

Binnenlandse Zaken als makelaar

Drs. P.L. Hupe

Universitair docent bij de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. *Adres:* Erasmus Universiteit Rotterdam, Burgemeester Oudlaan 50, Postbus 1738, kamer F4-46, 3000 DR Rotterdam, tel. 010-4082130.

Samenvatting

In de gangbare opvatting over het decentralisatiebeleid is er sprake van stagnatie van dat beleid. Aan de literatuur over implementatie van beleid zijn inzichten en lessen te ontlelen die toepasbaar zijn op de bestuurlijke organisatie. Toepassing van die inzichten en lessen levert een beeld van de werkelijkheid van het binnenlands bestuur op dat minder eenzijdig hiërarchisch en centralistisch is dan de gangbare opvatting over decentralisatie doet vermoeden. Op basis van die toepassing worden suggesties gedaan waarmee het decentralisatiebeleid een impuls zou kunnen worden gegeven. Eén van die suggesties betreft de benutting van de 'afslankingsoperatie' voor de departementen. Bevorderd zou kunnen worden dat de departementen de hun opgelegde taakstelling ten aanzien van personeelsvermindering primair realiseren door overheveling van taken naar provincies en gemeenten. Binnenlandse Zaken zou daarbij een rol als intermediair kunnen spelen.

1. Inleiding

Bij velen heerst onvrede over de resultaten van vijftien jaar decentralisatiebeleid. Het parlement vindt dat het niet snel genoeg gaat. De VNG laat geen mogelijkheid onbenut haar zorg over de voortgang van de decentralisatie te uiten. De Raad voor het Binnenlands Bestuur waarschuwt voor 'het ontsporen van de D-trein', terwijl hij nog maar nauwelijks op de rails staat. De minister van Binnenlandse Zaken erkent de stagnatie. In het Decentralisatie-overzicht 1986 spreekt hij over dat jaar als een mager jaar. In dit artikel wordt nagegaan wat met het oog op het doorbreken van die stagnatie kan worden geleerd van de bestaande bestuurskundige theorievorming over de implementatie van beleid.¹

De probleemstelling van dit artikel valt in drie vragen uiteen:

- a. Welke inzichten en lessen zijn te ontlelen aan de bestuurskundige literatuur over de implementatie van beleid?
- b. In hoeverre zijn die inzichten en lessen toepasbaar op het gebied van de bestuurlijke organisatie c.q. het decentralisatiebeleid?
- c. Welke suggesties kunnen in de richting van dat beleid worden gedaan naar aanleiding van de toepassing van die implementatie-inzichten en -lessen op het decentralisatiebeleid?

In het bestuurskundige denken over implementatie zijn twee modellen van beleid te onderscheiden: een 'top down'- en een 'bottom up'-conceptie. Op de eerstgenoemde conceptie wordt in paragraaf 2 ingegaan. In paragraaf 3 worden kritiekpunten op deze conceptie weergegeven. Daartegenover wordt de bottom up-benadering van implementatie gekarakteriseerd. De inzichten en lessen worden gesystematiseerd die aan de implementatieliteratuur kunnen worden ontleend. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de gangbare opvatting over (de)centralisatie. Daaruit blijkt dat de inzichten en lessen uit de implementatieliteratuur inderdaad toepasbaar zijn op de bestuurlijke organisatie. In de laatste paragraaf worden deze inzichten en lessen toegepast op het decentralisatiebeleid. Op basis daarvan worden suggesties gedaan waarmee dat beleid een impuls zou kunnen worden gegeven.

2. Een gangbare conceptie van beleid

Achter de term 'uitvoering' of 'implementatie' van beleid gaat een specifieke conceptie van beleid schuil. Deze conceptie is van belang omdat zij ook

ten grondslag lijkt te liggen aan actueel bestuurlijk denken. Daarmee kan worden verondersteld dat zij eveneens van invloed is op bestuurlijk handelen. Voor bedoelde conceptie van beleid zijn in de literatuur verschillende termen in omloop zoals 'top down'- of 'gesloten' benadering en 'bestuurscentrisme'.² Deze conceptie is reeds elders op systematische wijze in verband gebracht met een analytisch of cognitief-rationele kijk op de sociale werkelijkheid; naar die meer uitvoerige uiteenzettingen zij verwezen.³ Hier wordt een aanduiding gegeven van de wijze waarop in deze conceptie de implementatie van beleid wordt benaderd.

Element van deze conceptie van beleid is dat vertrokken wordt vanuit een beleidsbeslissing of een geformuleerd beleid als geheel. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen van dat beleid worden bereikt. Blijven de uitkomsten achter bij die doelstellingen, dan is er reden om te kijken hoe de implementatie verloopt. Immers, aan de inhoud van het beleid zal het niet liggen: de doelstellingen zijn geformuleerd, de middelen verschaft. Ander element van bedoelde conceptie is de strikte opdeling van het beleidsproces in fasen en de daarmee gepaard gaande scheiding tussen de formulering van een beleid en de besluitvorming daarover enerzijds en de uitvoering ervan anderzijds.⁴ Kenmerk is ook het éénactordenken. Weliswaar wordt het bestaan erkend van verschillende voor de implementatie van een bepaald beleid van belang zijnde actoren. Maar in feite worden deze geacht het beleid van 'de' actor in letterlijke zin 'uit te voeren'. Dit op grond van formele bevoegdheden en/of feitelijke machtsverhoudingen.

