

Theorievorming over effectiviteit van overheidsbeleid

Samenvatting

In dit artikel wordt een tweetal theorieën over effectiviteit vergeleken (§ 6) aan de hand van een aantal wetenschapstheoretische criteria. De eerste theorie is door de auteur ontwikkeld op grond van relevante gefragmenteerde theoretische oriëntaties en door derden verricht evaluatie-onderzoek (§ 4). Naast deze theorie wordt de 'instrumententheorie' van Bressers en Klok geplaatst (§ 5). Voorafgaand aan de vergelijking worden het begrip 'effectiviteit' (§ 2) en de criteria (§ 3) toegelicht.

1. Inleiding

In dit artikel wordt getracht aan de hand van een aantal aan het kritisch-rationalisme ontleende criteria de balans op te maken van de theorievorming inzake effectiviteit van overheidsbeleid.¹ Een voorwaarde voor toepassing van deze criteria is echter dat er sprake is van theorieën in de zin van expliciet geformuleerde stelsels van uitspraken. Voor zover noodzakelijk dienen taxonomieën en theoretische aanzetten uit de bestaande literatuur dus eerst omgevormd te worden tot dergelijke stelsels. Pas dan zijn ze goed te vergelijken. Bovendien is bij in uitsprakenvorm gegoten theorieën beter een confrontatie met de empirie te organiseren. Onder andere is dan een expliciet gebruik van het deductief-nomologisch verklaringsmodel (D-N-model) mogelijk waarin theorie, beginvoorwaarden en explanandum duidelijk zijn aangegeven. Gebruik van dit model geeft beter zicht op de mogelijke repercussies waartoe een confrontatie tussen theorie en empirie kan leiden. Bovendien verhoogt het de repliceerbaarheid van het onderzoek door derden.

In het hiernavolgende wordt een tweetal theorieën over effectiviteit vergeleken.

A. Kraan-Jetten

Is werkzaam als universitair docent bij de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Utrecht. Publiceerde onder andere over evaluatie-onderzoek, theorievorming in de beleidswetenschap, effectiviteit van overheidsbeleid en scenario's. Adres: Heidelberglaan 1, 3508 TC Utrecht, 030-534721/531959.

De eerste theorie bouwt voort op een rudimentair idee onzerzijds voor een theoretisch kader over effectiviteit van overheidsbeleid.² Vanuit de gefragmenteerde theoretische aanzetten op dit terrein alsmede vanuit door derden verricht evaluatie-onderzoek is getracht tot een stelsel van onderling samenhangende uitspraken te komen. Naast deze theorie wordt de 'instrumententheorie' van Bressers en Klok geplaatst.³ Deze is reeds een theorie in de bovenbedoelde strikte zin: ze is opgebouwd uit proposities (of een daaraan gelijkwaardige vorm). Voorafgaand aan de vergelijking worden het begrip 'effectiviteit' en de criteria behandeld.

2. Het begrip effectiviteit

Definities – Effectiviteit wordt in de beleidsliteratuur op diverse wijzen gedefinieerd. Een veel gebruikte omschrijving is die van Hoogerwerf, waarbij de effectiviteit van een beleid of een bepaald middel gezien wordt als de mate waarin een bepaald beleid of een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel.⁴ Zoals de definitie reeds aangeeft is effectiviteit een eigenschap van een middel. Een middel staat nooit op zichzelf, maar is gebonden aan een (corporatieve) actor die hiermee (daarom is er sprake van middel) bepaalde doelen wil bereiken. Effectiviteit kan dus niet worden losgekoppeld van de actor van het beleid in kwestie. Daarmee is bij onderzoek naar de effectiviteit van een middel tevens de vraag beantwoord op *wiens* doelen het onderzoek gericht moet worden. Dit ook omdat middelen en doelen een twee-eenheid vormen. Ze kunnen niet los van elkaar gezien worden.

Het bovenstaande sluit overigens een evaluatie, gericht op de vraag in hoeverre doelen van andere

actoren worden bereikt, niet uit. Hierop wordt vermoedelijk ook door Rosenthal in zijn discussie met Hoogerwerf gedoeld.⁵ Toch valt dit niet onder de noemer van onderzoek naar de *effectiviteit* van het betreffende middel. Veeleer gaat het dan om een onderzoek naar de *effecten* van het betreffende middel. Daarbij worden allerlei gevolgen van de toepassing van het betreffende middel getraceerd. Daaronder kunnen zich gevolgen voor de doeleinden van andere actoren bevinden.

Mede in verband met het bovenstaande wordt in het vervolg van dit artikel *effectiviteit* opgevat als de mate waarin de toepassing van een middel bijdraagt tot het bereiken van de door de actor met dat middel beoogde doeleinden. Als synoniem van effectiviteit wordt het begrip doeltreffendheid gebruikt. Voorts treft men in de literatuur het begrip doelbereiking aan. Dit slaat op de mate waarin de doelen van het beleid – ongeacht door welke factoren – worden gerealiseerd.⁶

Typen middelen en doelen – De middelen (ook aan te duiden als instrumenten of instrumentarium) zijn in de beleidswetenschap op diverse manieren gerubriceerd. Ons interesseert hier vooral het onderscheid tussen formele en informele instrumenten of middelen.⁷ Formele instrumenten zijn de officieel in beleidsdocumenten opgetekende middelen (heffingen, subsidies, ge- en verboden, etcetera). Informele instrumenten kunnen bij voorbeeld zijn: onderhandeling, overreding, list en bedrog. Overigens hangt het van de concrete situatie af wat als formeel en informeel instrument moet worden gezien. Onze theorievorming richt zich op de effectiviteit van de *formele* instrumenten. Informele instrumenten komen in beeld ten tijde van de uitvoering van het formele beleid (zie § 4).

Wat betreft de te realiseren doelstellingen is in het voorafgaande gesteld dat deze in het kader van effectiviteitsonderzoek niet willekeurig gekozen kunnen worden. Uitgegaan moet worden van het perspectief van de actor wiens beleid men op zijn effectiviteit beoordeelt. Aangezien het ons gaat om de effectiviteit van overheidsbeleid, wordt uitgegaan van de overheid als corporatieve actor. Als doelen gekoppeld aan het formele instrumentarium komen dan in eerste instantie diegene in beeld die in de *officiële* documenten inzake het betreffende

beleid zijn vastgelegd. Dit wil niet zeggen dat de ogen worden gesloten voor de mogelijke aanwezigheid van niet-geëxpliciteerde doelen van bij het beleid betrokken actoren (verborgen agenda's, symbolisch beleid). Deze komen echter in de theorievorming op een andere manier aan bod: als factoren die belemmerend danwel bevorderend kunnen zijn voor het bereiken van de officiële doelen van het bestudeerde beleid.

