

Beleidsuitvoering, instrumenten en probleemoplossing: de 'harde sector' onder de loep

J.A.M. Hufen

Medewerker bij de vakgroep Bestuurskunde aan de RU Leiden. Houdt zich bezig met onderzoek naar sturingsinstrumenten in technologie- en milieubeleid en naar bestuurlijke leerprocessen. *Adres:* Vakgroep Bestuurskunde, Wassenaarseweg 52, 2300 RB Leiden.

Samenvatting

In dit artikel wordt aannemelijk gemaakt dat het populaire beleidswetenschappelijke adagium 'preciseer het probleem' althans voor uitvoerende ambtenaren in de harde sector van het technologiebeleid weinig behartigenswaardigs biedt. Bij de toepassing van instrumenten blijkt een probleemgerichte benadering slechts één van de vele factoren die het verloop van de uitvoering bepalen. Empirisch onderzoek naar uitvoeringsprocessen op beleidsvelden biedt de mogelijkheid om simplistische lessen uit beleidswetenschappelijke hoek te nuanceren en te verfijnen.

1. Inleiding

Enige tijd geleden heeft Hoogerwerf ervoor gepleit om in beleidsprocessen goed te letten op de definiëring en precisering van problemen. In het openbaar bestuur wordt te weinig gelet op de definiëring en oplossing van problemen, terwijl het daar toch allemaal om begonnen is. Interne organisatie en beheer nemen de plaats in van de kern van de zaak: problemen en hun oplossingen. Voor beleidsonderzoekers en bestuurders bevat deze opvatting een duidelijke boodschap. Deze luidt: 'Definieer en preciseer het probleem'. Immers, zo luidt Hoogerwerfs betoog, beleid is succesvoller (fundamenteler of radicaler) naarmate er in sterkere mate gestreefd wordt naar de definiëring en manipulatie van de meest bepalende oorzaken van het probleem.¹ Het belang van een grote aandacht voor een probleemgerichte oriëntatie wordt in diverse beleidswetenschappelijke of bestuurskundige handboeken onderstreept.²

De boodschap is weliswaar helder, maar nadere bezinning leert dat tal van hindernissen een al te groot simplisme logenstraffen. Hoogerwerf noemt zelf een reeks factoren die al doet vermoeden dat

de beleidspraktijk wel eens weerbarstig zou kunnen zijn. Niet onder alle omstandigheden is de rol van probleemdefiniëring en precisering belangrijk. Evenmin leidt een gebrekkige oriëntatie op problemen altijd tot falend beleid. Complexiteit van problemen kan een eenzijdig probleemgerichte benadering zelfs onvruchtbaar maken.³ De mate waarin een probleemgerichte oriëntatie van belang is, varieert per afzonderlijke sector en per fase van het bestuursproces. Hoogerwerf gaat in zijn bijdrage met name in op het belang van een probleemgerichte oriëntatie gedurende beleidsvormingsprocessen, maar stelt tegelijkertijd dat een probleemgerichte benadering ook voor de uitvoering van beleid veel te bieden heeft.⁴ Verdere toelichting hieromtrent is broodnodig, maar blijft achterwege. Het belang van een probleemgerichte oriëntatie is bij beleidsuitvoering in ieder geval anders dan bij vorming van beleid. Het stadium van probleembeschrijving is dan inmiddels voorbij en het adagium lijkt in de beleidsuitvoering dan ook te moeten zijn: 'preciseer het probleem'.

In dit artikel wordt de waarde van een probleemgerichte oriëntatie geïnventariseerd voor de uitvoering van beleid. Het normatieve debat tussen voor- en tegenstanders van een probleemgerichte oriëntatie voor de uitvoering van beleid werd al eerder gevoerd en zal derhalve nagenoeg onaangeroerd blijven. Dit debat leidt namelijk al snel tot een herhaling van zetten. De bedoeling van dit artikel is om aan de hand van een casus te tonen wat de feitelijke betekenis is van een probleemgerichte oriëntatie in één beleidssector.

2. Implementatietheorie en probleemoplossing

Problemen kunnen worden omschreven als de dis-

crepantie tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie.⁵ Gedurende de beleidsimplementatie wordt er door beleidsvoerders naar gestreefd om eerder gedefinieerde problemen met bijpassende instrumenten op te lossen. Bij nadere beschouwing blijkt er binnen implementatieliteratuur een reeks van benaderingen te bestaan waarin verschillende opvattingen leven over het belang van een probleemgerichte oriëntatie. Met enige goede wil kan de implementatieliteratuur worden opgedeeld in een tweetal dominante stromingen. Tegenover de gesloten of monocentrische benadering van implementatie staat de open of polycentrische benadering.⁶ We zullen beide stromingen typeren omdat ze voor de lijn van het betoog van belang zijn.

Monocentrische beleidsuitvoering – Beleidsuitvoering is in deze optiek de uitwerking en instrumentalisering van een eerder genomen beleidsbesluit van politieke bestuurders.⁷ Gedurende de implementatiefase worden problemen met daartoe passende instrumenten opgelost. In het ideale geval is de uitvoering daarbij 'top-down' georganiseerd. In een perfect georganiseerde bureaucratische organisatie nemen politieke bestuurders en de ambtelijke top beslissingen over de toepassing van instrumenten en indien gewenst over de aanpassing van instrumenten. Veranderende omgevingscondities of falend beleid worden gecorrigeerd door één centrale actor die het uitvoeringsproces beheerst. Probleemprecisering en -oplossing zijn in deze visie het begin en einde van het uitvoeringsproces. Deze (populaire) benadering van implementatieprocessen is in de loop der jaren genuanceerd doordat erop gewezen werd dat de relevantie van een probleemgerichte oriëntatie afhankelijk was van contingente variabelen.⁸ Voorts werd gewezen op de verschuiving van problemen door leerprocessen⁹ en op de invloed van contextuele variabelen op de toepassing van instrumenten waardoor andere problemen worden aangepakt dan aanvankelijk bedoeld.¹⁰