Deze en vergelijkbare elementen worden weerpiegeld in wat in bedoelde conceptie wordt beschouwd als voorwaarden voor het succes van implementatie gezien vanuit een centrale actor:

- men moet beleid ontwerpen waarvoor de mate van gewenste gedragsverandering gering is;
- de implementatiestructuur simpel houden en het aantal actoren zo gering mogelijk;
- in de beginfasen van beleidsvorming meer aandacht besteden aan implementatieproblemen;
- erop toezien dat de verantwoordelijkheden voor de uitvoering worden toegewezen aan eenheden die sympathiek staan tegenover het be-

leid.⁵

Anderen zoeken aangrijpingspunten voor verbetering in de volgende factoren:

- de helderheid van de doelstellingen;
- het aantal betrokken instanties met een veto-mogelijkheid;
- de beschikbare financiële middelen;
- de formele toegang van verschillende belangen tot het implementatieproces;
- en, tot op zekere hoogte, de beleidsvoorkeuren van uitvoerende functionarissen.⁶

Deze top down-benadering van implementatie treffen wij aan in één van de eerste studies over de uitvoering van overheidsbeleid, 'Implementation' van Pressman en Wildavsky. De eerste druk van dit inmiddels klassieke bestuurskundige werk verscheen in 1973. Het zou een enorme invloed hebben op de 'eerste generatie'-implementatiestudies.⁷ Van even veel belang is dat de hier weergegeven conceptie van beleid en benadering van implementatie bestuurlijk nog als dominant kan worden gezien.

3. Implementatie bottom up bezien

3.1 *Kritiekpunten* – In 'tweede generatie'-implementatieonderzoek is op de korthedshalve als 'top down' aangeduide benadering van implementatie kritiek geleverd. Voor een deel kwam die kritiek van de eerder genoemde auteurs zelf.⁸ De meest fundamentele kritiek kwam van een groep merendeels Europese sociale wetenschappers die zich van het etiket 'bottom uppers' voorzagen. Zij publiceerden studies waarin de grenzen duidelijk werden van het vermogen van centrale overheden om het gedrag van lokale uitvoerders en doelgroepen te beïnvloeden. Ze wezen erop dat het vertrekpunt niet een beleidsbeslissing zou moeten zijn maar de actoren betrokken bij een bepaald beleidsprobleem. Hun kritiek betrof de volgende punten:

- in de top down-benadering wordt te veel aandacht besteed aan factoren die niet of moeilijk te beïnvloeden zijn;
- de noodzaak en produktieve functies van conflict, onderhandeling en politiek bedrijven tijdens implementatie worden genegeerd;
- verschillende van de belangrijke deelnemers

aan implementatieprocessen worden niet in beschouwing genomen;

- top-downers willen het onmogelijke: zij willen over alle belangrijke kwesties aan het begin beslissen en negeren daarmee het belang van leren.⁹

3.2 *Inzichten* – Wij willen hier nagaan hoe implementatie kan worden gekarakteriseerd en welke factoren bij implementatieprocessen een rol spelen. Vervolgens wordt gezien welke lessen uit de literatuur kunnen worden getrokken voor een ‘goede’ beleidsontwikkeling en implementatiestrategie. Bij dit laatste ligt een zeker accent op de bottom up-benadering van implementatie, al kan ook van de top down-benadering en van mengvormen worden geleerd. Aldus ontstaat een min of meer ideaaltypische constructie, op een algemeen niveau geformuleerd. In de praktijk zullen de hier genoemde kenmerken variëren al naar gelang het karakter en de context van het betreffende beleid.

Karakterisering van implementatie. Beleid is intentie én resultaat. Doelen zijn vaak evenzeer uitkomst van politieke processen als vertrekpunt. Er bestaat geen hiërarchische relatie tussen de formulering van beleid en de uitvoering ervan. Eerder is sprake van een ‘policy-action’-continuüm. Implementatie is geen ‘fase’ maar integraal deel van een beleidsproces. Implementatie is te zien als een reeks interacties tussen een veelheid van actoren, elk met hun eigen belangen, doelstellingen en strategieën. Implementatie geschiedt via onderhandeling. De factoren die in de beleidsvorming aanleiding geven tot compromissen, doen dat ook in de uitvoering van dat beleid.