Wanneer er in het vervolg van 'belemmerende factoren', 'ineffectiviteit', 'negatieve invloed', enzovoort gesproken wordt, dient men dus te beseffen dat dit alleen betrekking heeft op het falen van het geanalyseerde beleid ten opzichte van de met dit beleid officieel beoogde beleidsdoelen. In andere opzichten kan het beleid echter zeer 'rationeel' zijn. Falen vanuit het ene perspectief behoeft dus geenszins samen te vallen met falen vanuit een ander perspectief, zoals:

1. falen met betrekking tot de (verhulde) werkelijke doelen van het beleid (symbolisch beleid);
2. falen ten opzichte van de doelen van andere actoren dan de actor(en) van het betreffende beleid;
3. falen met betrekking tot intern gerichte doelen van de betrokken overheidsorganisatie(s) ('overleven', stemmen- en budgetmaximalisatie).

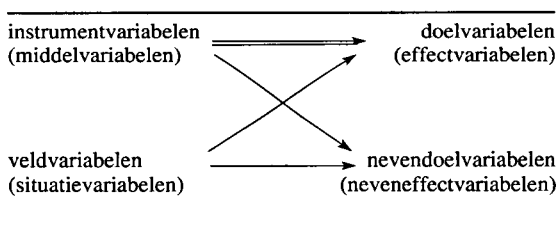
In § 6 wordt hierop teruggekomen.

Vaststellen van effectiviteit – Effectiviteit is niet direct in de empirie vaststelbaar. Hiertoe dient men ten minste de volgende twee vragen te beantwoorden.

De eerste vraag luidt in hoeverre een (totaal-)verandering in de doelvariabele toe te schrijven is aan het gevoerde beleid. In dit verband is figuur 1 relevant. De brede pijl in dit schema verwijst naar de invloed van het beschouwde beleid. De andere pijl in de richting van de doelvariabele duidt op de invloed van andere factoren. Deze worden ook wel aangeduid als veld- of situatievariabelen. De genoemde pijlen te zamen leiden tot de (totaal-)verandering in de (hoofd)doelvariabele. Daarnaast zijn desgewenst effecten op neven-doelen te bepalen.

Te snel wordt in veel onderzoek de totale veran-

Schema 1: Soorten variabelen in effectiviteitsonderzoek



dering in de doelvariabele versleten voor de op conto van het beleid te schrijven verandering. Dit houdt mede verband met de spanningsverhouding tussen de methodologische vereisten die aan dit type onderzoek worden gesteld enerzijds en de praktische realiseerbaarheid ervan anderzijds.

De tweede vraag is in hoeverre het beleidseffect overeenkomt met (of in de richting gaat van) de beoogde mate van verandering, het gestelde doel. Pas dan is een oordeel over de effectiviteit mogelijk. In veel effectiviteitsonderzoek wordt – vanwege bovengenoemde complexiteit – de *bepaling* van de effectiviteit aangezien voor de *verklaring* ervan.

3. Beoordelingscriteria voor theorieën

De criteria ter beoordeling en vergelijking van theorieën zijn ontleend aan de kritisch-rationalistische wetenschapsopvatting van Popper. Ze worden hier op een rij gezet.

Weerlegbaarheid – Popper blijkt de term weerlegbaarheid in twee betekenissen te gebruiken.⁸ De eerste is weerlegbaarheid in logisch-technische zin. Het gaat hier om weerlegbaarheid in principe: kent een theoretische uitspraak potentiële weerleggende instanties (potentiële falsificatoren)? Indien deze niet zijn aan te wijzen spreekt men van een analytisch ware uitspraak, een tautologie.

De tweede betekenis van weerlegbaarheid heeft betrekking op de vraag in hoeverre een definitieve weerlegging van een theorie in de praktijk mogelijk is. Dat dit laatste problemen kan opleveren blijkt onder andere uit de zogenaamde Duhem-Quinethese.⁹

Informatiegehalte – Dit criterium kan gezien wor-

den als een verfijning van weerlegbaarheid in de logisch-technische betekenis. Het gaat volgens Popper bij weerlegbaarheid namelijk niet alleen om weerlegbaarheid in absolute zin (ja/nee), maar tevens om gradaties van weerlegbaarheid.¹⁰ De ene uitspraak is meer weerlegbaar, sluit meer toestanden van de werkelijkheid uit dan de andere. Hierop duidt de term informatiegehalte. Technisch uitgedrukt is een uitspraak des te informatiever, naarmate de omvang van de verzameling potentiële falsificatoren toeneemt.¹¹

Diepte – Theorie T1 wordt als dieper beschouwd dan theorie T2, indien T1 T2 corrigeert, terwijl men T2 bovendien met behulp van T1 kan verklaren.¹² Bij diepte gaat het dus enerzijds om het grotere verklarend vermogen van T1 ten opzichte van T2 en anderzijds om het corrigerend vermogen van T1 ten opzichte van T2. Dit laatste kan ook anders uitgedrukt worden: T1 geeft de condities aan waaronder T2 geldt.

Corroboratiegraad – Popper doelt met de term corroboratie op een samenvattend verslag van de wijze waarop een theorie tot dan toe toetsen heeft doorstaan.¹³ Daarbij gaat het niet zozeer om het aantal toetsen, maar vooral om de zwaarte van deze toetsen. De zwaarte is onder andere afhankelijk van het informatiegehalte van de betreffende theorie. Corroboratie ('bekräftiging') heeft betrekking op de situatie op een bepaald tijdstip. Eventueel succes van een theorie in het verleden geeft geen enkele aanwijzing voor succes in de toekomst.

Ter toetsing van een tweetal rivaliserende theorieën wordt door Popper een cruciaal experiment aanbevolen.¹⁴ We komen hierop in § 6 terug.

Begripsprecisie – Begripsprecisie duidt op de nauwgezetheid waarmee de (centrale) begrippen in een theorie zijn gedefinieerd. Dit criterium is overigens niet aan Popper ontleend, maar is door ons toegevoegd als voorwaarde voor weerlegbaarheid.

4. Theorie I

In deze en volgende paragraaf worden de twee theorieën over effectiviteit kort gepresenteerd.¹⁵

Theorie I is ontwikkeld door de auteur van dit

artikel op basis van een systematisering van in de empirisch-theoretische literatuur aanwezige inzichten. De theorie bestaat uit twee ‘lagen’. In de eerste laag worden de twee hoofdfactoren die (in specifieke combinaties) van invloed worden geacht op de doeltreffendheid van beleid, in beeld gebracht. In de tweede laag komt aan de orde welke factoren op hun beurt van invloed geacht worden op de twee hoofdfactoren.

Eerste laag, twee hoofdfactoren – Bij de factoren die in de eerste laag een rol spelen, is een parallel getrokken met hypothesetoetsend onderzoek in zijn algemeenheid. Zoals het uitkomen van een hypothese in laatstgenoemd onderzoek kan leiden tot een drietal conclusies, zo kan de effectiviteit van beleid de resultante zijn van een van de volgende drie combinaties:

- 1. interventiehypothese juist, uitvoering volgens oorspronkelijk plan;
- 2. interventiehypothese onjuist, afwijkende uitvoering;
- 3. interventiehypothese juist, afwijkende – doch ook de beoogde effecten opleverende – uitvoering.

