
De zin van hedendaags beleid bedrijfsmilieuzorg als voorbeeld

Kees Le Blansch

De auteur is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Beleid en Management van de Universiteit Utrecht. Adres: Muntstraat 2a, 3512 EV Utrecht, tel. 030-536347/538101.

Samenvatting

De overheid bedient zich in haar beleid steeds minder van eenzijdig vastgestelde gedragvoorschriften en stelt zich steeds meer op als partij onder de partijen. Of het vernieuwend beleid dat zij voert ons veel verder brengt, is echter grotendeels onbekend. Dat komt doordat het traditionele rationalistische onderzoek nog altijd overheerst. In dit artikel worden als voorbeeld daarvan het hedendaagse milieuzorgbeleid – doelgroepenoverleg, milieuconvenanten en milieuzorgsystemen – en het onderzoek dat daarnaar is verricht, besproken.

Wie beleid wil evalueren waarin niet wordt uitgegaan van een centrale sturende rol voor de overheid, zal verder moeten kijken dan de overheidsneus lang is, zo wordt betoogd. Naast overheidsinterne criteria als efficiency, legitimiteit en effectiviteit zal de onderzoeker zich rekenschap moeten geven van de maatschappelijke betekenis van het beleid – in dit artikel aangeduid als ‘de zin van beleid’. Inzicht daarin is nodig voor kritische reflectie op de veranderende rol van de overheid.

1. Inleiding

In deze bijdrage wil ik een lans breken voor méér hermeneutisch en minder overheidscentristisch onderzoek in de beleids- en bestuurswetenschappen. Momenteel domineert nog altijd het rationalistisch en monocentrisch onderzoek, terwijl de overheid zelf juist steeds minder eenzijdig gedragsnormen voorschrijft. Waar in het overheidsbeleid geleidelijk aan de maakbaarheidsgedachte wordt losgelaten, wordt in het beleidsrelevant onderzoek nog altijd vastgehouden aan een ongerelativeerd effectiviteitsideaal. Waar in het overheidsbeleid wordt geprobeerd ruimte te creëren voor verantwoordelijk handelen van maatschappelijke actoren, met wie de overheid gelijkwaardige samenwerkingsrelaties kan aangaan, worden in het beleidsrelevante onderzoek

legitimiteitseisen gehanteerd die hoofdzakelijk van geformaliseerd wantrouwen getuigen.

Studieobject van de beleids- en bestuurswetenschappen zijn pogingen van de overheid om mee richting te geven aan sociale processen van steeds complexere aard. Steeds meer klinkt in die pogingen de erkenning door van het *sociale* karakter van de werkelijkheid waarop de ingrepen zijn gericht. Duidelijk is dat overheidsinterventies niet langer te beschouwen zijn als technische ingrepen in een mechanisch-materiële wereld. Sterker nog: Oosterschelde, Betuwelijn en Doodewaard hebben geleerd dat ook de doorvoering van high-tech projecten primair sociale interventie is. En naarmate de erkenning daarvan meer doorklinkt in de vormgeving van het beleid, kopen we minder voor verklarende schema's en metingen van effectiviteit, en groeit de noodzaak van inzicht in wat het veld beweegt.

In het vervolg van dit artikel ga ik in op de aard van de veranderingen zoals die zich in de moderne beleidvoering voltrekken. Ik kan het moeilijk anders zien dan dat deze vernieuwingen de bijl leggen aan de wortel van het rationalistische beleidsonderzoek, waardoor de criteria waarvan dit onderzoek zich bedient achterhaald worden. Om de prestaties van het moderne beleid te kunnen afmeten aan de onderliggende inzet en pretenties is een ander criterium nodig – ik noem het ‘de zin van beleid’ – en ander onderzoek: hermeneutisch onderzoek. Dergelijk onderzoek is echter schaars. Om dat te illustreren en tevens om een praktisch voorbeeld te geven van de onvolledige inzichten die daar het gevolg van zijn, zal ik verderop in deze bijdrage bespreken wat bekend is van de doorwerking van het toch als zo innovatief bekendstaande beleid dat de milieuvervuiling door bedrijven moet tegengaan. Ter afsluiting zal ik vervolgens aan het algemene pleidooi voor meer her-

meneutisch onderzoek enige concrete uitwerking geven.

2. Het doel in de wilgen

In een overzichtelijke wereld is het primair aan het politieke systeem om vast te stellen welke situaties en gedragingen meer of minder rechtvaardig, sociaal, milieuvervuilend of riskant zijn. Vervolgens dienen burgers en organisaties alleen die gedragingen aan de dag te leggen die de overheid voorschrijft danwel niet verbiedt. Doen zij dat niet, dan is dat een zaak voor de politie. Bij de vormgeving van haar ingrepen kan de overheid zich – en hééft zij zich de afgelopen decennia ook – laten ondersteunen door toegepast empirisch onderzoek naar het al dan niet normconforme gedrag in het veld. Juist in een overzichtelijke wereld wil men immers weten of de gewenste situatie wordt bereikt, of de overheidsinzet daartoe bijdraagt en of de schaarse middelen efficiënt zijn ingezet.

Dergelijk beleidsrelevant onderzoek, gericht op het vaststellen van doelbereiking, effectiviteit en efficiency, wordt wel ‘rationalistisch onderzoek’ genoemd. Het is erop gaan lijken dat degenen die zich hiermee beroepshalve bezighouden een aparte school vormen. Elders in de professie is daartegenover een school gevormd van mensen die vinden dat diepgravender, interpretatief sociaal-wetenschappelijk onderzoek nodig is, zogenaamd ‘hermeneutisch’ onderzoek. Zij verwijten de rationalisten een technocratische en overheidscentristische werkwijze, waartegen die laatsten zich verweren door er – al dan niet met referentie aan de herkomst van belastinggelden – op te wijzen dat de overheid doelmatig en zuinig moet optreden en zich heeft te verantwoorden tegenover samenleving en kritische wetenschappers.¹ Rationalistisch onderzoek zou daarbij het enige middel zijn om intersubjectief controleerbare kennis te verkrijgen over de relatie tussen de gewenste gevolgen en manipuleerbare variabelen in het veld.²

Om te weten of de overheid doelmatig en efficiënt opereert, moet men dus rationalistisch onderzoek doen, zo lijkt het. Maar wat nu als de overheid haar doelen niet meer concreet kan en wil omschrijven, als ze haar streven niet meer per gedecreteerde gedragsnorm tracht te verwezenlijken en als ze zelf

ook niet precies weet wat de door haar gewenste eindsituatie is? Dan valt er voor de politie weinig meer in het gareel te houden – wát het gareel is, is immers onbekend – en wordt rationalistisch onderzoek heel wat moeilijker.