Implementatie kan worden gezien als interacties (onderhandeling) tussen enerzijds actoren die proberen het gedrag van anderen te beïnvloeden teneinde beleid uitgevoerd te krijgen en anderzijds actoren die reageren al naar gelang het gewenste handelen past bij hun eigen belangen.¹⁰ Implementatie is ten dele ‘handelen in doelstellingen’.¹¹ Implementatieprocessen zijn daarbij te zien als spelsituaties, die van geval tot geval kunnen variëren.¹² Implementatieprocessen zijn ook leerprocessen.

Factoren bij implementatieprocessen. Implementatieprocessen zijn contextgebonden. Het re-

sultaat van het proces van uitvoering van een beleid hangt af van de specifieke combinatie van de betreffende sectorale problematiek, het soort beleid, de implementatiestructuur en het gedrag van doelgroepen. Bij zowel de vorming als de uitvoering van een overheidsbeleid is altijd meer dan één actor betrokken; de ene keer is dat duidelijker dan de andere. Het gedrag van doelgroepen én uitvoerders van een beleid laat zich niet effectief sturen door formele positie en bevoegdheden alleen. Ook zij zijn ‘beleidsmakers’. Zij zoeken wegen om hun eigen beleidsdoelen en belangen af te wegen tegen die van anderen en de laatste aan te passen aan de eerste. Eigen beleidsvrijheid van uitvoerende actoren is altijd aanwezig en wordt door hen benut.

Daarbij is een organisatie te zien als een politiek systeem. Dat betekent dat vertegenwoordigers van organisaties als actoren voortdurend onderhandelen, coalities aangaan en zich van beïnvloedingstactieken bedienen. ‘Politiek te werk gaan’ in organisaties betreft het tactische gebruik van macht om controle te ver- en herkrijgen over reële of symbolische hulpbronnen. Ruil, afhankelijkheid en machtsverhoudingen zijn belangrijke begrippen. Onderhandelende actoren zijn afhankelijk van elkaar. Conflict, onderhandeling en politiek bedrijven vervullen in principe positieve functies ten aanzien van de implementatie van beleid.

Interacties zijn meestal ‘mixed motive’, dat wil zeggen actoren zien zich geconfronteerd met prikkels om samen te werken en met prikkels om dat niet te doen. Daarbij kunnen actoren leren. Mede onder invloed van hun leren kunnen doelverschuivingen optreden. Aldus is sprake van beleidsevolutie.¹³

3.3 *Lessen*

Lessen voor beleidsontwikkeling. Beleidsontwikkeling, het ontwerpen van een beleid, is te zien als het formuleren van onderhandelingsstrategieën. Het eigen handelen wordt afgestemd op het verwachte handelen van anderen. Bedacht dient daarbij te worden dat de voor de implementatie van een beleid relevante kwesties en beslissingen nooit alle bij het begin zijn te voorzien. Bij het ontwerpen van een implementatiestrategie kan het zinvol zijn een analyse te maken van de ver-

wachte strategische interactie tussen betrokken actoren in een bredere sociaal-economische, politieke en wettelijke context. Daarbij zijn 'advocacy coalitions' belangrijk, met gedeelde overtuigingen ten aanzien van de definitie en (globale) oplossingsrichting van een bepaald probleem.

Belangrijk is eveneens hoe de bestaande of te verwachten implementatiestructuur eruit ziet; in onze definitie het geheel van actoren betrokken bij de uitvoering van een bepaald beleid: beleidsuitvoerders, beleidsvormers, doelgroepen, maatschappelijke organisaties en groeperingen. Enerzijds is de beslissingsstructuur zo te 'organiseren' dat aan de technische eisen van een beleid kan worden voldaan. Anderzijds moeten beleidsvoorstellen uitvoerbaar zijn binnen de gegeven implementatiestructuur. De keuze voor de te hanteren beleidsinstrumenten dient te worden afgestemd op wat wij weten over de keuzes waarvoor individuen en organisaties zich gesteld zien als zij op die instrumenten reageren. De keuze voor die instrumenten kan daarmee afhankelijk worden gezien van de implementatiestructuur. Meestal is een gerichte combinatie van instrumenten c.q. interventietypen vereist.

Lessen voor een implementatiestrategie. Het volgen van een contextgebonden implementatiestrategie is essentieel. Een goede strategie verschaft een manier om de eigen belangen te maximaliseren en tevens op het handelen van anderen te anticiperen. Het verdient aanbeveling in een dergelijke strategie de aandacht te richten op factoren die men daadwerkelijk kan beïnvloeden. Zo'n strategie bestaat uit verschillende stappen; kent een belangrijke factor toe aan vroegtijdig overleg met betrokkenen; is gericht op structurering van onderhandelingsprocessen en daarmee op het bieden van mogelijkheden voor ruil, onder andere van doelstellingen en hulpbronnen en voorziet met het oog daarop in het benutten c.q. creëren van implementatiekaders.¹⁴