De eerste hoofdfactor betreft dus de (on)juistheid van de interventiehypothese. De interventiehypothese luidt in zijn meest eenvoudige gedaante algemeen gesteld als volgt: ‘als beleidsmiddel (of complex van beleidsmiddelen) b in bepaalde hoeveelheid h en op bepaalde wijze w wordt ingezet, dan treedt na tijd t het beoogde resultaat r op’.

De tweede hoofdfactor wordt gevormd door de mate waarin en de wijze waarop de uitvoering van het beleid al dan niet afwijkt van de oorspronkelijke plannen hieromtrent (uitvoeringswijze).

Ervan uitgaande dat voor de verklaring van inef-

fectiviteit mutatis mutandis hetzelfde geldt, vormt schema 2 een samenvatting van de eerste ‘laag’. Uit het schema blijkt dat een afwijkende uitvoering in relatie tot de doeltreffendheid van beleid niet noodzakelijkerwijs als negatief gezien behoeft te worden, zoals in sommige implementatieliteratuur wordt verondersteld (de fiasco-benadering).¹⁶ Daarom zijn twee vormen van afwijkende uitvoering onderscheiden die voorlopig neutraal worden aangeduid als afwijkend 1 en 2.

Het theoretisch model kan nu verder uitgebreid worden door in te gaan op de factoren die op hun beurt de kerngrootheden ‘(on)juistheid interventiehypothese’ en ‘uitvoeringswijze’ bepalen.

Tweede laag, factoren van invloed op de kwaliteit van de interventiehypothese – Op basis van de literatuur zijn de factoren die bepalend worden geacht voor de (on)juistheid van de interventiehypothese, door ons ingedeeld in een tweetal clusters: (1) kennen en (2) de strijdigheid tussen voor beleid relevante criteria. Symbolisch beleid waaraan hierna ook kort aandacht wordt besteed, blijkt een specifiek geval van het tweede.

Ad 1 (kennen). Formulerend vanuit de negatieve pool van de variabele ‘(on)juistheid interventiehypothese’ kan een onjuiste of niet optimale interventiehypothese de resultante zijn van onvoldoende kennis. Het kan hierbij gaan om een absoluut gebrek aan kennis danwel om onvoldoende kennis bij de beleidsvoorbereiders en -bepalers. In het laatste geval is onvoldoende kennis weer terug te voeren op bij voorbeeld onvoldoende mankracht of verstopte communicatiekanalen (kunnen). Voorts kan tegenstrijdige kennis in het geding zijn. Dit levert niet alleen voor de beleidsvoorbereiders en -bepalers problemen op, maar ook voor de onderzoeker die de interventiehypothese op juistheid

Schema 2: Verwachte gecombineerde invloed van ‘(on)juistheid interventiehypothese’ en ‘uitvoeringswijze’ op ‘(in)effectiviteit’

		interventiehypothese	
		juist	onjuist
uitvoering	volgens plan	1. effectiviteit	2. ineffectiviteit
	afwijkend 1	3. ineffectiviteit	4. ineffectiviteit
	afwijkend 2	5. effectiviteit	6. effectiviteit

tracht te beoordelen.

Ad 2 (onderlinge strijdigheid criteria/grootheden). Bij de bepaling van een beleidsmiddel gelden niet alleen overwegingen betreffende de vraag of het betreffende middel wel tot het (hoofd)doel leidt. Ook andere criteria en grootheden dan het effectiviteitscriterium spelen een rol. Bekend is in dit verband onder andere het onderscheid in vier rationaliteiten: de wetenschappelijke, de politieke, de juridische en de economische.¹⁷ De wetenschappelijke rationaliteit loopt in grote lijnen parallel met het hierboven onderscheiden effectiviteitscriterium. Van wetenschappelijke rationaliteit is immers sprake, als men tracht doeleinden te bereiken via passende beleids- en handelingstheorieën.¹⁸

Bepalend voor de juistheid van de interventiehypothese is de mate waarin deze criteria en grootheden onderling wedijveren. Hierop wordt onder het kopje 'combinaties' nader ingegaan. Alvorens hieraan toe te komen wordt ingegaan op symbolisch beleid: hoe wordt dit vanuit het perspectief van theorie I gezien?

Er is sprake van (een) symbolisch (aspect aan) beleid als de officiële beleidsdoelen niet (alleen) de werkelijke doelen vertegenwoordigen. De officiële doelen kunnen (geheel of ten dele) van een totaal ander karakter zijn dan de werkelijke (bevordering van politieke stabiliteit, vermindering van de eisen van burgers, het anticiperen op toekomstige politieke coalities, het veilig stellen van de eigen beleidsorganisatie, etcetera). Ook kunnen de werkelijke en officiële doelen op hetzelfde betrekking hebben, maar wordt in feite het officiële doel niet in die mate nagestreefd als aangegeven (bij voorbeeld 'overshooting'). In technische termen: (1) werkelijke en officiële doelvariabelen verschillen (geheel

of ten dele) of (2) de werkelijke en de officieel nagestreefde score op eenzelfde doelvariabele verschilt.

Aangezien hier bij de bepaling van de effectiviteit wordt uitgegaan van de officiële doelstellingen, wordt aangenomen dat symboolbeleid (indien het officiële beleid daardoor wordt overschaduwd) leidt tot onjuistheid van de interventiehypothese. Dit laat overigens onverlet dat een interventiehypothese met de symbolische doelen in het consequens wél juist kan zijn.

In feite gaat het bij symbolisch beleid om hetgeen hiervoor onder de politieke rationaliteit aan de orde is gesteld. Er is sprake van het streven om tegelijkertijd met of in plaats van het hoofddoel andere – veelal niet openlijk uitgesproken – doelen (respectievelijk scores op de doelen) te realiseren.

Combinaties. Welke hypothesen stellen we nu op over de gecombineerde invloed van de factoren 'kennen' en 'onderlinge strijdigheid criteria/grootheden' op de (on)juistheid van de interventiehypothese (zie ook schema 3)?

Wat betreft de onderlinge verhouding tussen de genoemde rationaliteiten bestaan er twee mogelijkheden: óf de politieke, juridische en economische rationaliteiten stuwen wat betreft middelenbepaling in dezelfde richting als het effectiviteitscriterium (de wetenschappelijke rationaliteit) óf in een andere richting. In het eerste geval wordt gehypothetiseerd dat in die situatie de bepaling van de middelen veelal geschiedt vanuit de aan de beleidsmakers bekende kennis over de vraag hoe het hoofddoel het beste is te bereiken. Deze kennis kan juist of onjuist zijn. Aldus resulteert een juiste (cel 2, schema 3) respectievelijk onjuiste (cel 3, schema 3) interventiehypothese. In het tweede geval hangt het af van

Schema 3: Verwachte gecombineerde invloed van 'kennen' en 'onderlinge strijdigheid criteria/grootheden' op de '(on)juistheid van de interventiehypothese'

effectiviteitscriterium en andere criteria leiden tot middelenkeus die onderling is:			
strijdig		niet strijdig	
primaat bij effectiviteit	primaat bij andere criteria	kennis over middel-doelrelatie juist	onjuist
zie cel 2 en 3	1. onjuiste interventiehyp.	2. juiste interventiehyp.	3. onjuiste interventiehyp.

het relatieve belang dat aan het effectiviteitscriterium wordt toegekend in verhouding tot de overige criteria, welke situatie ontstaat. Is dit belang groot, dan bevinden we ons in een vergelijkbaar geval als het eerste (ongenummerde cel uiterst links in schema 3). Is dit belang klein, dan worden de middelen niet in eerste instantie vanuit het perspectief van het te bereiken hoofddoel bepaald, maar vanuit andere gezichtspunten. In dat geval wordt aangenomen dat een juiste interventiehypothese (dat wil zeggen die een vanuit het perspectief van het hoofddoel effectief middel aangeeft) een toevalstreffer is, dus meestal onjuist of verre van optimaal (cel 1, schema 3).