Polycentrische beleidsuitvoering – Volgens de open of polycentrische benadering is beleidsuitvoering geen monopolie van de uitvoerende orga-

nisaties. De probleemdefinitie van de uitvoerende ambtenaren is maar één kant van de medaille. De andere kant van de probleemgerichte oriëntatie betreft de betrokkenheid van actoren die zich niet altijd veel gelegen laten liggen aan 'beleid' van anderen. De *beleidsprobleemgerichte oriëntatie* botst soms met de probleemgerichte optiek van andere betrokkenen. Beleidsvoornemens van een uitvoerende organisatie worden ingepast in de bestaande routines van uitvoerende ambtenaren en maatschappelijke organisaties. In deze door Berman als 'micro-implementatie' aangeduide inpassing hebben uitvoerende ambtenaren een grote beleidsvrijheid.¹¹ Als luchtballen borrelen de oplossingen van door 'street-level bureaucrats' aangetroffen probleemdefinities naar boven en deze vormen de bouwstenen voor het beleid van morgen. Niet alleen de probleemopvattingen van uitvoerende ambtenaren maar ook maatschappelijke actoren constateren problemen en bijpassende oplossingen. Hun invloed op uitvoeringsprocessen is dikwijls een belangrijke verklaring voor het verloop van uitvoeringsprocessen.¹²

Mono- en polycentrische beleidsuitvoering – De benaderingen verschillen niet erg sterk in hun oordeel over het feitelijke belang van een probleemgerichte oriëntatie gedurende beleidsuitvoering. Onderzoek dat gebaseerd is op uitgangspunten van het gesloten en monocentrische perspectief toont tal van contingente variabelen die het feitelijke belang van een probleemgerichte benadering relativeren. Naast de aard van de problemen worden onder andere kenmerken van instrumenten en de doelgroep genoemd. In het polycentrische perspectief is een probleemgerichte oriëntatie toch één van de factoren die bij de uitvoering van belang zijn. Dé probleemgerichte oriëntatie van dé overheid bestaat niet. Uitvoerende ambtenaren hebben hun eigen opvattingen. De aard van de op te lossen problemen wordt evenzeer bepaald door maatschappelijke actoren of de doelgroep. Instrumentele bedoelingen van probleemgeoriënteerde overheidsinstellingen worden gerelativeerd door de invloed van contextvariabelen.

Grote onenigheid tussen aanhangers van beide benaderingen bestaat over de *waardering* van een gebrekkige probleemoriëntatie. Een gebrekkige

probleemgerichte oriëntatie is volgens de monocentrische optiek een belangrijke oorzaak voor falend beleid. Volgens de polycentrische optiek kan een sterke probleemgerichtheid juist contraproductief zijn. Beide benaderingen staan diametraal tegenover elkaar in hun appreciatie van een (gebrekkige) probleemgerichte oriëntatie van uitvoerende ambtenaren. Polarisatie van standpunten lijkt in discussies nauwelijks te weerstaan. Soms leidt dit tot een aardig debat, maar soms ook tot een merkwaardige geloofsstrijd tussen voor- en tegenstanders.¹³ Typerend is dat Hogwood en Gunn, na een bespreking van de voor- en nadelen van het monocentrische model, stellen dat ze meer 'geloven' in dit model van beleidsuitvoering.¹⁴

Plan de campagne – Het polemische normatieve debat vermijdt er nog voldoende ruimte voor onderzoek naar de feitelijke betekenis van een probleemgerichte aanpak gedurende de beleidsuitvoering. Een vruchtbaar houvast voor empirisch onderzoek lijkt het uitgangspunt dat per beleidsterrein, netwerk of beleidssysteem het belang van een probleemgerichte oriëntatie verschilt. In het navolgende zal het feitelijk belang van een probleemgerichte oriëntatie in het technologiebeleid aan de orde komen. In deze 'harde sector' lijkt een probleemgerichte oriëntatie uitermate vruchtbaar.¹⁵

Ofschoon door empirisch onderzoek de tweestrijd tussen de genoemde modellen wordt vermeden, dreigt er tegelijkertijd dat in de analyse wordt voortgeborduurd op de veronderstellingen van één der benaderingen. Het onderscheid tussen micro- en macro-implementatie biedt een uitweg uit dit dilemma.¹⁶ De monocentrische benadering verwijst naar het belang van de hogere ambtenaren en politieke bestuurders die het verloop van het uitvoeringsproces programmeren en indien noodzakelijk in het rechte spoor trekken (macro-implementatie). De polycentrische aanpak verwijst juist naar de betrokken uitvoerende ambtenaren en de bedrijven die betrokken zijn bij de toepassing van instrumenten (micro-implementatie). Aandacht voor de wisselwerking tussen de politiek-bestuurlijke top en de direct betrokkenen in het uitvoeringsproces lijkt niet te kunnen ontbreken. Het onderscheid tussen micro- en macro-

implementatie is niet messcherp, maar het onderscheid is voor de analyse van een casus erg bruikbaar.