Een 'selectieve activering' van netwerken is van belang.¹⁵ In bepaalde situaties kan het zinvol zijn er voor te zorgen dat één of meer actoren met een direct belang bij de uitvoering van een beleid meedoen, als 'fixer'.¹⁶ Ook kan het aanbeveling verdienen van 'beleidsmakelaars' gebruik te maken.¹⁷ Het inbouwen van prikkels (incentives) is wezen-

lijk. Dit kan bij voorbeeld geschieden door belanghebbenden zich wederzijds te laten binden aan de realisering van een bepaald operationeel doel (zijdelingse controle). Subsidies en 'specifieke uitkeringen' kunnen worden toegewezen op voorwaarde van realisering van dat vanuit de uitvoeringspraktijk gedefinieerde doel.¹⁸

4. De gangbare opvatting over decentralisatie

In het voorafgaande ging het om theoretische benaderingen van implementatie. Met name in de bottum up-benadering van implementatie wordt aandacht besteed aan de relaties tussen organisaties. Dat is echter niet zonder meer hetzelfde als relaties tussen overheden, waarom het bij decentralisatie gaat. Het is de vaag of de inzichten en lessen ontleend aan de theorievorming over implementatie ook op het beleids'terrein' van de bestuurlijke organisatie toepasbaar zijn. In het nu volgende wordt ingegaan op de gangbare opvatting over (de)centralisatie. Bij die opvatting worden enkele kanttekeningen geplaatst.

Toonen beschrijft de in Nederland gangbare opvatting over decentralisatie als volgt:

'In een in Nederland zeer gangbare opvatting is sprake van een voortgaand en verstrekkend proces van centralisatie. Deze opvatting wordt gestaaft met een aantal bestuurlijke feiten. Gewezen wordt op de verschuiving van autonomie naar medebewind wat betreft de gemeentelijke taakuitoefening. Op de toegenomen financiële afhankelijkheid van lokale overheden, die met name tot uiting komt in het belang van specifieke uitkeringen als gemeentelijke inkomstenbron. Op de verschuiving van globaal repressief naar gedetailleerd preventief toezicht op gemeenten. Op de groei van het aantal circulaire en richtlijnen waarmee departementen gemeentelijk beleid trachten te beïnvloeden, en op allerlei verplichtingen die in de vorm van planning- en informatiesystemen aan het lokale bestuur worden opgedrongen.¹⁹

Deze opvatting is niet alleen in Nederland gangbaar. Rhodes spreekt over vrijwel dezelfde punten met betrekking tot de Engelse situatie en noemt die 'conventional wisdoms'.²⁰ De overeenkomsten tussen implementatieproblemen waarmee beleids-

voerders in verschillende landen feitelijk te maken hebben, lijken groter dan de verschillen in staatsvorm zouden doen vermoeden.

Toonen wijst erop dat er betrekkelijk weinig zicht is op *feitelijke* situaties en relaties tussen nationale en lokale overheden. Veel in de aangegeven opvatting lijkt waar en duidt vooral op formalisme en regelzucht. Maar het is de vraag of deze opvatting niet een eenzijdig beeld van de werkelijkheid geeft. Een enkele kanttekening bij deze opvatting is, mede op basis van het werk van Rhodes, wel te maken.²¹ Er lijkt sprake van een aanzienlijke mate van variatie in de mate van afhankelijkheid tussen nationale en lokale overheden. Daarbij zijn continua te onderscheiden:

dwang	niet meedoen
afhankelijkheid	beleidsvrijheid
centrale beheersing	onderhandelen

Rhodes wijst erop dat zelfs als een partner in een relatie de ander volledig lijkt te domineren, de afhankelijkheid toch wederkerig blijft. Tegenover de financiële afhankelijkheid van gemeenten staat de beleidsinhoudelijke en organisatorische afhankelijkheid van de departementen. Tegenover de hooggekwalificeerde beleidsinhoudelijke en sectorale deskundigheid van departementsambtenaren staat de deskundigheid en informatievoorsprong van lokale ambtenaren. Tegenover steun van nationale pressiegroepen staat steun van lokale belangen.²²

Daarbij lijkt er een grote mate van verscheidenheid te zijn in de communicatiekanalen tussen de bestuurlijke niveaus. Departementen handelen in hoge mate geïsoleerd van elkaar. Hetzelfde lijkt soms te gelden voor de afdelingen van één departement en van gemeentelijke afdelingen, zodat van een zeer 'dicht' communicatienetwerk sprake is, bestaande uit ten dele separate en ten dele overlappende kanalen. Als overigens de communicatiepatronen tussen rijk en lokale overheden inderdaad zo 'verkokerd' zijn, dan is het beeld van de gecentraliseerde machtsuitoefening niet langer houdbaar. 'Het' rijk bestaat niet.