Tweede laag, factoren van invloed op de uitvoeringswijze – Afwijkende uitvoering blijkt uit de literatuur een scala van oorzaken te hebben. Deze laten zich samenvatten in een drietal clusters, te weten (1) kennen, (2) kunnen en (3) willen.

Ad 1 (kennen). Gedoeld wordt hier niet op kennis ten aanzien van middel-doelrelaties (zoals hierboven bij beleidsbepalers en hierna onder het kopje 'willen' bij beleidsuitvoerders), maar op andersoortige kennis noodzakelijk voor de uitvoering van beleid (zoals kennis over beschermenswaardige gezichten bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg).

Ad 2 (kunnen). Te denken is hierbij vooral aan variabelen als onvoldoende mankracht, ontoereikende financiële middelen en dergelijke. Deze kunnen hun invloed op afwijkende uitvoering uitoefenen via het bovenstaande cluster, maar ook rechtstreeks hierop van invloed zijn.

Ad 3 (willen). Dit cluster heeft betrekking op weerstanden bij beleidsuitvoerders om het beleid conform plan uit te voeren. Weerstand tegen een planconforme uitvoering kan zijn oorsprong vinden in andere belangen (bij voorbeeld omdat dit een inbreuk op de dagelijkse routine betekent of omdat dit wordt geacht verhoging van de werklust of conflicten met zich mee te brengen). De uitvoering kan echter ook juist op grond van de doelen van het voorgegeven beleid een afwijkend karakter aannemen. Dit is het geval als beleidsuitvoerders een afwijkende uitvoeringspraktijk beoefenen op grond van (vermeende) betere inzichten omtrent de in de praktijk in te zetten middelen om de gegeven doelen

te bereiken. Van Gunsteren verwoordt dit onderscheid als volgt: 'The fact that local executive units are out of step with the plan can always be interpreted in two ways. (i) The executive unit is misbehaving and should be better controlled. There is nothing wrong with the plan. It is the implementation that is defective. What is needed is discipline, more control and more of the same policy. (ii) Disobedience of the executive unit was in fact intelligent adaptation. The plan itself is inappropriate and should be modified'.¹⁹ Opgemerkt kan worden dat Van Gunsterens (i) en (ii) corresponderen met cel 3 respectievelijk cel 6 van schema 2.

In dit licht is ook het gebruik van informele instrumenten (overreding, onderhandeling, etcetera) ten tijde van de uitvoering te zien. Deze kunnen als substituut van het officiële instrumentarium worden gebruikt danwel als een aanvulling erop. Het moge nu duidelijk zijn dat dit niet noodzakelijkerwijs belemmerend behoeft te zijn voor de doeltreffendheid van het betreffende beleid.

Combinaties. Evenals bij de factoren verantwoordelijk voor de kwaliteit van de interventiehypothese (zie schema 3) zijn ook hier de mogelijke combinaties van de drie voorafgaande clusters van factoren in principe uit te schrijven. Daarna zou per combinatie bepaald dienen te worden wat het effect geacht wordt te zijn op de variabele 'uitvoeringswijze'. Indien op iedere factor positief danwel negatief gescoord kan worden, betekent dit reeds 8 (2³) combinaties. Daarom is gezocht naar een mogelijkheid tot vereenvoudiging. Deze is gevonden in het onderscheiden van een cruciale factor. Als van een dergelijke factor bekend is hoe daarop wordt gescoord, leggen de andere factoren weinig gewicht meer in de schaal. De factor 'willen' is mogelijksterwijs als zo'n factor te zien. Dit leidt – via een hier niet nader uiteen te zetten betoog²⁰ – tot schema 4.

5. Theorie II (instrumententheorie)

De instrumententheorie is door Bressers en Klok met name ontwikkeld op basis van ervaringen met het Nederlandse milieubeleid. Daarnaast vormt de theorie de (impliciete) neerslag van een grondige kennis van de auteurs van de theoretische literatuur op dit gebied.

Schema 4: Verwachte gecombineerde invloed van 'kennen', 'kunnen' en 'willen' op de 'uitvoeringswijze'

beleidsuitvoering conform plan botst met andere belangen

nee		ja	
andere inzichten omtrent middel-doelrelatie		primaat bij andere belangen	
ja	nee	ja	nee
1. afwijkend 2	2. conform plan	3. afwijkend 1	4. conform plan

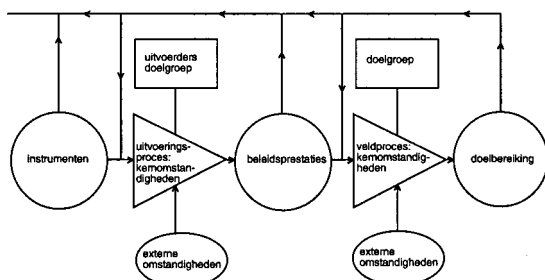
Indien de schema's 2, 3 en 4 aan elkaar worden gekoppeld wordt een totaaloverzicht van theorie I verkregen.²¹

In figuur 5 wordt een schematisch overzicht gegeven van de structuur van deze theorie. Het startpunt wordt gevormd door de instrumenten zoals deze naar voren komen uit het beleidsbepalingsproces (subsidieregelingen, heffingstelsels, vergunningstelsels, etcetera). Tussen instrumenten en doelbereiking zijn twee processen gesitueerd, te weten (1) het uitvoeringsproces en (2) het veldproces. Het veldproces is een beslissingsproces van de leden van de doelgroep over het te vertonen gedrag. Het uitvoeringsproces wordt opgevat als een interactieproces tussen uitvoerders en doelgroep. De verbinding tussen beide processen wordt gevormd door de beleidsprestaties, ook wel aangeduid als toegepaste instrumenten (verleende subsidies en vergunningen, opgelegde heffingen, etcetera). Binnen de twee genoemde processen wordt een aantal kernomstandigheden (centrale causale factoren) onderscheiden, die in combinatie het verloop en de uitkomsten van het proces bepalen. Daarnaast worden er externe omstandigheden onderscheiden die via de kernomstandigheden het proces beïnvloeden. Doelbereiking wordt in deze theorie gedefinieerd in ter-

men van gedragswijziging van de doelgroep. Einddoelen die verder reiken dan gedragsverandering vallen buiten het bestek van de theorie.