Hierna zal de toepassing van ontwikkelingskrediet als instrument geanalyseerd worden. Het instrument is een old-timer in het technologiebeleid en werd direct na de oorlog (1946) gehanteerd door het ministerie van Economische Zaken. Het instrument is het budgettaire meest omvangrijke instrument van het naoorlogse technologiebeleid. Technologisch vernieuwende ontwikkelingsprojecten worden met dit instrument door kredieten tegen 5% rente verstrekt onder de voorwaarde dat het bedrijf in financieel opzicht gezond is en het ingediende project in technisch en commercieel opzicht redelijke slaagkansen heeft. Bij de analyse van het instrument wordt het genoemde onderscheid tussen micro- en macro-implementatie nader uitgewerkt. In paragraaf 3 wordt de toepassing van het instrument gezien als micro-implementatieproces. In de daaropvolgende paragraaf wordt het gebruik van het instrument gezien als macro-implementatieproces.

3. Micro-implementatie

Analyse van de toepassing van het instrument als micro-implementatieproces toont dat uitvoerende ambtenaren het instrument niet gebruikten om een eerder gedefinieerd probleem te preciseren of op te lossen. Met het instrument werd 'maatwerk' geleverd. Tal van problemen werden door de beleidsvoerders aangepakt. Het gebruik van het instrument werd afgestemd op de specifieke problemen van de doelgroep. Per bedrijf werd getracht om problemen te preciseren en op te lossen. De uitvoerende ambtenaren hadden grote beleidsvrijheid omdat de toepassingsvoorwaarden vaag waren. De vage criteria werden daarbij soms verder opgerekt door beleidsuitvoerders. Daardoor werd het mogelijk dat niet alleen ontwikkelingswerk, maar ook researchactiviteiten ondersteund werden. De zeer slechte financiële toestand van een bedrijf was niet altijd een beletsel om toch ontwikkelingskredieten te verstrekken. De ontwikkelingskredieten werden in sommige gevallen toegekend in combinatie met subsidies of kredieten die verstrekt werden ter bestrijding van financiële

problemen in bedrijven. In andere gevallen werden ontwikkelingskredieten gecombineerd met andere vormen van steun voor technologische vernieuwing. Ook het criterium dat 'productie in Nederland' diende plaats te vinden was geen noodzakelijke voorwaarde. De bestaande beleidsvrijheid werd door de uitvoerende ambtenaren creatief benut. In een aantal extreme gevallen waarin projecten zelf buiten de brede probleemomschrijving van uitvoerende ambtenaren vielen, werden door ambtenaren ter legitimering nieuwe toepassingsregels gemaakt. De vage criteria voor de toetsing van projecten boden in ruime mate gelegenheid om maatwerk te leveren. Niet alleen óf projecten in aanmerking zouden komen voor ontwikkelingskredieten, maar ook de voorwaarden waaronder ontwikkelingskredieten verstrekt werden, waren nogal vaag. Beleidsvoerders stelden zelf normen op met betrekking tot het percentage van ontwikkelingskosten dat zou worden gesteund. In de beginjaren werd in sommige gevallen tot 100% van de ontwikkelingsprojecten gesteund. Aanvankelijk werd bij succesvolle projecten niet alleen de terugbetaling van de kredieten, maar eveneens een aandeel van de winst geclaimd. De voorwaarden voor terugbetaling van de kredieten verschilden eveneens per project.

Consensusvorming en probleemoplossing?

Uitvoerende ambtenaren probeerden bij de projectbeoordeling per bedrijf innovatieproblemen te preciseren en op te lossen. De informatie-uitwisseling over problemen en oplossingen tussen uitvoerende ambtenaren en bedrijven maakte van het ontwikkelingskrediet voor ondernemers een log en bureaucratisch instrument. De doelgroep was goed in staat om zijn eigen innovatieproblemen en wensen voor ondersteuning te profileren. In overleg werden problemen en oplossingen vastgelegd. Uitvoerende ambtenaren kwamen daarbij terecht in een onderhandelings situatie waarin de specifieke problemen van individuele bedrijven de maatstaf voor ondersteuning werden. Terecht noemde Lubbers, als minister van Economische Zaken, de ontwikkelingskredieten een instrument waarbij naast toepassingsvoorwaarden ook consensusvorming tussen beleidsvoerders en bedrijven van belang was.¹⁷

Bij het gebruik van het ontwikkelingskrediet werd diverse keren door uitvoerende ambtenaren geprobeerd om te achterhalen in welke mate problemen werden opgelost.¹⁸ Het betrof zowel intern-ambtelijke evaluaties als studies in opdracht van de beleidsvoerders. Voorts is in enkele jaarverslagen van de Rekenkamer geprobeerd de waarde van het instrument vast te leggen.¹⁹ Analyse van evaluaties van de toepassing van het instrument leert dat deze evaluaties interessant waren, maar geen informatie opleverden over het succes of falen van het instrument. De discussie over de mate waarin het instrument bijdroeg tot probleemoplossing, concentreerde zich op de vraag of de verhouding tussen verstrekte en terugbetaalde kredieten een maatstaf kon vormen voor het succes van het instrument. Dit bleek om verschillende redenen een onbetrouwbare maatstaf. Ten eerste omdat elk ontwikkelingsproject risico's meebrengt. Een 'normale' successcore is niet te bepalen. Ten tweede bleek in de praktijk dat ook over mislukte projecten gelden terugbetaald werden. Voorts werden soms projecten ineens terugbetaald, omdat bedrijven, na de formele toezegging van ontwikkelingskredieten, anderszins kredieten konden verwerven. Daarnaast leidden mislukte projecten in sommige gevallen tot geslaagde en lucratieve vervolprojecten, die ten onrechte niet in de evaluaties waren verdisconteerd. Ten slotte spelen bij de verstrekking van ontwikkelingskredieten ook politieke motieven een rol. Deze motieven zouden evenzeer als ijkpunt genomen moeten worden voor de beoordeling van de mate waarin problemen zijn opgelost. De mate waarin het gebruik leidt tot probleemoplossing kon volgens beleidsvoerders niet bepaald worden. De evaluaties van de Rekenkamer leidden niet tot een verandering van de probleemdefinitie of een nagestreefde probleemoplossing. De evaluaties geven veeleer een beschrijvend overzicht van het aantal kredietovereenkomsten, het aantal afgeloste kredieten en de stand van zaken met betrekking tot de lopende kredieten. Uit het overzicht kan worden afgeleid in welke mate kredieten zijn terugbetaald, projecten gestopt zijn of in welk stadium de uitvoering verkeerde.