Ook behoeft het bestaan van feitelijke beheersings- en controlemogelijkheden nog niet het gebruik ervan te betekenen. Veel 'top down'-mogelijkheden worden niet benut of worden 'bottom

up'-invloedskanalen. Daarnaast lijkt nogal wat gebruik van 'top down'-bevoegdheden de bezegeling van voorafgaande 'bottom up'-processen van onderhandelen of gebeurt het pro forma.²³ Bovendien verschilt het feitelijke gebruik van die bevoegdheden per departement en zelfs daarbinnen.²⁴ Bevoegdheden regelen in feite ten aanzien van financiën, kennis, informatie, bestuurlijke sancties, etc. primair het beschikkings- of eigendomsrecht.²⁵

Er lijkt eveneens sprake van nogal wat variatie in het uitgavenpatroon van lokale overheden. Dat zou erop kunnen wijzen dat lokale overheden inderdaad politieke systemen op zich zijn, die niet blindelings centrale aanwijzingen volgen. Ze nemen binnen de gegeven kaders hun eigen beslissingen over hun uitgavenniveau en -patroon.²⁶

Als lokale overheden inderdaad ('mede')overheden zijn en als zodanig functioneren, dan behoort daarbij dat ze mogelijkheden die bestaande situaties, hoe onvolmaakt ook, in zich bergen, 'politiek' zullen proberen te benutten. Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden of beleidslijnen verschaft hen manoeuvreerruimte. Wanneer ze vrijheid van handelen hebben, kunnen ze onderhandelen. Bij een strikte controle van bovenaf, kunnen ze proberen die te ontwijken. Het verkokerde karakter van de rijksdienst biedt mogelijkheden tot het vinden van coalitiepartners en het spreiden van risico's. Bij overlap kunnen keuzemogelijkheden ontstaan (vergelijk 'multi-pocket budgeting').²⁷ Klachten over de 'non-corporateness' van het rijk behoren wat dat betreft bij het spel. Maar ook andersom: bezuinigingen op specifieke uitkeringen hebben het 'voordeel' boven bezuinigingen op het Gemeentefonds dat de lasten over de gemeenten worden gespreid.

Deze kanttekeningen relativeren het werkelijkheidsgehalte van de gangbare opvatting over decentralisatie. In de eerste plaats zouden de vooronderstellingen van die opvatting moeten worden getoetst aan de feitelijke situaties en relaties (ook bottom up!). Vooralsnog lijkt de werkelijkheid minder eenzijdig hiërarchisch dan de verdeling van formele bevoegdheden doet vermoeden. Daarbij lijkt sprake van een grote verscheidenheid ten aanzien van vele van de van belang zijnde factoren. De mogelijkheid wordt onderschat dat ge-

meenten voor een deel baat zouden kunnen hebben bij de status-quo.²⁸

Vanzelfsprekend zijn er in de bestuurlijke organisatie nog verschillende andere factoren van invloed die hier buiten beschouwing blijven. Te noemen zijn de heersende politieke en bestuurlijke cultuur, gegroeide verhoudingen ('psychologische kloof' tussen overheden), wettelijke bepalingen, tradities. Wel lijken binnen de bestaande 'centralistische' bestuursstructuur kansen voor het voeren van een 'eigen' beleid door lokale overheden meer te worden benut dan in de gangbare opvatting wordt verondersteld. Niet zozeer centraliserende ontwikkelingen zouden dan problematisch zijn, alswel de ambiguïteit en verwarring in de bestaande relaties tussen de bestuurlijke niveaus (vergelijk irritatie gemeenten over ad hoc-beslissingen departementen). Dit vanzelfsprekend naast de financiële problemen van de subnationale overheden.

Duidelijk is in elk geval dat de inzichten en lessen uit de implementatieliteratuur toepasbaar zijn op het gebied van de bestuurlijke organisatie c.q. van het decentralisatiebeleid.

5. De inzichten en lessen toegepast

In paragraaf 3 inventariseerden wij de inzichten en lessen te ontlenen aan de implementatieliteratuur. In de vorige paragraaf bleken die inzichten en lessen toepasbaar op decentralisatie. De werkelijkheid van het binnenlands bestuur lijkt minder eenzijdig hiërarchisch en centralistisch dan de gangbare opvatting over decentralisatie doet vermoeden. Thans willen wij de implementatie-inzichten en lessen op het decentralisatiebeleid betrekken en enkele suggesties formuleren voor de filosofie en de te volgen strategie ten aanzien van decentralisatie.

5.1 Filosofie – Alle Nederlandse overheden zijn verantwoordelijk voor de organisatie en het functioneren van het binnenlands bestuur. In feite ligt aan de geldende conceptie van het binnenlands bestuur een éénactormodel ten grondslag. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is daarin het centrum. Uit het voorafgaande kan worden geleerd dat die conceptie eenzijdig is. BiZa is niet gelijk

aan de rijksoverheid, de rijksoverheid bestaat uit talloze eenheden en is niet gelijk aan provincies en gemeenten. Het verdient dan ook aanbeveling de bestuurlijke organisatie in Nederland te zien als een multiactorsysteem, waarin vele actoren van vele andere afhankelijk zijn en ook BiZa, zijnde de vermeend centrale actor, in plaats van structureel dominant, juist afhankelijk is. Dat betekent dat BiZa niet als enige de verantwoordelijkheid heeft voor de organisatie en het functioneren van het binnenlands bestuur. Andere actoren, zowel op het niveau van de vakdepartementen als op dat van de subnationale overheden, moeten als 'medeoverheden' tot commitments worden uitgedaagd. Daartoe moeten zij op hun eigen belangen worden aangesproken, ook voor het bereiken van 'nationale' doelstellingen.