Het veldproces – In het veldproces gaat het om de vraag welke beslissing een actor neemt ten aanzien van het gedrag dat hij zal vertonen in reactie op het door de overheid toegepaste beleidsinstrument. Gehypothetiseerd wordt dat hij handelt op grond van (een door Klok aangepaste versie van) het model van de subjectief rationele actor. De wijziging van dit model is met name gelegen in het feit dat het gedrag van een actor niet alleen wordt geacht voort te komen uit individuele gedragsmotieven (egoïsme), maar tevens uit sociale en rechtsnormatieve gedragsmotieven. Voor het overige blijft het model gehandhaafd: het gaat om een afwegingsproces van alternatieve door de actor gepercipieerde handelingsmogelijkheden op basis van een waardering van de eigenschappen en door de actor verwachte consequenties van deze alternatieven, onder onzekerheid van informatie. Dit leidt tot de volgende tien kernomstandigheden van het veldproces:

Schema 5: Structuur van de instrumententheorie



1. de subjectieve beschikbaarheid van de alternatieven;
2. de individuele kosten/baten-verhouding;
3. de onzekerheid van de actor over de individuele kosten/baten-verhouding;
4. het gewicht dat de actor toekent aan de individuele gedragsmotieven;
5. de sociale kosten/baten-verhouding;
6. de onzekerheid van de actor over de sociale kosten/baten-verhouding;
7. het gewicht dat de actor toekent aan de sociale gedragsmotieven;

8. de subjectieve rechtmatigheid van het volgens de overheid ongewenste alternatief;
9. de onzekerheid van de actor over de rechtmatigheid van het ongewenste alternatief;
10. het gewicht dat de actor toekent aan de rechtsnormatieve gedragsmotieven.

Op deze kernomstandigheden kan van geval tot geval verschillend worden gescoord. In de instrumententheorie wordt gehypothetiseerd dat een bepaalde combinatie van scores leidt tot een bepaalde kans dat het door de overheid gewenste alternatief door de actor in kwestie wordt gekozen.²²

Deze kans is het gevolg van de toepassing van de beleidsinstrumenten én de externe omstandigheden. In eerste instantie is de afhankelijke variabele van de instrumententheorie (de uitkomst van het veldproces) dus niet *effectiviteit*, maar *doelbereiking* in termen van gedragsverandering. Om met de theorie een uitspraak te doen over effectiviteit dienen de uitkomsten van het veldproces zoals die worden voorspeld met inachtneming van de invloed van de beleidsprestaties vergeleken te worden met de uitkomsten die worden voorspeld indien de beleidsprestaties niet zouden zijn opgetreden.

Het uitvoeringsproces – Beleidsinstrumenten kunnen het veldproces op vier wijzen beïnvloeden, namelijk door:

1. verandering van de beschikbaarheid van gedragsalternatieven voor een actor;
2. verandering van de eigenschappen of consequenties van gedragsalternatieven voor een actor;
3. verandering van de kennis van de actor over beschikbare gedragsalternatieven en de eigenschappen of consequenties van gedragsalternatieven;
4. verandering van de waardering van de actor voor de eigenschappen of consequenties van gedragsalternatieven.

De theoretische uitwerking van het uitvoeringsproces van de instrumententheorie beperkt zich tot instrumenten van het tweede type. Het gaat hier overigens om de meest gebruikte categorie van instrumenten, zeker in het milieubeleid (algemene voorschriften, vergunningstelsels, heffingstelsels,

subsidieregelingen).

Het uitvoeringsproces behorend bij dit type instrumenten wordt gezien als een interactieproces tussen uitvoerders en de doelgroep, waarbij hun doeleinden, informatie en macht van cruciaal belang zijn. Er worden twee aspecten aan het uitvoeringsproces onderscheiden: (1) de kans dat het instrument wordt toegepast en (2) de mate waarin het instrument correct wordt toegepast. Deze aspecten zijn niet te verwarren met de deelprocessen, de fasen van het uitvoeringsproces. In het algemeen zijn er bij het type instrumenten waarop theorie II is gericht ten minste twee deelprocessen te onderscheiden: (1) de toepassing van het instrument (toepassing van de primaire gedragsregel) en (2) de handhaving van het instrument (toepassing secundaire gedragsregel/sanctie). Bij elk deelproces zijn eerdergenoemde aspecten te onderscheiden.

Op gelijksoortige wijze als bij het veldproces worden bij beide aspecten van de uitvoeringsprocessen kernomstandigheden onderscheiden, die nu echter betrekking hebben op de doeleinden, macht en informatie van de betrokken actoren. Afhankelijk van de wijze hoe op deze omstandigheden in een concreet geval wordt gescoord, kan de ‘kans op toepassing’ respectievelijk ‘mate van correcte toepassing’ worden voorspeld of verklaard.²³ Te zamen vormen zij de uitkomst van het uitvoeringsproces.

Koppeling tussen processen – In theorie II wordt aangenomen dat beide uitkomsten via een multiplicatief verband van invloed zijn op de kernomstandigheden van het veldproces. Dit wil zeggen dat hun gezamenlijke invloed alleen groot is als beide uitkomsten een grote waarde hebben (hoge kans op toepassing én hoge mate van correcte toepassing). Multiplicatieve koppeling is slechts een globale aanduiding: de exacte betekenis van de uitkomsten van het uitvoeringsproces voor de kernomstandigheden van het veldproces wordt in de theorie apart voor respectievelijk algemene voorschriften, vergunningstelsels, heffingstelsels en subsidieregelingen behandeld.²⁴

6. Vergelijking en balans

De beide theorieën worden nu vergeleken aan de

hand van de eerder onderscheiden criteria. Daarna wordt de balans opgemaakt. Bij de toepassing van sommige criteria is het van belang te weten dat beide theorieën aan eenzelfde casus (het beleid ter bevordering van het eigen-woningbezit) zijn 'getoetst': van beide is nagegaan in hoeverre zij een adequate verklaring leveren voor de geconstateerde mate van effectiviteit van dit beleid.²⁵

Weerlegbaarheid – Van beide theorieën is niet zozeer de principiële, maar de praktische weerlegbaarheid een teer punt. We brengen hiertoe de Duhem-Quine-these uit § 3 in herinnering: aan welk element moet de 'schuld' worden gegeven bij het niet uitkomen van een uit de theorie afgeleide voorspelling?