Toch is dat – het inzicht dat met de *command and control*-benadering onvoldoende het hoofd is te bieden aan de problemen waar de overheid heden ten dage voor staat – precies wat aan de veranderingen in het huidige bestuur en beleid ten grondslag ligt. Dat inzicht is om ten minste drie samenhangende redenen ontstaan. Die redenen betreffen de sterk toenomen complexiteit en differentiatie van de samenleving, de gebleken beperktheid van het sturend vermogen van de overheid (die zelf ook steeds verder gefragmenteerd raakt) en de toenemende verwevenheid van bestuurlijke problemen met alle maatschappelijk doen en laten.³ De wereld is niet meer te overzien, reacties op overheidshandelen zijn niet meer te voorzien.⁴

Waar de kennis over gedragsalternatieven en probleemoplossingen – voor zover althans aanwezig – door de gehele maatschappij versnipperd en verspreid is, en er niet één overkoepelende partij is die de gedragingen van de overige maatschappelijke actoren kan afdwingen, stijgt het belang van wat wel ‘zelfregulering’ en ‘netwerksturing’ wordt genoemd. De overheid relativeert haar eigen positie, matigt haar pretentie en gaat ‘reflexief’ sturen. De samenleving is gedifferentieerd, en dus is maatwerk nodig in plaats van eenheidsoplossingen. De samenleving ontwikkelt zich dynamisch, en dus zal de uitweg liggen in het vergroten van het maatschappelijk leervermogen,⁵ in plaats van in statische en dus tijdelijke oplossingen. De samenleving is niet vanuit één centrum te sturen, en dus moet zelfwerkzaamheid gestimuleerd. In plaats van de zaken voorschriftgewijs dicht te timmeren, hanteert de overheid daarom open normen, overlegvormen en procedurele sturing. Of, zoals Frissen (1993, 173) schrijft, ‘de bestaande differentiatie (...) wordt niet langer als probleem gedefinieerd, maar wordt tot uitgangspunt genomen voor sturing op collectief, centraal niveau.’

Op bijna alle beleidsterreinen is deze omslag waar te nemen. Een mooi voorbeeld is de arbeidsomstandighedenwetgeving, die de afgelopen decennia een continue ontwikkeling van gedragsvoor-

schriften (veiligheidsbesluiten) naar procedurele regelingen (instemmingsrechten voor commissies van de ondernemingsraad) te zien heeft gegeven, en nog steeds geeft: recentelijk zijn nog algemener overlegverplichtingen gecreëerd. Inmiddels is alweer een commissie 'Open normen in de arbeidsomstandigheden' actief, die vergaande opschoning van de hele arbo-regelgeving aanbeveelt en de privaatrechtelijke schadeclaim als optimale garantie voor goede arbeidsomstandigheden aanprijst.⁶

Diverse studies laten soortgelijke ontwikkelingen elders zien. Zo laat Kickert het beleid voor de visserij, het hoger onderwijs, de landelijke welzijnsorganisaties en het binnenlands bestuur de revue passeren, en concludeert: 'In alle vier gevallen is sprake van het verlaten van het idee van een bestuurscentristische overheid (...). Minder centrale overheidssturing, meer zelfsturing van de maatschappelijke sector, meer eigen verantwoordelijkheid van de sector' (Kickert 1993, 119). Godfroij en Nelissen (1993) komen tot globaal dezelfde conclusie na bestudering van maar liefst dertien uiteenlopende beleidsterreinen, in een bundel met de veelzeggende titel 'Verschuivingen in de besturing van de samenleving'. En zo zijn er velen (zie b.v. Huls en Stout 1992, Pröpper en Herweijer 1992, Van Ommeren en De Ru 1993).

3. Onderzoek voor zinvol beleid

Met deze ontwikkelingen in bestuur en beleid komen de kaarten voor beleidsrelevant onderzoek eens anders op tafel te liggen. Dit dient nu niet meer gericht te zijn op de normconformiteit van maatschappelijke gedragingen, maar juist op het ontstaan van spontane beweging, initiatieven vanuit het veld en maatschappelijke leerprocessen, en de mogelijke bijdrage van de overheid daaraan. Kenmerkend voor niet-normconform gedrag, initiatief en leerprocessen is dat niet vooraf te zeggen is hoe het eruit zal zien; dat is zo ongeveer een definitiekwestie. Daarom – omdat niet vooraf het gedrag of de verandering die beoogd wordt in meetbare doelstellingen is vast te leggen – wordt het problematisch achteraf de effectiviteit van het overheidsbeleid vast te stellen.⁷ Sterker nog, er liggen ook geen causale beleidstheorieën aan het beleid ten grondslag. Verklaringsmodellen voor 'spontaan gedrag' en 'eigen initiatief'

zijn immers niet te geven – anders zou het geen spontaan gedrag of initiatief meer zijn. De bijdrage die de overheid aan de zelfwerkzaamheid van maatschappelijke actoren levert, kan dus slechts worden begrepen vanuit de beleevingswerelden van de maatschappelijke actoren zelf.