De bestuurlijke organisatie in Nederland als de uitkomst van interactie en evolutie. Beleid is intentie én resultaat van interactieprocessen tussen onder andere beleidsvoerders en beleidsvormers, zo leerden wij in het voorafgaande. Dit lijkt ook te gelden voor het beleids'terrein' van de bestuurlijke organisatie. Ook gemeenten en (mutatis mutandis) provincies zijn beleidsmakers. Binnen de gegeven machtsverhoudingen gedragen zij zich als zelfstandige onderhandelingspartijen, die 'politiek' gebruik maken van hun middelen, taken en bevoegdheden. In de context van de gegeven politieke verhoudingen en cultuur maken zij hun eigen afwegingen en volgen hun eigen strategieën. Dit feit ware te onderkennen. Gemeenten zijn te erkennen als medeoverheden, met wie contracten kunnen worden gesloten. Wat dat betreft is de hantering van bestuursovereenkomsten te stimuleren, zoals in principe elk gedrag van gemeenten als 'marktpartij'.²⁹

De relatie tussen rijk en gemeenten is geen zero-sum game, maar een variable-sum game. Het spreken over 'overdracht van taken en bevoegdheden' wekt de indruk alsof de gemeenten slechts 'kunnen en mogen' wat het rijk hen toestaat. Zoals dit niet voor implementatie in het algemeen geldt, gaat het ook bij decentralisatie niet op.

Omvattende plannen verschaffen onvoldoende impulsen voor op decentralisatie gericht handelen van sectorale actoren. Zoals wij uit de implementatie- en andere sociaal-wetenschappelijke litera-

tuur kunnen leren, wordt handelen rond beleid slechts zeer ten dele bepaald door de in documenten vastgelegde inhoud van dat beleid. Dat relateert de betekenis van synoptische beleidsplannen. Bij decentralisatie komt daar nog eens bij dat zij per beleidssector plaatsvindt; beleidssectoren vormen onderling verschillende werelden. De motieven voor decentralisatie (democratie en dergelijke) kunnen in dergelijke plannen slechts op een algemeen niveau worden aangegeven. Belangrijker is dat zij onvoldoende (kunnen) aansluiten bij de feitelijke motieven van actoren om in hun eigen strategieën overwegingen mee te wegen, ontleend aan het decentralisatiebeleid, en om hun handelen daarbij aan te passen.

5.2 *Strategie* – Zoals al aangegeven wordt de ‘implementatiestructuur’ waarmee het ministerie van Binnenlandse Zaken voor zijn decentralisatiebeleid te maken heeft, gekenmerkt door een veelheid van actoren. In zekere zin is dat beleid een ‘facet’-beleid: aan praktisch alle beleid zitten decentralisatieaspecten. Maar het gaat om een bepaald soort facetbeleid, waardoor het zich onderscheidt van bij voorbeeld het minderhedenbeleid. Decentralisatiebeleid is bestuurlijk beleid en als zodanig ‘meta’-beleid: het heeft betrekking op de wijze waarop de overheid haar rol vorm geeft. Voor een deel geldt dit ook voor de twee overige zogenoemde grote operaties die op de taken en vormgeving van het externe overheidsbeleid betrekking hebben, te weten privatisering en deregulering. Het meer omvattende karakter van het decentralisatiebeleid lijkt op het eerste gezicht tot extra implementatieproblemen te leiden. Het schept echter juist bijzondere mogelijkheden.

Selectieve activering van decentralisatienetwerken. ‘De daadwerkelijke uitvoering van een decentralisatiebeslissing is primair de verantwoordelijkheid van het meest betrokken departement.’³⁰ De uit de implementatieliteratuur getrokken lessen verschaffen geen reden om hierin verandering te brengen. Althans in zoverre, dat zij duidelijk maken dat de feitelijke implementatie van een beleid binnen netwerken en in ‘beleidsgemeenschappen’ plaatsvindt. Gezien het meta-karakter van het decentralisatiebeleid moge het zo zijn dat formeel het ‘Haagse’ vakdepartement het BiZa-be-

leid uitvoert. Feitelijk geschiedt die uitvoering in de praktijk van een bepaald beleidsterrein. Juist daardoor is het mogelijk het betreffende netwerk ‘selectief te activeren’ en specifieke actoren gericht bij de uitvoering van beleid(sonderdelen) te betrekken. Dit vereist sectorale implementatiestrategieën voor decentralisatie.