Zoals gesteld richt theorie II zich in eerste instantie op doelbereiking. Wil men daadwerkelijk iets kunnen zeggen over effectiviteit, dan zou men het schema behorend bij het veldproces nogmaals moeten doorlopen: bij de tweede keer zou men zich dienen voor te stellen welke waarden de kernomstandigheden zouden aannemen wanneer geen beleid zou zijn gevoerd. Hiertoe moet een 'gedachtenexperiment' worden uitgevoerd, waarvan de regels vaak onduidelijk zijn. Zo men ze al expliciteert (bij voorbeeld de regel van het analogiedenken) zijn ze echter in de praktijk lastig hanteerbaar (volledige vergelijkbaarheid tussen bij voorbeeld landen en/of perioden is een fictie). Dit betekent dat de vaststelling van de scores op de kernomstandigheden in de tweede ronde uiterst precair is en dat een eventuele consensus hierover snel opengebroken kan worden (onzekere beginvoorwaarden). Hiermee staat bij het niet uitkomen van een voorspelling – sterker dan elders – de deur open voor het buiten schot houden van de theorie als de 'schuldige'. *Daarmee is de praktische falsifieerbaarheid van de instrumententheorie als theorie over effectiviteit een zwak punt* (als theorie over doelbereiking is het bovenstaande uiteraard niet van toepassing).

Voor theorie I zijn de problemen met de praktische weerlegbaarheid vooral gelegen bij het toekennen van de score op de variabele 'kwaliteit van de interventiehypothese(n)'. Bij het bepalen van de score op deze grootheid is men aangewezen op kennis. Die kennis is – zeker in het perspectief van de hier gehuldigde kennisopvatting – voorlopig. Maar

daarnaast is ze soms weinig eenduidig. Dit impliceert dat de score op genoemde grootheid niet altijd even 'hard' kan worden vastgesteld. Dit leidt tot gelijksoortige problemen met de praktische weerlegbaarheid als hierboven gesteld.

Informatiegehalte – Gesteld is dat theorie A informatiever genoemd wordt dan theorie B, indien de potentiële weerleggende instanties (potentiële falsificatoren) van theorie B een deelverzameling vormen van die van A. Theorie I en II verhouden zich niet op een dergelijke wijze tot elkaar: hun informatiegehalte is in strikte zin onvergelijkbaar. Toch valt er wel iets over het informatiegehalte van beide theorieën te zeggen, wanneer men de in § 3 gehanteerde stelregels hanteert.

We gaan ervan uit dat de eenheden waarop de theorieën I en II betrekking hebben beleidsinstrumenten zijn. Zoals gesteld richt theorie II zich op die beleidsinstrumenten die de eigenschappen en consequenties van gedragsalternatieven wijzigen. Daarmee valt bij voorbeeld een instrument als voorlichting (voorlopig) buiten het bestek van de theorie. In theorie I worden geen beperkingen genoemd in dit opzicht.

Voorts is theorie II in eerste instantie gericht op doelbereiking. Dit is als de dan-component van de theorie te beschouwen. In theorie I is dit effectiviteit. Aangezien effectiviteit als een specifieke vorm van doelbereiking kan worden opgevat, is theorie I ook in dit opzicht informatiever.

Toch valt geen definitief uitsluitel over deze kwestie te geven, omdat de als-componenten van beide theorieën moeilijk zijn te vergelijken wegens de verschillende gehanteerde begrippenstelsels.

Diepte – Hoewel eenvoudige voorbeelden van diepte goed zijn te geven, is in ons geval niet uit te maken welke theorie dieper geacht moet worden. Bovendien veronderstelt het bij de definitie van diepte gebezigde begrip 'corrigeren' dat er redenen tot correctie zijn. Zoals we onder het volgende kopje zien is daar voor beide theorieën (nog) weinig aanleiding toe.

Corroboratiegraad – Bij toetsing van een theorie wordt vanuit die theorie in combinatie met de relevante beginvoorwaarden een voorspelling afgeleid.

In een dergelijke strikte zin zijn beide theorieën niet aan de casus (het beleid ter bevordering van het eigen-woningbezit) getoetst. Veeleer is nagegaan hoe adequaat met behulp van beide theorieën (achteraf) een logisch geldige verklaring van de geconstateerde mate van doeltreffendheid kan worden gegeven. Dit bleek met beide theorieën goed mogelijk.²⁶ Voorts is theorie II ook op andere wijzen aan beproevingen onderworpen geweest, die tot nu toe vrij goed zijn doorstaan.²⁷

Begripsprecisie – Over het algemeen heeft het gebruik van de begrippen in de casus weinig problemen met zich meegebracht. Dit is een indicatie voor het feit dat de begrippen – voor zover nodig – afdoende gedefinieerd zijn. Er zijn echter ook enige zwakke punten te onderkennen.

Zo is het in theorie I soms problematisch om van een (al dan niet) afwijkende uitvoering te spreken. Immers, uit de beleidsliteratuur is bekend dat uitvoering niet alleen een kwestie is van toepassing van eerder gekozen middelen volgens eerder vastgestelde regels, maar evenzeer een zaak van nadere invulling en voortzetting van beleid. Bij het toekennen van een score op de variabele ‘uitvoeringswijze’ is van de regel uitgegaan dat waar de voorschriften omtrent de uitvoering weinig gespecificeerd zijn, er ook geen sprake kan zijn van afwijkende uitvoering. Ervan uitgaande dat de hoofdlijnen van de gewenste uitvoering veelal wel voldoende zijn aangegeven, betekent dit dat een afwijkende uitvoering ten minste betrekking heeft op de hoofdlijnen (eventueel in combinatie met afwijking op details). Desalniettemin blijft een zeker meningsverschil mogelijk tussen onderzoekers wat betreft de scoring op deze variabele. Een gelijksoortige kwestie doet zich in theorie II voor ten aanzien van het begrip ‘correcte toepassing’.

Voorts blijkt het begrip ‘sanctie’ uit theorie II (eerste versie) problemen op te leveren. De dubbele definiëring als instrument enerzijds (heffingstelsel, subsidieregeling) en als onderdeel van een instrument anderzijds (boete) komt de eenduidigheid niet ten goede. In de tweede versie van theorie II is deze conceptuele onduidelijkheid echter weggenomen.

Met uitzondering van de corroboratiegraad blijken de criteria weinig te discrimineren tussen beide

theorieën. Dit geringe onderscheidingsvermogen heeft ten dele van doen met het feit dat beide theorieën op de criteria min of meer hetzelfde scoren. Daarnaast speelt ook de toepasbaarheid van de criteria zélf een rol. Dit is bij voorbeeld het geval bij de criteria diepte en informatiegehalte: veel theorieën staan niet in een zodanige verhouding tot elkaar dat deze criteria probleemloos in strikte zin toepasbaar zijn. Het bovenstaande laat echter onverlet dat ze als criteria nastrevenswaardig blijven voor iedere theorie afzonderlijk.

Tot nu toe zijn beide theorieën op een aantal wetenschapstheoretische criteria vergeleken. In hoeverre is het echter mogelijk om beide theorieën inhoudelijk te vergelijken? Een opvallend punt van overeenkomst tussen de theorieën is dat beide berusten op een tweetal centrale onderdelen. Theorie I onderscheidt de ‘kwaliteit van de interventiehypothese’ en de ‘uitvoeringswijze’. Theorie II kent enerzijds het ‘veldproces’ en anderzijds het ‘uitvoeringsproces’. Niet alleen het aantal, maar ook de inhoud van de twee in beide theorieën centraal staande onderdelen loopt in zekere mate parallel.