Vanuit micro-implementatieperspectief beschouwd is het duidelijk dat een probleemgerichte

oriëntatie bij beleidsvoerders dikwijls ontbrak. Op verschillende manieren zijn uitvoerende ambtenaren echter wel probleemgericht. Ten eerste omdat uitvoerende ambtenaren voor zover de beschikbare tijd dat toeliet tal van problemen preciseerden. In overleg met bedrijven werden problemen en oplossingen op elkaar afgestemd. De probleemgerichte oriëntatie blijkt ten tweede uit de verschillende pogingen om regelmatig evaluaties uit te (laten) voeren. Helaas bleek een succesmaat en daarmee een belangrijk ijkpunt voor bijstelling van de beleidsuitvoering te ontbreken. Het adagium 'preciseer het probleem' levert geen wijze les die de bestaande implementatiepraktijk zou kunnen verbeteren. Een probleemgerichte oriëntatie is maar één van de factoren die het verloop van het uitvoeringsproces bepalen. Uitvoerende ambtenaren houden rekening met de definitie van duizend en één problemen maar tegelijkertijd ook met de machtspositie van bedrijven, tijdgebrek en adequaat intern beheer.

De consequenties van een 'gebrekkige' probleemgerichte houding van uitvoerders zijn onmogelijk te beoordelen. Met de succesmaatstaf ontbreekt uiteraard ook het ijkpunt voor falende inzet van instrumenten. De evaluatiepogingen, waarin de effecten van instrumenten worden onderzocht, zijn daarmee niet zinloos. De beschrijvende overzichten hebben een legitimerende functie, omdat inzicht wordt verschaft in de besteding van gelden aan ontwikkelingskredieten. Niet minder belangrijk lijkt de administratieve en beheers-technische functie van dergelijke overzichten. In de overzichten werd met name aandacht besteed aan het adequate beheer van de instrumenten, de organisatie van de uitvoering, de behandelingsduur, de werkingssfeer, de hoogte van de uitgaven, het begrote bedrag, en de verdeling van beleidsprestaties naar bedrijfs- of grootteklasse. Een gevaarlijke consequentie van een gebrekkige probleemoriëntatie lijkt te zijn dat zeer ongelijksoortige problemen worden aangepakt, waardoor de zin van het instrument diffuus wordt. De enorme variëteit van problemen die worden aangepakt maakt een beredeneerde toepassing van het instrument erg lastig. Het gevaar bestaat dat het effect van het instrument verdwijnt. In het beste geval worden in deze situatie deelproblemen opge-

lost.²⁰ Bovendien veroorzaakt de aanpak van verschillende soorten problemen hoge kosten. De beoordeling van projectvoorstellen kost tijd. De gekozen strategie van uitbesteding hiervan ontlast de ambtenaren, maar brengt evenzeer kosten mee. De betrokkenheid van externe deskundigen leidt voorts tot een verdere fragmentering van de toepassing van het instrument.

4. Macro-Implementatie

De verschuiving van het analytisch perspectief van micro- naar macro-implementatie leidt tot volstrekt andere antwoorden op de gestelde vragen. Vanuit dit perspectief bezien is de probleemgerichte oriëntatie van beperkte betekenis. Van een gerichtheid op een eerder geformuleerd probleem was maar in bescheiden mate sprake. Evenmin van pogingen om op grond van succes of falen van instrumenten de toepassing bij te stellen. Het belang van een probleemgerichte oriëntatie in macro-implementatieprocessen lag met name in de verantwoording van de koersbepaling bij grote veranderingen in uitgaven voor ontwikkelingskredieten. Zo werd in het begin van de jaren zeventig geconstateerd dat als gevolg van de algehele economische recessie de research- en ontwikkelingsuitgaven bij grote bedrijven in de verdrukking kwamen.²¹ Door het verstrekken van meer en grotere ontwikkelingskredieten zou deze ontwikkeling omgebogen kunnen worden. Eind jaren zeventig werd de enorme stijging van de uitgaven voor ontwikkelingskredieten voor kleine bedrijven voorafgegaan door de constatering dat het renteniveau remmend werkte op technologische vernieuwingsactiviteiten. Politieke bestuurders verwezen bij de verantwoording van verhoogde uitgaven voortdurend naar het groeiende belang van technologische vernieuwing. Omgekeerd werd de uitgavendaling na 1982 door Economische Zaken gelegitimeerd door de constatering dat het probleem minder ernstig was geworden. Immers, de situatie in het bedrijfsleven was verbeterd en de rentestand gedaald.

De verantwoording of legitimering van politieke bestuurders in termen van probleemoplossing of -precisering bleken dikwijls gelegenheidsargumenten. Politieke bestuurders beschikten niet

over meer informatie over het succes van de toepassing van instrumenten dan uitvoerende ambtenaren. Besluiten inzake hogere uitgaven voor de kredieten, een aanpassing van de regeling van een instrument of de toewijzing van meer of minder uitvoerend personeel steunden op verschillende argumenten. Naast argumenten met betrekking tot economisch-politieke doelen en instrumenten, de invloed van actoren in het uitvoeringsnetwerk, blijken evenzeer externe factoren van invloed op besluiten inzake de toepassing van het ontwikkelingskrediet.