Aan de noodzaak de overheid kritisch te volgen en ter verantwoording te roepen verandert niks. Wat verandert zijn de aan te leggen criteria, en wel in twee opzichten. Ten eerste komt er naast de min of meer klassieke criteria van legitimiteit en effectiviteit⁸ nog een criterium bij. Als de inzet van het beleid is om voorwaarden te creëren voor maatschappelijke zelfwerkzaamheid, en om maatschappelijke actoren op de been te krijgen en tot een bijdrage te inspireren, dan is de eerste toetssteen voor het welslagen daarvan gelegen in de betekenis die het beleid heeft voor actoren binnen de betreffende maatschappelijke context. Ik zou dit criterium 'de zin van het beleid' willen noemen. Of beleid zinvol is, is dus zowel afhankelijk van vorm en inhoud van het beleid als van het actieve proces van betekenisgeving in het veld. En om te kunnen vaststellen of aan dit criterium is voldaan, zal moeten worden begrepen ('verstehen', zoals Weber het uitdrukt) welke interpretatie in het veld aan het overheidshandelen wordt gegeven. Dat vereist hermeneutisch onderzoek ('hermeneutiek' is 'de kunst van de interpretatie').

Ten tweede verandert er iets *tussen* de aan te leggen criteria. Introductie van het betekenis criterium impliceert nog niet dat beleid niet meer legitiem en effectief zou hoeven zijn. Wel kunnen deze drie maatstaven met elkaar op gespannen voet staan. Al langer kennen we, bij voorbeeld in het beleidsrecht, de spanning tussen het 'instrumentalistische' effectiviteitscriterium en de 'formalistische' eis van legitimiteit (Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid 1988, Van Seters 1992). Daar komt nu nog bij dat het streven naar maatwerk haaks kan staan op de legitimiteits-eis van de rechtsgelijkheid, terwijl doelzoekend beleid zich problematisch verhoudt tot de eis van effectief overheidsoptreden.

Al met al komt het erop neer dat het schip van staat tussen drie bakens moet doorlaveren: de koers moet legitiem, effectief én zinvol zijn. Om te bezien of en hoe het dat kan, respectievelijk te oordelen of het daarin slaagt, is onderzoek nodig waarin alle drie de bakens in beeld worden gebracht. Om in de

beeldspraak te blijven: onderzoek waarbij dat niet gebeurt, zal merkwaardig gezwalk te zien geven.

4. Een voorbeeld: milieuzorg in bedrijven

Ondanks het hedendaags belang van hermeneutisch onderzoek vindt het maar zelden plaats. Rationalistisch en overheidscentristisch onderzoek overheerst. Om een praktisch voorbeeld te geven van de gaten die zo vallen, zal ik hier de inzichten beschrijven in de beleidsprestaties op een sterk innovatief beleids-terrein – de inperking van milieuvervuiling door bedrijven.

In de loop van de jaren tachtig werd het de overheid duidelijk dat de milieuvervuiling door bedrijven niet te bedwingen is door alleen centrale regels uit te vaardigen.⁹ Daarop volgde een koerswijziging: de zogenaamde ‘verinnerlijkingsbeleidslijn’ deed zijn intrede. Sindsdien is een aantal nieuwe beleidsstrategieën ingezet die de kenmerken vertonen van de verschuivingen zoals hierboven beschreven. De overheid bevordert het zoeken naar en bewerkstelligen van een gewenste eindtoestand die zich bezwaarlijk eenzijdig nader laat specificeren: een minimaal haalbare en maximaal aanvaardbare graad van milieuvervuiling. Zij doet dit door met groepen (industriële) vervuilers overleg te plegen (het ‘doelgroepenoverleg’), waarbij de gemaakte afspraken al dan niet in een convenant worden vastgelegd, en door procedurele voorschriften voor milieumanagement in bedrijven te geven in de vorm van het zogenaamde milieuzorgsysteem. Hoe innovatief deze beleidsvormen ook mogen zijn,¹⁰ de studies die hiernaar worden verricht volgen nog altijd merendeels het rationalistische stramien. Gevolg is dat het tot op heden grotendeels aan inzicht ontbreekt in de baten van het nieuwe beleid, zoals ik hieronder zal beschrijven.

De zin van doelgroepenoverleg en convenanten

Opvallend aan de hedendaagse bestudering van doelgroepenoverleg en convenanten is dat ze welhaast systematisch als alternatief voor wetgeving worden opgevat. Men beschouwt ze als beleidsinstrumenten voor ‘communicatieve sturing’ of ‘sociale regulering’ (vgl. WRR 1992). Wanneer en in hoeverre deze vormen van sturing van waarde zijn, wordt veelal gezien door de kenmerken en werk-

zaamheid ervan te vergelijken met die van de traditionele ‘directe regulering’. Over de aldus vastgestelde voor- en nadelen van doelgroepenoverleg en convenanten komt uit de literatuur een eenduidig beeld naar voren. Als voordelen worden genoemd dat de overeengekomen normen en maatregelen specifiek zijn toegespitst op de eigenaardigheden van de doelgroep, en tot stand zijn gekomen in een betrekkelijk vormvrij proces. Daardoor kan sprake zijn van vrijwilligheid, snelheid, flexibiliteit, draagvlak, morele binding en een breder bereik. Dat alles pleit voor overleg en tegen regulering, zij het dat ook een keur aan haken en ogen wordt onderkend (Klok 1989, Herweijer en Fleurke 1992, Michiels 1993, Van den Heuvel 1994). Een vormvrij proces betekent dat geen procedurele eisen zijn ingebouwd ter bescherming van de positie van derdenbelanghebbers. Terwijl het ‘aansluiten bij de eigenaardigheden van de doelgroep’ op gespannen voet staat met rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.¹¹ Bovendien geldt dat de tweezijdigheid van de afspraken een tegenprestatie van de overheid op de koop toe vergt (De Ru 1993, 27).

