere uitwerking van vastgesteld beleid, in de aggregatieve gedachte staan de procedures, het regelgeleide karakter van de verrichtingen meer centraal. Volgens Dunsire kenmerken implementatieprocessen in overheidsorganisaties zich als ontwikkelings- én als aggregatieprocessen.

De wijze waarop Dunsire (ideaal-typisch) verwacht, dat een overheidsorganisatie het implementeren verricht is vooral in de termen van de volgende begrippen: werkeenheid, communicatie, operationalisering en programmering. Het belangrijkste begrip waarmee Dunsire een aspect van implementatie in een overheidsorganisatie aangeeft is de term *office* of werkeenheid. De term wordt ontleend aan het Weberiaanse ideaal-typische model van bureaucratie, waar het gelijk staat aan een professionele bekwaamheid en expertise, maar ook te maken heeft met de reikwijdte van een bepaalde verantwoordelijkheid en met hiërarchie. Hier impliceert het een eenheid waarbinnen een omschreven aantal werkverrichtingen (operations) worden uitgevoerd door één of meerdere personen die daartoe toegerust zijn met noodzakelijke be-

kwaamheden, werktuigen, materialen en verantwoordelijkheden. De nadruk ligt hierbij op de verrichtingen die een voorspelbare prestatie (output) zullen opleveren. Een office heeft ook een *communicatieve functie*, die door personen wordt uitgedragen. Het vertalen van berichten die van de ene naar de andere werkeenheid worden gestuurd levert een zekere mate van beleidsvrijheid (discretion) op. Het vertalen van meer algemene beleidselementen in concretere opdrachten voor diensten en betrokken uitvoerders noemt Dunsire *operationalisatie*. Naar gelang deze operationalisatie minder ver doorgevoerd wordt, zal de eigen beleidsvrijheid (discretion) toenemen: 'the crucial activity in the preparation of any instruction is... operationalisation: an activity of spelling out the implication of an instruction in terms of problems it poses for the receiving office, of making the instruction more specific than its actual words warrant... operationalisation is the engine of implementation'.¹⁹ Communicatie en operationalisatie binnen en tussen werkeenheden is echter nog geen volledige implementatie, daarvoor is ook nog *programmering* nodig dat wil zeggen: 'each linking of a number of offices to produce a cumulated output'.²⁰ Programmering houdt in, dat er een route wordt bepaald, waarlangs de input gaat om tot een gewenste output te komen. Het veronderstelt een opzetten van gestandaardiseerde of routinematige handelingen die regel kunnen brengen in een breed scala van interdependente handelingen. Ook is het mogelijk, dat deelprogramma's aan andere deelprogramma's worden gekoppeld in de betekenis die March en Simon daaraan geven, zodat verbindingen tussen werkeenheden worden gerealiseerd.

De betekenis van Dunsire's uitweiding over het implementatieproces in een bureaucratie is onzes inziens in de eerste plaats dat zij laat zien, dat uitvoeren van beleid niet alléén bestaat uit het routinematig toepassen van regels, maar dat daaraan vooraf gaat een proces van ontwikkeling. Zijn ontwikkelingsgedachte veronderstelt handelingen die te vangen zijn onder noemers als communiceren, operationaliseren en programmeren. Een tweede verdienste van Dunsire is, dat hij overtuigend aantoon, dat implementatie de aanwezigheid van organisatorische eenheden en actoren veronderstelt, die in een aggregatieve relatie tot elkaar staan en die interdependente handelingen verrichten binnen een bepaalde structuur.²¹

Hoewel Dunsire geen definitie van implementatie

heeft verschaft, weerhoudt het ons niet om – zijn theorie in acht nemend – te concluderen met een ‘bureaucratische’ omschrijving. *Implementatie* is dan: een handelingsproces – als onderdeel van een uitvoeringsproces in een bepaalde organisatie, c.q. organisaties – te verrichten door een daartoe aangestelde actor, c.q. actoren, die verantwoordelijk is/zijn voor het verrichten van handelingen naar aanleiding van regels, teneinde door middel van een bepaalde procedure tot doelrealisatie van een besluitvormingsobject te komen. In deze definities komen zowel de aggregatieve gedachte als de ontwikkelingsgedachte terug. De bestuurlijke handelingen zijn operationalisatie, communicatie en programmering.