Eerste centrale onderdeel – Bij het ‘veldproces’ in theorie II gaat het om het beslissingsproces van de doelgroep: welk handelingsalternatief zal worden gekozen in reactie op door de overheid gevoerd beleid? Het door de overheid beoogde of een ander? Cruciaal bij deze keuze is de door de doelgroep gecorporeerde kosten/baten-verhouding van het in het overheidsbeleid voorgestane actie-alternatief ten opzichte van aan de doelgroep bekende andere alternatieven.

De ‘kwaliteit van de interventiehypothese’ uit theorie I is als de pendant hiervan te beschouwen. Dit is als volgt aannemelijk te maken. In essentie gaat het bij interventiehypothesen om veronderstellingen van de beleidsvoerder met betrekking tot het handelen van de doelgroep als reactie op overheidsbeleid. Zijn de veronderstellingen juist, dan zal de met het beleid beoogde reactie worden vertoond (bij uitvoering van beleid zoals in de als-component van de veronderstelling is aangegeven). In termen van theorie II betekent een juiste interventiehypothese dus dat de kosten/baten-verhouding van het voorgestane actie-alternatief ten opzichte van andere alternatieven (bij realisatie van beleid volgens plan) zo-

danig kan worden gemanipuleerd, dat daardoor het gewenste actie-alternatief door de doelgroep wordt gekozen. (Voor onjuiste veronderstellingen geldt *mutatis mutandis* dezelfde parallel.)

Naast overeenkomst bestaat er ook verschil tussen theorie I en II. In theorie II gaat het 'veldproces' over besluitvormingsprocessen van de doelgroep. Niet wordt aangegeven waarom in het beschouwde beleid juist deze middelen in verband met deze doelen zijn gebracht: beslissingsprocessen bij beleidsbepalers worden buiten beschouwing gelaten. Theorie I besteedt hieraan wel aandacht in de vorm van de vraag waarom juist *deze* interventiehypothese tot stand is gekomen (schema 3). Uiteraard is het zo dat in iedere theorie op een gegeven moment een punt gezet moet worden achter het zoeken naar factoren achter de factoren. Anders zou men in een oneindige regressie geraken. Doch in dit geval kan een pleidooi gehouden worden voor meer zicht op de factoren van invloed op de kwaliteit van de interventiehypothese, omdat deze raken aan de grenzen van het sturend vermogen van de overheid. Dit is met name van belang bij het doen van beleidsaanbevelingen bij eventuele constatering van ineffectiviteit: de hiertoe benodigde manipuleerbaarheid van verklarende factoren is niet altijd (voldoende) aanwezig.

Tweede centrale onderdeel – In de vorige passage zijn formuleringen gebruikt waaruit blijkt dat het daar om 'beleid op papier' gaat. Hoe de feitelijke uitvoering geschiedt is ook in beide theorieën een punt van aandacht. Echter de wijze waarop verschilt. In theorie II wordt het uitvoeringsproces gezien als een interactieproces tussen twee actoren, de doelgroep en de uitvoerders van het beleid. Bij beide actoren spelen doeleinden, informatie en macht een rol. In theorie I wordt de (afwijkende) uitvoering opgevat als de resultante van het handelen van uitvoerders waarin hun kennis (kennen), hun tijd en energie (kunnen) en hun bereidheid (willen) tot uitdrukking komt. Dat in deze theorie de uitvoering wordt weergegeven als een proces waarin slechts één actor (de uitvoerenden) is betrokken, wil uitdrukkelijk niet zeggen dat daarin geen plaats zou zijn voor weerstanden van de kant van de doelgroep. In theorie I wordt deze groep weliswaar niet expliciet genoemd, maar wordt hun

eventuele weerstand weerspiegeld in het handelen van de uitvoerders (zie bij voorbeeld bij de factor 'willen').

Het maken van een gedetailleerde vergelijking wordt sterk bemoeilijkt door het verschil in 'taal'. Er bestaat geen één op één relatie tussen de begrippen uit de respectievelijke theorieën. Ze doorsnijden elkaar op een complexe wijze. Dit maakt het ook moeilijk om een cruciaal experiment (§ 3) op te zetten. Immers, hiervoor moet men op inhoudelijke gronden uitmaken welk scoreprofiel op de onafhankelijke variabelen in theorie I spoort met welk in theorie II. Van de op de onafhankelijke variabelen *corresponderende* scoreprofielen zijn voor een cruciaal experiment alleen die interessant, die leiden tot een met elkaar in *tegenspraak* staande score op de *afhankelijke* variabele (effectiviteit). Voorts moet men in het licht van het D-N-toetsingsmodel op zoek naar een casus die genoemde interessante profielen op de onafhankelijke variabelen (beginvoorwaarden) vertoont. Ook dit laatste is geen sinecure, want men kan dit niet 'aan de buitenkant' van een casus aflezen: hiertoe moet men eerst een gedegen studie maken. Al met al is het dus in de praktijk moeilijk om een cruciaal experiment te ontwerpen. Veelal blijkt dan ook pas *achteraf* het cruciale karakter ervan. De eerdergenoemde toetsingscasus bleek deze eigenschap niet te bezitten.

Op grond van bovenstaande valt te concluderen dat noch op wetenschapstheoretische noch op inhoudelijke gronden een duidelijke voorkeur voor een van beide theorieën valt uit te spreken.²⁸

Tot besluit – Effectiviteit van beleid is een centraal thema in de beleidswetenschap. Desalniettemin moet onderkend worden dat beleid in onze samenleving niet alleen een extern gerichte sturende rol vervult ter realisatie van in officiële doelstellingen neergelegde strevingen. Slechts deze rol heeft in dit artikel centraal gestaan. Voor zover kwalificaties als '(in)effectief', 'falend', 'succesvol', 'belemmerend', 'bevorderend', etcetera zijn gebruikt, zijn ze dan ook uitsluitend vanuit dit perspectief geldig. Indien in een onderzoek wordt geconcludeerd tot de ineffectiviteit van het bestudeerde beleid met betrekking tot de officiële (hoofd)doelstelling, zegt dit niets over andere mogelijke functies van het beleid.

Gewezen is op andere doelen (zoals intern gerichte doelen of verhulde extern gerichte doelen) die wél met het betreffende beleid gediend kunnen zijn. In deze context valt bij voorbeeld de Leegstandswet te noemen. Deze weliswaar inhoudelijk vrijwel lege (en daarmee ter bestrijding van leegstand ineffectief te achten) wet heeft desalniettemin als verdienste, dat deze een eind heeft gemaakt aan een letterlijk slopende vorm van maatschappelijke discussie. Gelijksortige opmerkingen gelden voor de Wet Gelijke Behandeling (zoethouden vrouwenbeweging) of het befaamde kindernet van Van Houten. Het laatste wetje maakt ons er overigens op attent dat genoemde wet- en regelgeving niet alleen relevant kan zijn ter realisatie van allerlei metadoelen, maar zelfs – zij het op de langere termijn – daadwerkelijk effectief in de hierboven omschreven zin: het kan gezien worden als een schakel bij het tot stand brengen van een klimaat waarin wél effectieve arbeidswetgeving mogelijk is geworden.²⁹ Hier ligt nog een belangrijk terrein braak dat door de beleidswetenschap (verder) ontgonnen kan worden.