Economisch-politieke doelen

Industriepolitieke overwegingen – Verschillende ministers gebruikten het instrument als werktuig voor de ‘oplossing’ van hun eigen politiek getinte probleemdefinities. Het ontwikkelingskrediet werd achtereenvolgens gebruikt voor de vergroting van de beschikbaarheid van langlopend risicodragend kapitaal, een research- en ontwikkelingsbeleid, een structuurbeleid, en later een innovatie- en technologiebeleid. Met recht kan gesproken worden van een veelzijdig instrument. De problemdiagnose en oplossing rollen mee met de industriepolitieke voorkeuren van achtereenvolgende kabinetten. Het gebrek aan informatie over succes of falen van het instrument lijkt de flexibele inpassing van het instrument ten goede te komen.²²

De opbouw van het instrumentarium – Bij besluiten over veranderende toepassing van ontwikkelingskredieten als instrument werd rekening gehouden met de opbouw van het instrumentarium. In de jaren zeventig werd de verhoging van de uitgaven voor ontwikkelingskredieten in de hand gewerkt door het ontbreken van andere instrumenten. Daarom werden de ontwikkelingskredieten als old-timer weer ‘opgepoetst’. De geleidelijke verlaging van de uitgaven na 1983 lijkt deels het gevolg van de ontwikkeling van een reeks van andere instrumenten.

De gevolgte sturingsstijl – De uitgavenstijgingen in de jaren zeventig waren gedeeltelijk een uitvloeisel van de gevolgte sturingsstijl in het technologiebeleid. Financieringsinstrumenten werden ‘low profile’ uitgevoerd, steunden niet op gepubliceerde regelingen en werden in eigen beheer toe-

bedeeld aan enkele actieve grote bedrijven. Als instrument pasten ontwikkelingskredieten uitstekend in deze stijl van uitvoering.

Actoren in het uitvoeringsnetwerk

Financiën – Het ministerie van Financiën keerde zich in de loop van de jaren zeventig tegen de verstrekking van steun aan grote bedrijven ten behoeve van technologische vernieuwing. Dit leidde ertoe dat na 1977 de uitgaven voor grote bedrijven stabiliseerden. De omvang van de steunbijdragen per bedrijf werd kleiner. De invloed van Financiën leidde er na 1983 toe dat de uitgaven voor ontwikkelingskredieten daalden. Uiteindelijk kwamen grote bedrijven, mede onder druk van Financiën, na 1986 niet meer in aanmerking voor ontwikkelingskredieten.

Grote bedrijven – In verschillende perioden werd door grote bedrijven aangedrongen op de ondersteuning van hun research- en ontwikkelingsactiviteiten. En bepaald niet tevergeefs. Ofschoon in de loop van de jaren zeventig de kritiek op steunverlening aan grote bedrijven toenam, continueerde men de steunverlening. Onder druk van grote bedrijven werden hun ontwikkelingskredieten, ondanks afspraken tussen Financiën en Economische Zaken, niet verlaagd. De enorme stijging van de uitgaven voor ontwikkelingskredieten in 1986 was eveneens een gevolg van sterke druk van enkele grote bedrijven.

Onbeheersbare factoren

Onbeheersbare factoren hadden soms zeer directe consequenties voor de toebedeling van ontwikkelingskredieten. De uitgaven voor ontwikkelingskredieten en technologische vernieuwing volgden het patroon van geleidelijke stijging van uitgaven voor technologische vernieuwing in het buitenland. Een andere belangrijke onbeheersbare factor was de stijging van de rentestand, waardoor de uitgaven voor ontwikkelingskredieten enorm stegen.

Op een andere manier dan bij de micro-implementatie ontbreekt bij de macro-implementatie evenzeer een probleemgerichte benadering. De positie van politieke bestuurders en de opgaven die daaruit voortvloeien, vergen kennelijk ander-soortige initiatieven. Het ‘wolkachtig karakter’

van problemen lijkt bij macro-implementatieprocessen evident. De brede en vage probleemprecisering verschaft uitvoerende ambtenaren de mogelijkheid om, ver weg van politieke retoriek en sturingsprogramma's, betrekkelijk ongestoord met bedrijven te overleggen over de toebedeling van ontwikkelingskredieten. Zodoende wordt het mogelijk gemaakt dat uitvoerders in micro-implementatieprocessen al onderzoekend en onderhandelend kredieten toebedelen. De brede en vage problemen waarop het instrument zich richt, laten zich tegenover actoren in het uitvoeringsnetwerk goed verdedigen. In geval van commentaar op de bedoeling van het instrument kan vrijwel probleemloos de bedoeling van het instrument worden opgerekt. Gebrek aan informatie over succes of falen van instrumenten vergroot het aantal mogelijkheden om nieuwe problemen met hetzelfde instrument aan te pakken.

Door de zeer brede en vage definitie van het probleem bestaat het gevaar dat het instrument een speelbal wordt van niet-probleemgeoriënteerde argumenten (problemen in de zin als omschreven) zoals economisch-politieke doelen, actoren in het netwerk en onbeheersbare factoren. Het lijkt vanzelfsprekend dat de genoemde factoren niet per definitie de meest betrouwbare bakens zijn om de beleidsuitvoering op te baseren. Een ander gevaar is dat niet alleen ambtelijke controle door hogere ambtenaren of politieke bestuurders ontbreekt, maar dat ook democratische controle op de toebedeling van ontwikkelingskredieten door de ongrijpbare bijstelling van problemen onmogelijk is. Onduidelijk is, welke problemen worden aangepakt en evenzeer in welke mate ze worden opgelost. De kritiek op de ongrijpbaarheid van het uitvoeringsproces is vanuit de optiek van de monocentristische hoek wel begrijpelijk, ofschoon onzeker is of 'strengere' controle wel de oplossing is voor dit uit deze hoek gesignaleerde probleem.