Vergelijking tussen de twee scholen: een poging tot integratie

Indien wij nu proberen de inzichten uit de beleids- en de bureaucratieschool te vergelijken, dan valt op, dat wat door Dunsire e.a. als implementatie wordt omschreven vooral betrekking heeft op de nadere invulling van éénmaal vastgesteld beleid. Deze implementatie kunnen we in de taal van de door ons geraadpleegde schrijvers in de beleidsschool omschrijven als de uitwerking van beleid. De invalshoeken van de twee door ons geraadpleegde scholen bleken verschillend te zijn; in de beleidsschool wordt gedacht vanuit politieke ‘wilsvorming’: de vertaling van politieke wil in beleid-als-plan is een eerste invulling. Het is een verdienste dat vanuit de beleidsschool gewezen wordt op het onderscheid tussen de nadere uitwerking van een vooraf vastgesteld beleid en de toepassing. De bureaucratieschool denkt vanuit de bestaande organisaties en vanuit het geprogrammeerd ‘handelen’. De bureaucratieschool heeft er toe bijgedragen dat beseft wordt dat de in de nadere uitwerking van beleid vereiste handelingen nadere structurering behoeven.

Wij willen nog verder gaan dan de door ons aangegeven overeenstemming tussen de door ons behandelde schrijvers over het belang van aandacht voor bestuurlijk handelen bij de uitvoering van beleid door een bepaald taalgebruik ten aanzien van deze materie voor te stellen. Indien men onze premisse kan aanvaarden, dat zeker bij nieuw beleid een eerste fase tijdens een uitvoeringsproces noodzakelijk is voordat er überhaupt van toepassing daarvan sprake kan zijn, dan stellen wij voor deze fase de *invoeringsfase* te noemen. De processen en structuren die in zo’n fase een rol

spelen zijn als volgt samen te vatten:

- invoering veronderstelt de aanwezigheid van een besluitvormingsobject (d.w.z. een geformaliseerde wilsuiting, bijv. een nota, wet of beleid);
- invoering betekent nadere uitwerking van een besluitvormingsobject zodat het voor daadwerkelijke toepassing geschikt wordt;
- invoering vindt plaats binnen (een) bepaalde organisatie(s), waarbij veelal meerdere organisatorische betrokkenen een rol spelen;
- al bestaande doelstellingen en al geprogrammeerde handelingen van bij de implementatie betrokken actoren spelen een belangrijke rol;
- invoering tracht interdependente handelingen van toepassingsactoren vooraf te structureren en te coördineren;
- invoering betekent vooral het kiezen van instrumenten, aanwijzen van een uitvoeringsorganisatie, operationaliseren, programmeren en communiceren.

Onze poging tot integratie van de twee scholen in de door ons aangegeven invoeringsfase is stipulatief, dat wil zeggen we vinden het te ver gaan om een definitie van invoering te geven. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in welke mate de invoering meer of minder ‘uitwerking’ dan wel ‘implementatie’ bevat²², en samenhangt met kenmerken van het vastgesteld beleid. De door ons aangegeven relatie tussen ‘uitwerking’ en ‘implementatie’ in een invoeringsfase mag op basis van de door ons geraadpleegde literatuur en eigen onderzoek terzake plausibel worden geacht.

In dit artikel hebben wij aandacht gevraagd voor het bestuurlijk handelen bij de uitvoering van beleid. Of die bestuurlijke handelingen ‘nadere uitwerking’, of ‘implementatie’ dan wel ‘invoering’ worden genoemd is in feite minder belangrijk dan dat we beseffen dat veel beleid wellicht niet aan de verwachtingen voldoet, omdat die bestuurlijke handelingen tijdens de uitvoering nauwelijks worden bestudeerd. In veel evaluatie-onderzoek wordt er tot op heden vrijwel geen aandacht aan besteed. Echter is de uitvoering van beleid veelal niet beter dan de invoering ervan?

Noten

¹ J. W. A. van Dijk, *Jeugdwerkloosheid*, Vrije Universiteit, subfaculteit der politicologie, doctoraalscriptie, 1982, blz. 27.

² A. Ringeling, ‘Implementatie als probleem’, *Acta Politica*,

Nr. 1, 1981, blz. 121-146.

³ J. A. M. Maarse, *Uitvoeringen en effecten van arbeidsmarktbeleid; een bestuurskundig onderzoek naar het aanvullende werkgelegenheidsbeleid*, TH Twente, 1983, blz. 36-60.

⁴ G. Th. A. Bressers, *Beleideffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid; een bestuurskundig onderzoek*, TH Twente, 1983.

⁵ J. B. D. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam: Kobra, 1983.

⁶ P. den Hoed, W. G. M. Salet en H. v. d. Sluys, *Planning als onderneming*, Voorstudie WRR, 's-Gravenhage, 1983, blz. 59.