Wat betreft de werkzaamheid van convenanten is ook de doelbereiking en de effectiviteit van dit type beleidsinstrument bestudeerd. Gegeven de betrekkelijke prilheid van de meeste convenanten in het milieubeleid zijn hierover nog slechts aarzelend uitspraken gedaan. Maar daverend lijken de resultaten niet te zijn. ‘Niet imposant,’ concludeert Klok (1989, 180). ‘De eerste milieuresultaten van convenanten zijn teleurstellend te noemen,’ vinden Pleijte en Van Geleuken (1994, 83). In een aantal gevallen is nog wel sprake van doelbereiking, maar ‘autonome ontwikkelingen, externe regelgeving en verschuiving van de consumentenvoorkeuren dragen hier meer aan bij dan het convenant’ (vgl. Van de Peppel 1992, Van Vliet 1991). Daarmee is de effectiviteit van die laatste praktisch nihil, conform de opvatting dat van enige effectiviteit in het algemeen pas sprake is als *los van de ontwikkelingen* resultaat wordt geboekt.¹²

Tot zover deze korte en globale aanduiding van hoe over doelgroepenoverleg en convenanten wordt geschreven. Duidelijk is dat voornamelijk de legitimiteit en effectiviteit van het nieuwe beleid onderwerp van studie zijn, dat aan de verderliggende inzet van het nieuwe milieubeleid wordt voorbijgegaan

en dat inzicht in de zin van het nieuwe beleid groten-deels ontbreekt. De bevindingen van de aangehaal-de studies vermogen niet echt te verbazen (zo ze al niet axiomatisch voor het bestudeerde beleid zijn). Immers, zoals al eerder in dit artikel betoogd, eisen van legitimiteit en effectiviteit staan welhaast als vanzelfsprekend op gespannen voet met het streven naar maatwerk, dynamiek en zelfwerkzaamheid. Beleid dat flexibel tracht in te spelen op en weer-woord te bieden aan maatschappelijke differentiatie, staat per definitie op gespannen voet met rechtsge-lijkheid en rechtzekerheid. Daarnaast spreekt het ook welhaast vanzelf dat de effectiviteit van convenanten beperkt is, gezien het feit dat de *zin* ervan juist gelegen is in een betere aansluiting bij de maat-schappelijke dynamiek. Nogmaals, volgens de de-finitie is de overheid pas effectief als ze partijen tot gedrag brengt dat ze niet uit zichzelf willen verto-nen. Op dergelijk effectiviteitsbejag is het doelgroep-overleg echter niet gericht; in het overleg wordt er juist naar gezocht op welke wijze wilsovereen-stemming bereikt kan worden. Het proces is erop gericht dat overheid en doelgroepen van elkaar leren welke gezamenlijke inzet tot een voor alle partijen nastrevenswaardig en aanvaardbaar resultaat leidt – ook in termen van milieurendement. Zo is het in het bovenstaande voorbeeld heel goed mogelijk dat aan de convenanten een uiterst zinvol leerproces bij de overheid is voorafgegaan. Wellicht heeft zij daar-door juist inzicht verworven in autonome ontwikke-lingen of verschuivende consumentenvoorkeuren, of – mooier nog – heeft ze geleerd de werking van andere overheidsregelgeving niet te doorkruisen. Aanwijzingen voor dergelijke leerprocessen zijn her en der in de literatuur wel aan te treffen.¹³ Ze zijn echter schaars en bieden vooralsnog onvoldoende basis voor gefundeerde uitspraken over de zin van doelgroepenoverleg en convenanten in het milieu-beleid.

De zin van het beleid inzake milieuzorgsystemen

Anders dan bij het doelgroepenoverleg, waar de af-gesproken normen en maatregelen in de convenan-ten bedoeld zijn als *resultaat* van gezamenlijke leer-processen, is bij het milieuzorgbeleid de 'norm' het *leermiddel*. De gedachte is dat met de invoering van een milieuzorgsysteem – in wezen een variant op een geformaliseerd kwaliteitszorgsysteem¹⁴ – het

zelfregulerend en lerend vermogen van bedrijven wordt vergroot met betrekking tot het beheersen en terugdringen van de milieubelasting. Uiteindelijk is het de overheid erom te doen dat bedrijven met een milieuzorgsysteem milieuwetten beter naleven, meer in de openbaarheid verantwoording afleggen van hun milieugedrag, en zich – vanuit het uitgangs-punt van medeverantwoordelijkheid van het be-drijfsleven – sterker richten op preventie en antici-patie (TK 1988-1989, 20633, nr. 3, 11).

Ten aanzien van de invoering van deze systemen hanteert de overheid een op het oog helder omlijnde doelstelling: alle grote bedrijven met een (middel)grote milieubelasting of bijzondere milieurisico's (dat zijn er 10- à 12.000) moeten in 1995 milieuzorgsystemen hebben. Kleinere bedrijven die hinderwetvergunningplichtig zijn (pakweg zo'n 250.000) moeten tegen die tijd stappen hebben gezet richting partieel milieuzorgsysteem. Als bij het op-maken van de tussenbalans eind 1992 onvoldoende vooruitgang geboekt blijkt te zijn, zal de minister alsnog overgaan tot wettelijke regeling.

De 'tussenbalans' die de minister voor eind 1992 voornemens was, is inmiddels opgemaakt. Op basis van een 'nulmeting' begin 1991 (Calkoen en Ten Have 1991) en een 'tussenmeting' eind 1992 (Van Someren et al. 1993), is de feitelijke voortgang in de bedrijfsmilieuzorg in kaart gebracht. Dit is – grof sa-mengevat – gebeurd door te tellen hoeveel van de voorgeschreven voorzieningen in de afgelopen ja-ren door bedrijven zijn ingevoerd¹⁵ en dat vervolg-ens te extrapoleren naar 1995. Daarnaast zijn bij de tussenmeting case-studies verricht, wat tot een aan-tal behartenswaardige kanttekeningen bij de bevin-dingen leidt – waarover later nog. De onderzoekers concluderen dat de voortgang 'substantieel' is; er zou sprake zijn van 'een behoorlijk invoeringstem-po'. 'Een en ander neemt niet weg,' aldus de onder-zoekers, 'dat de (politieke) doelstelling, dat alle be-drijven met een (middel-) grote milieubelasting in 1995 over een milieuzorgsysteem dienen te beschik-ken, naar het zich laat aanzien niet zal worden ge-haald' (Van Someren et al. 1993, 107).