5. Probleemoplossing en technologiebeleid

Een probleemgerichte oriëntatie speelt, anders dan in de monocentrische benadering bedoeld, wel degelijk een rol bij beleidsuitvoering. Gebrek aan tijd stelt echter grenzen aan een dergelijke

aanpak. Toebedeling van ontwikkelingskredieten bleek voorts een onderhandelingsproces te zijn tussen uitvoerende ambtenaren en bedrijven. In macro-implementatieprocessen bestaat weinig ruimte voor een probleemgerichte benadering, maar actoren die deelnemen in dergelijke processen hebben indirect wel degelijk invloed op de toepassing van het instrument.

Het ontwikkelingskrediet heeft unieke kanten, maar het instrument staat niet op zich in het technologiebeleid. De ontwikkelingskredieten zijn vermoedelijk in enkele opzichten exemplarisch voor de probleemgerichte oriëntatie bij de toepassing van andere instrumenten in het technologiebeleid. De overeenkomsten tussen ontwikkelingskredieten en andere instrumenten liggen op het gebied van de aard van de instrumenten, de ontbrekende analytische informatie over succes en falen, en de kwetsbaarheid voor economisch-politieke voorkeuren.

De aard van de instrumenten

Vage regelingsvoorwaarden – De grote ruimte voor bijstelling van eerder vastgelegde problemen ontstaat onder andere als gevolg van de vage regelingsvoorwaarden van de instrumenten. De laatste jaren lijken de regelingsvoorwaarden preciezer te zijn geformuleerd. De regelingsvoorwaarden zijn daarnaast tegenwoordig openbaar. Nadere analyse leert dat voor tal van instrumenten echter geen officiële regelingsvoorwaarden zijn vastgelegd.²³ Eén van de kernbegrippen van regelingen in het technologiebeleid 'technologisch vernieuwend onderzoek' blijkt in de praktijk bovendien voor vele uitleg vatbaar. Ook de gebruikelijke uitvoering op afstand en het grote aantal uitvoerende ambtenaren dragen ertoe bij dat instrumenten niet gericht zijn op een eerder vastgelegde probleemdefinitie.

Doelgerichte versus conditionele instrumenten – De uitvoeringspraktijk op microniveau werd bovendien niet geprogrammeerd door 'conditionele' instrumenten, waarin nauwkeurig omschreven instrumenten het verloop van uitvoeringsprocessen programmeren. De doelstellingen van uitvoerende ambtenaren om technologische vernieuwing te realiseren was een belangrijk ijkpunt bij de toepassing van het instrument. Analyse van het finan-

cieringsinstrumentarium voor technologische vernieuwing leert dat slechts één instrument toegepast werd dat 'conditioneel' is, namelijk de Innovatiestimuleringsregeling. Het ontbreken van conditionele instrumenten resulteert erin dat de doelstellingen van uitvoerende ambtenaren erg belangrijk worden bij toepassing van instrumenten.

Stimuleringsinstrumenten – Het technologiebeleid bestaat (althans qua omvang van de uitgaven) grotendeels uit financieringsinstrumenten, waarmee bedrijven gestimuleerd worden innovatieve activiteiten te ondernemen. Enerzijds is dit instrument minder vrijblijvend dan voorlichting. De middelen worden onder voorwaarden verstrekt. Anderzijds is het instrument minder 'dwingend' dan regulering. Stimulerende prikkels middels financiële overdrachten geschieden onder voorwaarden, maar de medewerking is vrijwillig. Door de bescheiden medewerking van grote groepen bedrijven en omvangrijke bedragen van steunverlening, is een welwillende houding en het verrichten van maatwerk een begrijpelijke implementatiestrategie.

Actoren in het uitvoeringswerk

Technologiebeleid is grotendeels gericht op de stimulering van research- en ontwikkelingsactiviteiten. Industrieel onderzoeks- en ontwikkelingswerk wordt voor meer dan tweederde verricht binnen vijf zeer grote bedrijven. Een beleid dat technologische vernieuwing stimuleert, is ten dele afhankelijk van de medewerking van deze categorie bedrijven. De aard van deze sterke doelgroep noopt tot een beleidsuitvoering waarin onderhandeling en overleg over probleemdefinities en -oplossingen belangrijker zijn dan 'starre' probleemdefinities en -oplossingen. De dominantie van de doelgroep in het technologiebeleid heeft een sterke invloed op de toepassing van – grote, voor de doelgroep relevante – instrumenten. Het technologiebeleid van Economische Zaken bleek voorts in de praktijk soms te stuiten op meningsverschillen met Financiën. Sociaal-economisch beleid in het algemeen, en technologiebeleid in het bijzonder, blijkt niet alleen een aangelegenheid van Economische Zaken te zijn. Met name wanneer forse steunverleningsbedragen aan grote bedrijven worden verstrekt, blijkt het bestaan van een sociaal-

economische driehoek, waarin naast Economische Zaken ook Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid invloed uitoefenen.

Analytische informatie over de probleemoplossing

Bij het ontwikkelingskrediet ontbreekt informatie over de mate waarin problemen daadwerkelijk worden opgelost. Door gebrek aan informatie over het succes van het instrument ontbreekt een belangrijk ijkpunt voor de precisering van problemen door uitvoerende ambtenaren of politieke bestuurders. De condities om de mate van probleemoplossing te meten, zijn niettemin uitzonderlijk gunstig. Het gaat om een groot instrument dat jarenlang gebruikt werd en waarover vanaf de jaren vijftig statistisch materiaal voorhanden is. Het is nauwelijks te verwachten dat over andere instrumenten meer informatie beschikbaar komt. Het jaarlijkse budget van tweederde van de technologische vernieuwingsinstrumenten ligt beneden de 50 miljoen. De korte levensduur van instrumenten in het technologiebeleid maakt onderzoek naar effecten erg lastig.