⁷ Van Dijk verricht onderzoek naar de relatie 'Overheidsbeleid en productinnovatie', waarin de evaluatie van de uitvoering van het innovatiebeleid centraal staat (Nespob-ZWO project). Hegeman heeft onderzoek verricht naar de implementatie van ruimtelijk beleid (Project 'Planafwijking bij de implementatie van bestemmingsplannen', vakgroep bestuurskunde, VU).

⁸ G. Kuypers, 'De ontwikkeling van het overheidsbeleid', in: *Overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf red., Alphen aan den Rijn, Samsom, 1982, blz. 121.

⁹ M. Edelman, *The symbolic uses of politics*, University of Illinois Press, 1972.

¹⁰ M. Herweijer, 'De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie', *Bestuurswetenschappen*, sept./okt., 1981, blz. 348-366.

¹¹ J. L. Pressman & A. B. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973, p. XV.

¹² G. Kuypers, *Beginnelen van beleidsontwikkeling; deel B*, Muiderberg, Coutinho, 1980, blz. 19.

¹³ J. A. M. Maarse, 'Enkele aspecten van de uitvoering van beleid', *Beleid en maatschappij*, Jrg. VI, nr. 5, 1979, blz. 117.

¹⁴ A. Faludi en H. M. J. L. Canisius, 'Een normatief model van beleidsontwikkeling; opzet van een praktijkonderzoek', *Beleidsanalyse*, Nr. 3, 1982, blz. 14.

¹⁵ P. Glasbergen, 'Beleidsuitvoering als probleem; oorzaken en perspectieven', *Bestuurswetenschappen*, Jrg. 36, Nr. 5, juni/juli 1982, blz. 323.

¹⁶ Onder de benaming 'bureaucratieschool' wordt verstaan die studies van het verschijnsel bureaucratie waarin tevens aandacht voor uitvoering (execution) is te vinden. Uitgaande hiervan heeft A. Dunsire, beginnende met bestuurskundigen van het eerste uur, namelijk Henri Fayol, Max Weber, Luther Gulick en Chester Barnard, een te respecteren traditie van aandacht voor uitvoering aangegeven. Zich voorts sterk

baserend op G. Tullock's *The politics of bureaucracy* (1965), A. Downs' *Inside bureaucracy* (1967) en J. G. March en H. A. Simon's *Organizations* (1958), aangevuld met inzichten vanuit bureaucratie literatuur en implementatieliteratuur vanuit de beleidsschool, ontwikkelt hij een overtuigend argument voor de relevantie van de bureaucratieschool ten aanzien van het verschijnsel implementatie. Wij zien ook, dat vooral vanuit Amerikaanse literatuur, onder andere D. S. van Meter en C. E. van Horn 'The policy Implementation Process: A Conceptual Framework' *Administration and society*, Nr. 6, February 1975, pp. 445-488, en E. Bardach *The implementation game*, MIT Press, 1977, de kenmerken van de uitvoerende organen ('implementing agencies') veel aandacht ontvingt.

¹⁷ A. Dunsire, Ibidem, blz. 41; March en Simon stellen dat '(m)ost behavior ... in organizations is governed by performance programs', zie hiervoor hun *Organizations*, 1958, blz. 142.

¹⁸ A. Dunsire, Ibidem, blz. 48.

¹⁹ A. Dunsire, Ibidem, blz. 201; A. Dunsire 'Implementation, Evaluation and Change' in *Block 3*, The Open University Press: Walton Hall, Milton Keynes, 1980, blz. 28-29.

²⁰ A. Dunsire, 1978, Ibidem, blz. 229; A. Dunsire, 1980, Ibidem, blz. 26-28.

²¹ E. Bardach, *The implementation game. What happens after a bill becomes a law*, MIT Press, 1977, blz. 57-58, waarin hij het implementatieproces ook ziet als bestaande uit twee deelprocessen: (1) 'assembling the elements required to produce a particular programmatic outcome; (2) the playing out of a number of loosely interrelated games whereby these elements are withheld from or delivered to the program assembly process on particular terms'. Hiermee worden zowel de ontwikkelingsgedachte als aggregatieve gedachte benadrukt. Bardach is echter vooral bekend door zijn nadruk op het spelkarakter van het implementatieproces.

²² A. Windhoff-Héritier, *Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*, Hain, 1980, stelt als onderzoeksprobleemstelling: 'Welche analytischen Hilfsmittel sind geeignet, den Implementationsverlauf eines Programms so vorzudenken und zu untersuchen, dass Widersprüche zwischen Programmziel, institutioneller Durchführungsstruktur und Implementationsverhalten aufgedeckt werden?', blz. 214. De nadruk die zij vestigt op 'Durchführungsstruktur' sluit nauw aan bij onze belangstelling voor bestuurlijk handelen tijdens de invoering.