Nadere bestudering van deze tussenbalans levert interessante inzichten op. Waar ging het immers om bij het milieuzorgbeleid? Het ging om (a) de vrijwil-lige invoering van (b) milieuzorgsystemen in bedrij-ven, teneinde (c) het zelfregulerend en lerend ver-

mogen te vergroten met betrekking tot het beheersen en terugdringen van de milieubelasting. Drie aspecten, kortom, en bij alle drie past een kanttekening.

Om te beginnen met het laatste aspect (c), moet geconcludeerd worden dat de onderzoekers (in commissie) voorbijgaan aan de onderliggende 'reflexieve' inzet van het bedrijfsmilieuzorgbeleid. Is het zelfregulerend en lerend vermogen van bedrijven met betrekking tot het beheersen en terugdringen van de milieubelasting vergroot? De evaluatie laat die vraag onbeantwoord. De aandacht is voornamelijk gericht op de effectiviteit van het milieuzorgbeleid, ofte wel het tellen van aantallen bedrijven met milieuzorgsystemen. Dat was weliswaar het ijkpunt, maar niet de inzet van het beleid. Is van de sterkere preventiegerichtheid waar het om te doen was, iets terecht gekomen? De evaluatie kan er nauwelijks antwoord op geven.¹⁶

De effectiviteit is dus gemeten door de vrijwillige invoering van milieuzorgsystemen getalsmatig uit te drukken. Maar wat is nu eigenlijk geteld? Milieuzorgsystemen (b)? Maar dat zijn verzamelingen van artefacten (zie noot 14); vage normen waarvan maar te bezien is aan welke organisationele realiteit ze refereren. Het evaluatierapport bevat wat dat betreft passages die te denken geven. Zo blijkt uit de casusstudies dat milieuprogramma's 'lang niet altijd een geformaliseerd en samenhangend karakter' hebben, en ontbreken 'een overzicht van (voorgenomen) activiteiten, een tijdsplanning, een budget, verantwoordelijke functionarissen en een rapportagestructuur' (Van Someren et al. 1993, v). Bij vergunningen 'ontbreekt de vertaling naar bedrijfsprocessen' (idem). Weliswaar blijkt in 4 op de 10 bedrijven ook het uitvoerend personeel specifieke milieutaken te hebben gekregen, maar 'aard en omvang van deze taken blijken sterk te variëren' (idem, vi). De betekenis van de milieubeleidsverklaring 'moet worden gerelativeerd', 'het komt vaak voor dat registraties primair een ander doel dienen', en bij milieu-audits gaat het 'veelal om zogeheten nul-doorlichtingen, die eerder als startpunt dan eindpunt van een milieuzorgsysteem kunnen worden beschouwd' (idem, viii). Kortom, onduidelijk is waar milieuzorgsystemen in de praktijk voor staan – *wat ze betekenen* – zodat het ook duister blijft waar we het over hebben bij een al dan niet effectief bedrijfsmilieuzorgbeleid.¹⁷

En ten slotte is het nog de vraag of men nu werkelijk de *vrijwillige* (a) invoering van milieuzorgsystemen heeft geregistreerd. Uiteraard valt aan de cijfers niet af te zien of bedrijven vrijwillig de verantwoordelijkheid oppakken middels een milieuzorgsysteem de eigen milieubelasting terug te dringen, of dat men braaf en initiatiefloos de voorschriften van de overheid volgt. Is per definitie van vrijwillige invoering sprake, omdat de overheid tot dusver alleen nog maar met sancties *dreigt*? Dat zou een prototypisch overheidscentristische opvatting zijn. Vanuit het perspectief van de bedrijven is het milieuzorgbeleid immers ook voor een (gefaseerde) wetgevingsoperatie aan te zien. Die zienswijze zou mede op conto van het ingezette communicatieve instrumentarium te schrijven zijn, waardoor wat hier plaatsvindt door de doelgroep te interpreteren is als de zorgvuldige invoering van een nieuw soort milieu-regulering. Die nog als legitiem wordt ervaren ook, want bedrijven is de ruimte en tijd gelaten de noodzakelijke aanpassingen te treffen alvorens ze met dwingende maatregelen te maken krijgen. Of wellicht *anticiperen* bedrijven op wettelijke maatregelen, vanuit de veronderstelling dat de doelstelling toch niet gehaald zal worden. Ook dat zou niet onlogisch zijn, gezien het feit dat bedrijven immers vaak al in *prisoners' dilemma*-achtige situaties verkeren, waarbij degene die de eerste milieumaatregel neemt ook degene is die als eerste het onderspit in de concurrentiestrijd delft. In dit verband is de conclusie uit de tussenevaluatie informatief, dat 'de doelstelling (...) van overheidszijde een van de belangrijkste bevorderende factoren is, hetgeen wellicht wordt veroorzaakt door de in de regeringsnotitie genoemde "sanctie" in de vorm van wettelijke bepalingen, in het geval van onvoldoende voortgang' (Van Someren et al. 1993, 107).

Consequentie hiervan is wel dat de geloofwaardigheid van de overheid op het spel komt te staan bij uitblijven van wettelijke follow-up. Daaruit volgt een dilemma voor de minister, zoals ook welsprekend door de evaluatie-onderzoekers verwoord: 'Toepassing van gedetailleerde juridische voorschriften (is) welhaast vanzelfsprekend tot mislukken gedoemd (...). Globale voorschriften bemoeilijken daarentegen de toetsbaarheid in juridische zin (...). Contraproductiviteit van regelgeving is aldus bepaald niet denkbeeldig. (...) (Daarmee) is de stel-

ling ontstaan dat de regering wel een sanctie heeft gesteld, maar die niet op bruikbare wijze zal kunnen operationaliseren' (Van Someren et al. 1993, 108).