Het inbouwen van prikkels voor samenwerking en het bereiken van de gewenste doelen. De beschouwde implementatieliteratuur leert dat actoren hun eigen strategie zullen voortzetten tenzij er een belang ontstaat om hem aan te passen. Gaat men uit van een bottom up, multiactor model, dan is het niet aan te bevelen een dergelijk belang te creëren door machtsconcentratie en dwang (bij voorbeeld door de coördinerende bevoegdheden van Binnenlandse Zaken aanzienlijk uit te breiden). Veeleer kan worden gedacht aan een combinatie van politieke aandacht en het inbouwen van prikkels.³¹ Naar de vakdepartementen toe kan dat voor het decentralisatiebeleid bij voorbeeld betekenen dat handen en voeten wordt gegeven aan het ‘rekening courant-systeem’.³² Daarmee mogen baten, ontstaan ten gevolge van decentralisatie, worden ‘gespaard’ om de aanloopkosten te kunnen dekken van een ander decentralisatiebesluit.

Meer in het algemeen kan worden aanbevolen overal op rijksniveau waar ten gevolge van bestuurlijke of internorganisatorische maatregelen baten optreden, die ten goede te laten komen van het betreffende departement en niet naar BiZa of Financiën terug te sluisen. Vanzelfsprekend geldt een dergelijke aanbeveling eens te meer waar nieuwe bestuurlijke maatregelen worden overwogen. Indien de opbrengsten daarvan niet mogen worden ‘verrekend’ met de gewenste opbrengsten van andere maatregelen, stapelt taakstelling zich op taakstelling. Op die manier wordt bestuurlijke verandering, zoals decentralisatie, ontmoedigd in plaats van ‘beloofd’.

Naar de gemeenten en provincies toe kunnen incentives worden ontwikkeld door bij voorbeeld specifieke uitkeringen meer te binden aan het bereiken van bepaalde, sectoraal en ‘bottom up’ vastgestelde, operationele doelen (vergelijk ‘payment for performance’). Daaraan kan tevens de eis worden verbonden tot het bereiken van overeenstemming tussen de actoren uit het betreffende

(lokale) veld over de wijze waarop dat bepaalde beleid zal worden 'uitgevoerd'.³³

Het creëren en benutten van onderhandelingskaders voor decentralisatie. Om actoren verantwoordelijk te houden en als belanghebbenden te erkennen, om ruil tussen doelstellingen en hulpbronnen mogelijk te maken en om actoren te laten 'leren', is het aan te bevelen kaders te scheppen voor onderhandeling over de implementatie van beleid. Partijen moeten met elkaar in contact worden gebracht. Vanzelfsprekend geldt daarnaast in zijn algemeenheid dat het aanbeveling verdient vroegtijdig, dat wil zeggen in het stadium van beleidsontwikkeling, overleg te voeren met (beoogde) uitvoerende instanties.³⁴ Ook hier geldt het vereiste van selectiviteit ten aanzien van de overlegpartners.

Hier lijkt een bijzondere rol voor Binnenlandse Zaken weggelegd. In plaats van door de subnationale overheden verantwoordelijk te worden gehouden 'namens' het rijk, zou meer de omgekeerde weg moeten worden bewandeld. BiZa zou, vaker dan tot nu toe gebeurt, zijn diensten beschikbaar kunnen stellen, teneinde als intermediair te fungeren tussen gemeenten en provincies enerzijds en vakdepartementen anderzijds. Binnenlandse Zaken zou aldus zijn 'centrale' positie in het decentralisatienetwerk naar beide zijden toe dienstbaar kunnen maken.

Gebruik de gelegenheden die zich voordoen. Een gelegenheid bij uitstek om zich op die manier op te stellen lijkt zich thans voor te doen bij de 'afslankingsoperatie' voor de departementen waar toe onlangs is besloten. Bevorderd zou kunnen worden dat de departementen de hun opgelegde taakstelling ten aanzien van personeelsvermindering primair realiseren door overheveling van taken naar provincies en gemeenten. BiZa zou de verschillende partijen per sector bij elkaar kunnen brengen. Door overname van bepaalde taken en personeel door gemeenten en provincies zou hun bestuurskracht kunnen worden vergroot, terwijl de rijksdienst zou worden afgeslankt met behoud van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat de financiële positie van gemeenten en provincies door die overname van taken niet slechter wordt. Komen decentralisatie en afslanking naast elkaar te staan,

dan ontstaat een zwaarwegende extra belemmering voor decentralisatie. Immers, door de afslankingsoperatie verliezen de departementen in aanzienlijke mate taken en personeel. Dit zal hen nog terughoudender maken om *daarnaast* hetzelfde te doen ten behoeve van decentralisatie. Wordt de verbinding tussen afslanking en decentralisatie wel gelegd, dan zou Binnenlandse Zaken gestalte kunnen geven aan zijn rol als 'makelaar'.