Economisch-politieke voorkeuren

Vermoedelijk ontbreekt ook voor andere technologiestimulerende instrumenten informatie over het rendement. Daardoor vormen ze een gemakkelijke prooi voor probleemdefinities die worden afgeleid uit modieuze economisch-politieke voorkeuren. Ondanks de tijdelijke aard van deze modieuze probleemdefinities zijn de instrumentele gevolgen van besluiten die daarop worden gebaseerd niet minder werkelijk. Als gevolg van veranderende economisch-politieke voorkeuren zijn in tien jaar het defensieve steunverleningsbeleid en het sectorstructuurbeleid nagenoeg verdwenen om plaats te maken voor technologiebeleid. Ook de besluiten inzake de budgetten en de beleidsregels van individuele instrumenten hebben dikwijls ingrijpende gevolgen voor de toepassing van instrumenten.

6. Conclusie

Hoogerwerfs basisgedachte is eenvoudig en helder: naarmate uitvoerders zich sterker op probleemprecisering richten, is de beleidsuitvoering

succesvoller (fundamenteler of radicaler). De analyse van het belang van een probleemgerichte oriëntatie bij de toepassing van één instrument toont aan dat dit slechts een van de vele facetten bij beleidsuitvoering is. Met name op microniveau laten uitvoerende ambtenaren zich wel degelijk veel gelegen liggen aan probleemprecisering. Er is echter geen sprake van één probleem. In het maatwerk van uitvoerende ambtenaren worden duizend en één problemen aangepakt en hopelijk opgelost. De tijdsdruk stelt duidelijke grenzen aan de mogelijkheden om problemen per bedrijf te preciseren. Daarnaast zijn andere facetten van de toepassing van instrumenten evenzeer van belang. In macro-implementatieprocessen bleek het belang van probleemprecisering kleiner. Nadere bezinning leert dat de gebrekkige probleemgerichte oriëntatie bij ontwikkelingskredieten vermoedelijk ook voor andere instrumenten in de 'harde' sector van het technologiebeleid geldt. Studie van het verloop van implementatieprocessen en het gebruik van instrumenten toont aan dat het bescheiden belang van een probleemgerichte benadering redelijk verklaard kan worden. De kenmerken van de actoren in het uitvoeringsnetwerk, de kenmerken van instrumenten, economisch-politieke doelen en de ontbrekende informatie over probleemoplossing zijn onoverkomelijke belemmeringen voor een sterke oriëntatie op problemen. Zonder bestaande praktijk tot ideaal te verheffen, lijkt het mogelijk door empirische studie van de toepassing van instrumenten op verschillende beleidsvelden meer te zeggen over de grenzen en mogelijkheden van een probleemgerichte oriëntatie dan dikwijls in het debat tussen voor- en tegenstanders aan bod komt.

Noten en opmerkingen

1. Vergelijk Hoogerwerf 1987, p. 168.
2. Vergelijk Van Braam 1986; Hoppe, De Graaf 1989.
3. Vergelijk Maarse 1986.
4. Vergelijk Hoogerwerf 1987, p. 169, 176.
5. Vergelijk Hoogerwerf 1987, p. 167; Koppenjan 1990, p. 23.
6. Vergelijk Dunsire 1980; Simonis 1982; Simonis 1983; Van der Tak 1988.
7. Vergelijk Mazmanian, Sabatier 1981, p. 538-560; vergelijk Mayntz 1977.
8. Vergelijk Sabatier en Mazmanian 1981.

9. Vergelijk Sabatier 1986; 't Hart, Hufen, Duin 1988.
10. Vergelijk Klok, Bressers 1987; Hufen 1990.
11. Vergelijk Berman 1978.
12. 'Thus the ordering principle of implementation research is not policy problems as defined and addressed by the formal political system, but as defined and addressed by relevant societal actors.' Zie Hjern, Hull 1982, p. 114.
13. Interessant is bij voorbeeld het debat over 'maatschappelijke effectiviteit' of 'probleemdefiniering in beleidsvormingsprocessen'. Rosenthal 1979 en Hoogerwerf 1979; Hoogerwerf 1987 en Koppenjan 1990.
14. Vergelijk Hogwood, Gunn 1985.
15. Vergelijk Hoogerwerf 1987, p. 168-169.
16. Dit onderscheid micro- en macro-implementatie is vaker gehanteerd om beide benaderingen te combineren. Vergelijk Berman 1978, p. 157-184; het onderscheid valt samen met Kiser en Ostroms onderscheid tussen 'constitutional' en 'operational' niveau van analyse; vergelijk Kiser, Ostrom 1985, p. 197-222, vergelijk Milward, Wamsley 1985, p. 114; het verwijst voorts naar de combinatie van de bottom-up- en top-down-benadering; vergelijk Van der Tak 1987; vergelijk ook: Dahme, Grünow, Hegner 1980, p. 155-159; vergelijk Sabatier 1985.
17. Zie Discussie over de Structuurnota; Zittingsjaar 1976-1977, Handelingen TK, p. 269-270.
18. Daarvan zijn er vijftien geïnventariseerd; Directie Financiering en Deelneming, 1972, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987; Directie Research en Ontwikkeling, 1976; Van der Zwan, Heenk, 1983; Beumer, 1987.
19. Vergelijk Jaarverslagen Rekenkamer 1960, 1972 en 1979.
20. Vergelijk Euser, 1987.
21. Vergelijk CBS, 1986, Den Haag.
22. Koppenjan omschrijft dit probleem als 'het wolkachtig karakter van problemen', Vergelijk Koppenjan 1989, p. 3; het betreft in zekere zin het spiegelbeeld van 'rollende doelen'. Vergelijk ook Ringeling 1984, p. 117-138.
23. Vergelijk Hufen, Schuilenburg 1990.