Overheid en bedrijven hebben elkaar in de tang en verkeren in een paradoxale verhouding, zoveel is duidelijk. Van bedrijven valt op deze manier niet vast te stellen of ze al dan niet vrijwillig de overheidsnorm over- en ter harte nemen. Terwijl de minister zichzelf terugvindt in een situatie waarin hij iets wettelijk moet afdwingen wat niet af te dwingen valt. En ondertussen is nog geenszins klaarheid gekomen in de kwestie waar het om te doen was. Hebben milieuzorgsystemen zin? Het wachten is op onderzoek dat daar antwoord op kan geven.

De zin van het hedendaags milieuzorgbeleid

Terwijl nog maar weinig bekend is van de zin van doelgroepenoverleg, milieuconvenanten en -zorgsystemen, wordt van diverse zijden gewezen op de beperkte effectiviteit en bedenkelijke staat van legitimiteit van deze tak van het milieubeleid. Met die criteria alléén is over het beleid in kwestie geen afgewogen oordeel te geven, zo is hier gedemonstreerd. Dergelijke rationalistische evaluaties van dit type beleid leiden tot voorspelbaar negatief of zinledig resultaat, terwijl ze de betekenis van het beleid voor de betrokken actoren buiten beschouwing laten.

Uiteraard hangen de criteria waar het rationalistisch onderzoek zich van bedient nauw samen met centrale maatschappelijke en juridische waarden. Het is dan ook niet onterecht dat de onderzoekers de aandacht vestigen op de geringe effectiviteit van convenanten. Alleen wakkeren ze door een te eenzijdige aandacht hiervoor als vanzelfsprekend de roep aan om een krachtadiger ingrijpen door een sterke staat – daar waar de afgelopen decennia juist de beperkingen van spierballenvertoon van overheidswege aan het licht hebben gebracht. En welker dient ook de democratische gelegitimeerdheid van het milieuzorgbeleid punt van aandacht te zijn en te blijven. Te eenzijdige gerichtheid daarop maakt echter dat de nadruk meer komt te liggen op het uitblijven van onregelmatigheden dan op het doorbreken van ongewenste regelmaat. Voor een meer volledige en realistische vaststelling van potentiële mogelijkheden en beperkingen van overheidsinterventies zal men op zoek moeten naar de zin van het beleid.

5. Op zoek naar de zin van beleid

In het moderne bestuur en beleid speelt de overheid steeds minder voor chauffeur en treedt ze steeds meer op als rijder, garagehouder of desnoods kilometerpaal. Het beleidsrelevante onderzoek stelt echter nog altijd de rol van de overheid centraal, waardoor voor het voortrazende verkeer noch voor het overheidsoptreden veel begrip ontstaat. In deze bijdrage is gepleit voor meer hermeneutisch onderzoek naar wat de zin van beleid is genoemd, en is gesteld dat legitimiteit, effectiviteit en zin van het overheidsoptreden in samenhang moeten worden gezien.

Nadat in het voorgaande de beperkingen zijn gedemonstreerd van rationalistische evaluaties van hedendaags beleid, geef ik hieronder een aanduiding van wat mijns inziens dan wél gedaan moet worden. Al past daarbij tegelijk de aantekening dat over de aard van hermeneutisch onderzoek al ruimschoots literatuur voorhanden is uit beleidswetenschappelijke (Van Vught 1984; 1987), wetenschapsfilosofische (Van Vucht Tijssen en Van Rijen 1991) en onderzoeksmethodologische hoek (Wester 1987).

Als gezegd is de zin van beleid zowel afhankelijk van vorm en inhoud van het beleid, als van de betekenis die in het veld aan het beleid wordt toegekend. Die zingeving kan alleen worden begrepen vanuit het perspectief van de betrokkenen zelf. Inzicht in de zin van het beleid is dus alleen te krijgen vanuit een combinatie van twee invalshoeken: één waarbij de overheid juist niet centraal staat – onderstaand in vier samenhangende punten uitgewerkt – en één met de overheid alsnog in het middelpunt.

(1) Op zoek naar de relevante context

Maatschappelijke actoren hebben zowel, simultaan, direct en indirect, te maken met een scala aan wetten, subsidieregelingen en heffingen, voorlichting en overleg, alsook met geheel andere eisen en randvoorwaarden vanuit relevante economische, technologische en sociaal-culturele contexten. Belangrijk is te begrijpen welke omstandigheden voor de betrokkenen de doorslag geven bij het maken van hun keuzes en afwegingen. Die zijn immers maatgevend voor de betekenis van zowel de uiteindelijke keuze als van het beleid. Zo ligt het voor de hand dat een bedrijf dat een milieuzorgsysteem invoert als

onderdeel van een groen-imago-campagne, dat anders zal doen dan een bedrijf dat tot invoering overgaat om herhaling van een milieucalamiteit te voorkomen. Wat ook weer zal verschillen van een bedrijf dat op last van een grootafnemer een ISO-gecertificeerd milieuzorgsysteem nastreeft, en ook weer van een bedrijf dat dat doet op aandrang van een milieumambtenaar.

(2) Op zoek naar processen van maatschappelijke coördinatie

Onderzoek naar de zin van beleid kan niet blijven steken bij formele regels, maar zal gericht moeten zijn op de *betekenis* die dergelijke regels hebben. Omgekeerd geldt dat in het onderzoek tot uitdrukking zal moeten komen dat veel maatschappelijke coördinatie en regulering plaatsvindt met informele regels van andere aard, en zijn werking vindt langs media als concurrentiedwang en marktwerking, technologische push, ideologische conventies, hiërarchische verhoudingen (marktmacht), culturele normen en waarden. 'Zelfregulering' zal bij voorbeeld breder moeten worden gezien dan slechts in de vorm van alternatieve regelgeving, formele gedragscodes en het optreden van handhavers in niet-overheidshoedanigheid, omdat dan voorbij wordt gegaan aan veel algemenere vormen van maatschappelijke ordening, en de wijze waarop de overheid die bevordert of juist blokkeert. Zo zal het nogal wat uitmaken of de overheid een milieuconvenant afsluit met een bedrijfstak waarbinnen een paar grote bedrijven de dienst kunnen uitmaken (zoals in de verfindustrie of de verpakkingsindustrie; vgl. Peters 1992); of dat de overheid afspraken maakt met een sector die in zware internationale prijsconcurrentie is verwickeld (zoals de basismetaal); of dat beleids-overeenkomsten worden aangegaan met branches waarbinnen bedrijven afzonderlijk en ook collectief nauwelijks in staat zijn veel marktmacht te ontwikkelen tegenover leveranciers en afnemers (zoals drukkerijen of autospueters).