Noten

1. Dit artikel is gebaseerd op de bevindingen naar aanleiding van een literatuurstudie die onlangs door de auteur werd verricht in opdracht van de Raad voor het Binnenlands Bestuur. De auteur bedankt de RBB voor de gelegenheid deze bevindingen te publiceren. Een woord van dank is eveneens op zijn plaats aan het adres van de dames S. en V. Balsem voor het snelle typewerk en aan de heren K.I. Hanf, A.B. Ringeling en Th.A.J. Toonen voor hun stimulerende opmerkingen.

2. Vergelijk J.B.D. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam 1983. Voor 'bestuurscentrisme' zie: P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, *Planning als onderneming*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Den Haag 1983.

3. Zie Simonis, 1983, en P.L. Hupe, De mythe van de beleidsrelevantie, in: Percy B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschappen*, Meppel 1987, p. 206-226.

4. Majone en Wildavsky spreken in dit verband van de verhouding tussen policy ideas en policy execution: G. Majone en A. Wildavsky, *Implementation as evolution*, in: H. Freeman (red.), *Policy studies review annual-1978*, Beverly Hills 1978.

5. L.J. O'Toole, *Policy recommendations for multi-actor implementations: an analysis of the literature*, paper voor de Conferentie over Multi-actor analyse, Universiteit van Umea, Zweden 1985, p. 18.

6. P.A. Sabatier, What can we learn from implementation research, in: F.X. Kaufmann, G. Majone en V. Ostrom (red.), *Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlijn-New York 1986, p. 317.

7. Vergelijk ook R. Mayntz, *Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, 1977*, herdrukt in R. Mayntz (red.), *Implementation politischer Programme*, Königstein 1980.

8. Zie Majone en Wildavsky, 1978, en R. Mayntz (red.), *Implementation politischer Programme II*, Opladen 1983. Vergelijk ook Simonis, 1983.

9. O'Toole, 1985, p. 18-19.

10. Vergelijk S. Barrett en C. Fudge (red.), *Policy and action*, Londen 1981, en S. Barret en M. Hill, *Policy, bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective*, *Policy and Politics*, 12, 3, 1984.

11. R.F. Elmore, Forward and backward mapping: reversible logic in the analysis of public policy, in: K.I. Hanf en Th.A.J. Toonen (red.), *Policy implementation in federal and unitary systems*, Dordrecht 1985.
12. D. Grunow, Interorganisationsbeziehungen in Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und zie Zielerreichung politischer Programme, in: Mayntz, 1983.
13. P.A. Sabatier en K.I. Hanf, Strategic interaction, learning and policy evolution, a synthetic model, in: Hanf en Toonen, 1985.
14. Vergelijk A. Rip, R. Hagendijk en H. Dits, *Implementatie van prioriteiten in het wetenschappelijk onderzoek bestudeerd aan de hand van enkele case studies*, Vakgroep Wetenschapdynamica, Universiteit van Amsterdam, 1986.
15. F.W. Scharpf, Interorganizational policy studies; issues, concepts and perspectives, in: K.I. Hanf en F.W. Scharpf (red.), *Interorganizational policy making: limits to coördination and central control*, Beverly Hills 1978.
16. Grunow, 1983.
17. Sabatier en Hanf, 1985.
18. Vergelijk Elmore, 1985.
19. Th.A.J. Toonen, Bestuurspolitieke aspecten van decentralisatie: in: M. Oosting (red.), *Aspecten van decentralisatie*, Raad voor het Binnenlands Bestuur, Den Haag 1984, p. 110.
20. R.A.W. Rhodes, *Control and power in central-local government relations*, Westmead 1981, p. 14-17.
21. Vergelijk ook A.F.A. Korsten en W. Derksen, *Uitvoering van overheidsbeleid; gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, Leiden 1986.
22. Toonen, 1984, p. 117.
23. Th.A.J. Toonen, Implementation research and institutional design; the quest for structure, in: Hanf en Toonen, 1985.
24. Rhodes, 1981, p. 17.
25. Toonen, 1984, p. 118.
26. Rhodes, 1981, p. 17.
27. Toonen, 1984, p. 118.
28. Th.A.J. Toonen, *A decentralized unitary state in a Welfare Society: intergovernmental relations in The Netherlands and the territorial politics of administration*, paper, 1986, p. 12.
29. Vergelijk P.L. Hupe, De overheid in de verzorgingsmaatschappij: alleshoeder, zwart schaap of marktpartij? *Beleid en Maatschappij*, oktober 1983.
30. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Decentralisatieplan 1983*, Kamerstuk 16.492, nr. 7-8, p. 66.
31. Vergelijk P.L. Hupe, Duwen met een touw; de uitvoering van de 'grote operaties' als bestuurlijk probleem, *Bestuurswetenschappen*, mei/juni 1985, nr. 3.
32. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Decentralisatieoverzicht 1985*, Kamerstuk 19.200, nr. 7, p. 5.
33. Vergelijk Elmore, 1985.
34. Vergelijk het pleidooi dat de VNG hiervoor hield bij de afgelopen kabinetsformatie.