Literatuur

- Berman, P., The study of Macro and Micro-Implementation, *Public Policy* 26, 1978, 2.
- Beumer, N.A., *Technische Ontwikkelingskredieten, slaagkansen*: Een onderzoek naar het commerciële succes van met ontwikkelingskrediet gefinancierde produktinnovaties, augustus 1987.
- Braam, A. van, *Leerboek Bestuurskunde deel A*, Muiderberg 1986.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Speur en ontwikkelingswerk in 1984*, Den Haag 1986.
- Dahme, J., D. Grünow en F. Hegner, *Aspekte der Implementation sozial-politischer Anreizprogramma*, in Mayntz, R. (red.), 1980, p. 155-159.
- Directie Financiering en Deelneming, nr. FD 297/72, *Het beleid ten aanzien van ontwikkelingskredieten*, 27 februari 1972 (incl. Analyse van de in de jaren 1954 t/m 1970 aangeboden ontwikkelingskredieten) (Interne publika-

- tie ministerie van Economische Zaken) inclusief: TNO, *Resultaten met betrekking tot Ontwikkelingskredieten*, 1976 (Interne publikatie ministerie van Economische Zaken).
- Directie Financiering en Deelneming, Evaluatierapport Ontwikkelingskredieten 1979, 1980, 1981, 1982, 1983 en 1984 (Interne publikatie ministerie van Economische Zaken).
- Directie Financiering en Deelneming, *Technische-Ontwikkelingskredieten: jaarrapport*, 1985, 1986 en 1987 (Interne publikatie ministerie van Economische Zaken).
- Directie Research en Ontwikkeling, *Ontwikkelingskredieten in Nederland (1954-heden)*, bijdrage Zeslandenstudie, 9-9-1976 (Interne publikatie ministerie van Economische Zaken).
- Doorn, J.A.A., en J.W. de Beus, *De Interventiestaat*, Meppel/Amsterdam 1984.
- Dunsire, A., *Control in a bureaucracy*, Oxford 1978.
- Dunsire, A., *Implementation in a bureaucracy*, Oxford 1978.
- Euser, L., Veranderende Beleidsproblemen, *Beleidsanalyse*, 1987-2, p. 15-21.
- Hanf, K., en T.A.J. Toonen, *Policy implementation in federal and unitary systems: questions of analysis and design*, Dordrecht 1985.
- 't Hart, P., J.A.M. Hufen en M. van Duin, De lerende overheid: grenzen en mogelijkheden van een modieuze metafoer, *Beleid en Maatschappij* 15, 1988, 2.
- Hjern, B., en C. Hull, Implementation Research as Empirical Constitutionalism, *European Journal Of Political Research* 10, 1982.
- Hogwood, B.W., en L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford 1985.
- Hoogerwerf, A., *Intern of extern georiënteerd onderzoek naar Beleid*, *Beleid en Maatschappij* 11, 1979.
- Hoogerwerf, A., *De levensloop van problemen: Definïering, precisering en oplossing*, *Beleidswetenschap* 1, 1987, 2.
- Hoppe, R., en H. de Graaf, *Beleid en Politiek*, Muiderberg 1989.
- Hufen, J.A.M., *Instrumenten in het technologiebeleid*, Groningen 1990.
- Hufen, J.A.M., en J. Schuilenberg, *De Politieke Economie van het Technologiebeleid*, *Maandschrift voor de Economie* 54, 1990.
- Kiser, L., en V. Ostrom, *Three Worlds of Action*, New York 1985.
- Klok, P.J. en J.Th.A. Bressers, *Grondslagen voor een Instrumententheorie*, Enschede 1987.
- Koppenjan, J.F.M., Definïering van complexe problemen door de overheid in *Beleidswetenschap* 4, 1990, 1.
- Maarsse, J.A.M., Ontwerpen van Beleid: enkele thema's, *Bestuurswetenschappen* 40, 1986, 6.
- Mayntz, R. (red.), *Implementation Politischer Programme*, Königstein 1980.
- Rekenkamer, Jaarverslag 1960, Handelingen TK, zittingsjaar 1960-1961, nr. 6380, p. 81 en 86; Jaarverslag 1972, Handelingen TK, zittingsjaar 1973-1974, nr. 12.395, nr. 3, p. 21; Jaarverslag 1979, Handelingen TK, zittingsjaar 1979-1980, nr. 16.116, nr. 1-2, p. 114-116, 137.
- Ringeling, A.B., *Dynamiek van de Overheidsbemoeyenis; Groei in tal en last*. In: Doorn, J.A.A. van, en J. de Beus (red.), 1984.
- Rosenthal, U., Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit; Twents effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende, *Beleid en maatschappij* 11, 1979, p. 336-344.
- Sabatier, P., en D. Mazmanian, *Effective Policy Implementation*, Massachusetts 1981.
- Sabatier, P., Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, *Journal of Public Policy*, vol 6, 1986, no. 1.
- Simonis, J.B.D., De betekenis van het implementatieonderzoek voor de theorievorming en de beleidspraktijk, *Beleid en Maatschappij* 9, 11, november 1982.
- Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam 1983.
- Tak, Th. van der, *Vergunning Verleend*, Eburon 1988.
- Wamsley, G.L., en H.B. Milward, Policy subsystems, networks, and the tools of public management, in: Hanf, K. en T.A.J. Toonen (red.), Dordrecht 1985.
- Zwan, A. van der, en B.A. Heenk, *Technisch Ontwikkelingskrediet*, augustus 1983, Erasmus Universiteit Rotterdam.