(3) Op zoek naar processen van organisatorische coördinatie

Ook op organisatieniveau is het van belang te onderkennen dat geschreven en ongeschreven regels ver uiteen kunnen lopen, en dat geschreven regels zelfs veelal ontbreken. De typische (beter nog: ideaaltypi-

sche) organisatievorm waarin sturing bij uitstek door middel van formele regels plaatsvindt, is de machinebureaucratie. Stel dat bijvoorbeeld een milieuzorgsysteem wordt ingevoerd in een machinebureaucratische organisatie, dan valt daarvan wel degelijk effect te verwachten. In professionele bureaucratieën als ziekenhuizen of universiteiten ligt dat anders; daar valt te verwachten dat vooral de normen van de professie maatgevend zullen blijven. Terwijl in bij voorbeeld simpele structuren alleen telt wat de baas zegt en doet – alle mooie documenten en formele regels ten spijt (vgl. Mintzberg 1979). Bovendien komen dergelijke ideaaltypische organisaties in de praktijk niet veel voor. Binnen de meeste organisaties van enige omvang zijn subgroepen en subculturen te onderscheiden met afwijkende betekenispatronen, uiteenlopende referentiekaders en verschillende machtsposities (vgl. Mintzberg 1991). Deze subgroepen zullen binnen de organisatie verschillende betekenissen aan zaken hechten, en hun eigen relaties met de omgeving onderhouden. Een complexe intra- en interorganisatorische dynamiek is veelal het gevolg, die de relatie tussen formele regel en organisatorisch gedrag des te grondiger compliceert – en daarmee de relatie tussen bij voorbeeld milieuzorgsysteem en milieugedrag.

(4) Op zoek naar betekenissen

Ten slotte is het van belang dat het onderzoek niet alleen openstaat voor veranderingen in context en aard van de regels, maar ook voor geheel andere rationaliteiten waarnaar de regels kunnen verwijzen. Met andere woorden: veelal heeft een handeling voor de betrokkene niet (alleen) de betekenis die de overheid eraan toekent, maar gaat het (mede) om (andere) betekenissen van economische, technische, wettelijke of sociaal-culturele aard. Door middel van hermeneutisch onderzoek zal aan deze betekenissen recht moeten worden gedaan.

Het inzicht dat hierin verkregen kan worden, is om verschillende redenen van belang. Zo houden de betekenissen rechtstreeks verband met de institutionele setting en de maatschappelijke krachten waarbinnen de keuzes relevant zijn. Iedere mogelijke betekenis verwijst zo naar specifieke belangen en machtsverhoudingen. Analyse daarvan verschaft inzicht in de aard van strategisch gedrag (inclusief de manipulatie van betekenissen) en in het patroon van

afhankelijkheden waarbinnen het gedrag tot stand komt.

Maatschappelijke actoren zijn ingebed in verschillende institutionele velden en onderhouden uiteenlopende (interorganisationale) relaties. Veel interacties daarbinnen spelen zich af rond specifieke eigen thema's en betekenispatronen. Zicht op de (mogelijke) invloed hiervan zal verkregen moeten worden door de samenwerking en beïnvloeding te bestuderen in de vorm van ketens van betekenissen. Zo zal het bij voorbeeld nogal uitmaken of een ondernemingsraad van een bedrijf een milieuprobleem benadert als onderwerp van algemeen maatschappelijk belang (waarbij ze zelf nauwelijks bevoegdheden heeft); als arbeidsomstandighedenprobleem (waar ze de arbeidsinspectie bij kan betrekken als ook diverse eigen bevoegdheden kan aanroepen); dan wel als werkgelegenheidsbedreigend onderwerp (waarbij de creativiteit al gauw geblokkeerd raakt en spoedig de hulp van vakbondsbestuurders wordt ingeroepen).

Alsnog: op zoek naar de rol van de overheid

Met een pleidooi voor minder overheidscentristisch onderzoek wil niet gezegd zijn dat geen verder onderzoek naar de rol van de overheid zou moeten plaatsvinden. Misschien zelfs wel integendeel. Eén probleem van het rationalistische onderzoek is immers juist dat de centrale positie die de interveniërende overheid erbij inneemt bezinning op de uitgangspunten van de interventie verhindert. Vanuit de rationalistische positie is het stuurvermogen van de overheid axiomatisch; falende interventies worden geweten aan 'storende' factoren of belemmeringen voor doeleindenrealisatie, die alsnog onder rationeel beheer moeten worden gebracht (Simonis 1983, 89). Om de rol die de overheid zelf speelt kritisch te kunnen beoordelen, zal zij uit het brandpunt van de analyse moeten verdwijnen en in haar context moeten worden gezien. Enerzijds is een beoordeling van haar inbreng vanuit het perspectief van de 'bestuurden' nodig. Slechts van daaruit wordt zichtbaar welke sociale verbanden de overheid bekrachtigt, ongemoeid laat, verlegt of wellicht zelfs vernietigt.¹⁸ Anderzijds dient de a priori rationele interpretatie van de beleidsdoeleinden gecompleteerd te worden met een symbolische, en is het zaak ook de boodschap te begrijpen die de beleidvoerders met

het beleid beogen naar buiten (of wellicht naar binnen) te brengen. Van daaruit kan ook worden gezien of bij de in deze bijdrage besproken vernieuwing in alle gevallen werkelijk sprake is van een andere – leergierige – opstelling van de overheid.