Noten

1. Dit artikel is een bewerking van het proefschrift van genoemde auteur getiteld *Effectiviteit van overheidsbeleid: systematisering van inzichten getoetst aan het beleid ter bevordering van het eigen-woningbezit*, Centraal Service Bureau De Betuwe, Beusichem 1991.

2. C.A. Grünwald-Schindl en A. Kraan-Jetten, Evaluatie van en voor overheidsbeleid: een overzicht van vormen en benaderingen, *Beleid en Maatschappij* 1985, no. 5, p. 128-136.

3. H. Bressers en P.J. Klok, *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*, Enschede 1987 (2e druk). De meest recente versie hiervan is: P.J. Klok, *Een instrumententheorie voor milieubeleid, de toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*, Enschede 1991.

4. A. Hoogerwerf (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1983, p. 18.

5. U. Rosenthal, Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit; Twents effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende, *Beleid en Maatschappij* 1979, no. 11, p. 336-344.

6. Zie onder andere J.Th.A. Bressers, *Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid, een bestuurskundig onderzoek*, Enschede 1983.

7. Zie: A.B. Ringeling, *De instrumenten van het beleid*, Rotterdam 1983.

8. In: W.W. III Bartley (red.), *Realism and the aim of science, from the postscript to the logic of scientific discovery*, Londen 1983, p. xxii.

covery, Londen 1983, p. xxii.

9. Indien een uit de theorie afgeleide 'voorspelling' niet uitkomt behoeft dit volgens Duhem en Quine niet noodzakelijkerwijs te duiden op de onwaarheid van de theorie. Er wordt namelijk niet alleen (1) een theorie getoetst, maar tevens (2) hulptheorieën (bij voorbeeld waarnemingshypotheseën), (3) beginvoorwaarden en (4) ceteris paribus clausules. Soms is het moeilijk om precies aan te geven aan welk van de hier genoemde vier elementen de 'schuld' voor het niet uitkomen van de 'voorspelling' moet worden gegeven. Dan is een definitieve weerlegging van een theorie in de praktijk problematisch.

10. K.R. Popper, *The logic of scientific discovery*, Londen 1974 (7e druk), p. 112-113. Empirische inhoud of empirisch gehalte ('empirical content') kan min of meer als synoniem van informatiegehalte beschouwd worden.

11. Een 'als-dan'-uitspraak (materiële implicatie) heeft een hoger informatiegehalte, naarmate:

- (1) het aantal eenheden of objecten waarop de uitspraak betrekking heeft omvangrijker is;
- (2) de als-component abstracter is; wanneer een materiële implicatie wordt geformuleerd, wordt door de onafhankelijke variabele uit de eenheden een bepaalde verzameling gelicht; hoe groter de omvang hiervan, hoe groter het informatiegehalte van de uitspraak als geheel (bij voorbeeld: de uitspraak 'als een werknemer ziek is, gaat hij niet naar zijn werk' heeft een hoger informatiegehalte dan 'als een werknemer griep heeft, dan ...');
- (3) de dan-component restrictiever geformuleerd is; wanneer een uitspraak wordt geponeerd, dan wordt tevens door de afhankelijke variabele een verzameling uit de eenheden gelicht; naarmate de omvang van deze verzameling kleiner is, neemt het informatiegehalte van de uitspraak als geheel toe (bij voorbeeld: de uitspraak 'als een kind uit een onvolledig gezin komt, dan is de kans groot dat het delinquent wordt' is van een lager informatiegehalte dan de uitspraak 'als ..., dan is de kans groot dat het tot vermogensdelicten komt').

Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor een 'naarmate-des-te'-uitspraak.

12. G.H. de Vries, *De ontwikkeling van wetenschap; een inleiding in de wetenschapsfilosofie*, Groningen 1985 (2e druk), p. 69.

13. Popper, op. cit., p. 281.

14. 'It should be noted, that I mean by a crucial experiment one that is designed to refute a theory (if possible) and more especially one which is designed to bring about a decision between two competing theories by refuting (at least) one of them – without, of course, proving the other' (Popper, op. cit., p. 277 noot 2).

15. Zie voor uitgebreidere behandeling van theorie I Kraan-Jetten, op. cit., hst. 5. Zie voor de complete instrumententheorie (theorie II) Klok, op. cit. (nieuwe versie) en Bressers en Klok, op. cit. (oude versie).

16. J.B.D. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam 1983.

17. Zie hiervoor I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid, ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn 1987. Zie ook: Ringeling, op. cit.; H.R. van Gunsteren,

The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs, Londen/New York/Sydney/Toronto 1976; R. Mayntz, The conditions of effective public policy: a new challenge for policy analysis, *Policy and politics* 1983, vol. 11, no. 2, p. 123-143; H. Wolman, The determinants of program success and failure, *Journal of public policy* 1981, vol. 1, part 4, p. 433-464.

18. Zie Snellen, op. cit., p. 4-5.
19. Van Gunsteren, op. cit., p. 21.
20. Zie hiervoor Kraan-Jetten, op. cit., p. 89-90.
21. Zie voor zo'n overkoepelend schema Kraan-Jetten, op. cit., p. 93.
22. Zie hoofdschema 3.1 (en de daaraan voorafgaande deelschema's 3.1 t/m 3.3) in bijlage I van Klok, op. cit.
23. Zie Klok, op. cit., bijlage I, schema 4.2 en 4.3.
24. Klok, op. cit., hst. 5.
25. Zie Kraan-Jetten, op. cit., deel III.
26. Bij de bepaling van de corroboratiegraad van de instru-

mententheorie is in Kraan-Jetten (op. cit.) uitgegaan van de oude versie van deze instrumententheorie. De oude versie bleek – na enige door ons aangebrachte amendementen – geschikt voor de verklaring van de mate van effectiviteit van het subsidiebeleid ter bevordering van het eigen-woningbezit. Ook de nieuwe versie – waarin onder andere rekening is gehouden met genoemde aanpassingen – lijkt in dit opzicht minstens zo adequaat te zijn.

27. J.Th.A. Bressers, *Naar een nieuwe cybernetica in de beleidswetenschap, leren met het oog op de milieucrisis*, Enschede 1989, p. 15.

28. Dat het meer vergelijkingen van sociaal-wetenschappelijke theorieën zo vergaat moge onder andere blijken uit K.D. Opp en R. Wippler (red.), *Empirischer Theorienvergleich, Erklärungen sozialen Verhaltens in Problemsituationen*, Opladen 1990.

29. W.J. Witteveen, P. van Seters en G. van Roermund (red.), *Wat maakt de wet symbolisch?*, Zwolle 1991, p. 1-2.