Kortom. Aan het moderne overheidsbeleid dat in deze bijdrage centraal staat, ligt een reflectie op het sturend vermogen van de overheid ten grondslag. Het beleid moet dan ook enerzijds opgevat worden als resultaat, en anderzijds in zijn doelzoekendheid als begin van een leerproces. Aan dat beleid worden eisen van legitimiteit en effectiviteit gesteld. In hoeverre daaraan wordt voldaan, is tot op zekere hoogte met rationalistisch onderzoek na te gaan. Maar daarmee is het verhaal niet af, en is aan de onderliggende inzet van het beleid nog geen recht gedaan. In het hedendaagse bestuur en beleid is de rol van de overheid én de rol van maatschappelijke actoren niet langer een gegeven. De uiteindelijke rolverdeling en -invulling is juist de uitkomst van een zoekopdracht die in het beleid ligt vervat. Voor de bestuurs- en beleidswetenschappen is bij die zoektocht een taak weggelegd. Die taak is te vervullen door de overheid niet centraal te stellen, maar juist afstand van haar te nemen en vanuit kritisch gedistantieerde positie de zin van interventies te bezien.

Noten

1. Hoogerwerf (1993, 218) geeft een schets van de opkomst van het rationalistische beleidsonderzoek. Hiervoor waren met name van belang de beweging van het posthavioralisme (rond de jaren zeventig), die maatschappelijke relevantie vooropstelde, en Brechts wetenschappelijk waardenrelativisme (jaren zestig), dat stelt dat waarden en doelen een centrale positie in de politieke theorie horen in te nemen, maar wel met ondubbelzinnig wetenschappelijke middelen dienen te worden behandeld.

2. Van Vught (1984, en krachtiger nog in 1987) beschrijft de standpunten van de twee scholen, constateert dat het vakgebied in kampen uiteen dreigt te vallen (1987, 156) en spreekt over methoden die wederzijds als gruwel en verschrikking worden ervaren (1987, 172). Snellen (in discussie met Herweijer, 1992) meent dat een onderscheid tussen effectiviteit en doelbereiking getuigt van overheidscentrisme, waartegenover Herweijer stelt dat voor een kritisch oordeel over de effectiviteit en efficiency van beleid een dergelijk onderscheid noodzakelijk is. Abma (1993) spreekt van een dominante technocratische oriëntatie die opereert binnen de grenzen van een positivistische epistemologie, welke haar limiteert tot een technische of instrumentele rationaliteit, en van evaluatoren die

voor de veiligheid van deze geaccepteerde kaders kiezen omdat ze anders het risico lopen aangevallen, genegeerd of gedegradeerd te worden.

3. Voor een algemene rechtssociologische analyse zie met name Teubner 1983. In Nederland is dit thema bij voorbeeld uitgebreid aan de orde gekomen bij Bovens en Witteveen (1985); resp. bij Bovens, Derksen en Witteveen (1986).

4. Van Gunsteren en Van Ruyven (1993) spreken in dit verband van het ontstaan van 'de ongekende samenleving'. Van der Veen (1993) geeft de voorkeur aan de aanduiding 'de ondoorzichtige samenleving'.

5. Van Gunsteren (1985) onderscheidt twee vormen van maatschappelijk leren. Enerzijds is er de weg van de analyse en instructie (die hij A/I-leren noemt), waarbij betrokkenen of deskundigen een analyse maken van de beste oplossing en vervolgens de uitvoerenden daaromtrent instrueren. Anderzijds is er de weg van de variëteit en selectie (die hij V/S-leren noemt), waarin parallel verschillende maatschappelijke experimenten plaatsvinden en na verloop van tijd de best werkende variant wordt geselecteerd en gegeneraliseerd. Het is deze laatste leervariant waaraan Luhmann lijkt te refereren als hij stelt dat de 'Centerless society' een bestuursvorm nodig heeft die het mogelijk maakt 'verschiedene Problemlösungen in ihren Konsequenzen zu vergleichen, kritische Erfahrungen zu machen, Erfahrungen aus verschiedenen Rechtsbereichen zu vergleichen, kurz: zu lernen' (Luhmann 1970, 19).

6. Vergelijk ook Peters (1979, 248), die in eerste instantie spreekt over 'recht dat rechten geeft', waarbij van de rechts-subjecten 'juist anders dan in geval van het meeste recht waarmee zij te maken hebben, geen conformisme, maar non-conformisme [wordt] gevraagd'. Zie voor een algemene bespreking van de nieuwe arbo-wetgeving het Arbo-themanummer van *OR-informatie* (1994, nr. 3). De commissie 'Open normen in de arbeidsomstandigheden' maakt deel uit van de commissie-Kortmann. Zie met name het interview met de voorzitter, prof. De Ru, in *Arbeidsomstandigheden* 70 (1994), nr. 6, onder de titel 'De Arbowet kan in de prullenbak'.

7. 'De mate waarin een bepaald beleid of een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel, duiden we aan als de effectiviteit (doeltreffendheid) van dat beleid of dat middel', zo luidt de definitie (Hoogerwerf 1983). Is er geen 'bepaald doel', dan wordt het moeilijk enige effectiviteit vast te stellen.

8. Vergelijk de criteria van 'rechtmatigheid' en 'doelmatigheid' waaraan de Algemene Rekenkamer de overheidsuitgaven toetst, op basis van de artikelen 51-58 van de Comptabiliteitswet.

9. Voor een beknopt historisch overzicht, zie TK 1988-1989, 20633, nrs. 2-3.

10. Of althans: hoe innovatief de gedachte erachter is. In wezen is het immers al sinds jaar en dag zo, dat bij voorbeeld milieunormen in vergunningen e.d. in overleg tussen overheid en bedrijven worden vastgesteld (zie b.v. Van der Tak 1988, Widdershoven en Hagelstein 1992).

11. Zie diverse bijdragen in Van Ommeren en De Ru 1993; in het bijzonder voor milieuenvenanten de bijdrage van Michiels (p. 227-250). Van Vliet (1992, 100) wijst op de problemen die verband houden met 'derden-belanghebbenden' en

de problematische inbedding in de algemene milieubesturingsstructuur.

12. Vergelijk de eerder gegeven definitie van Hoogerwerf (1983), zie noot 7. Hoogerwerf voegt daar aan toe: 'Effectiviteit is dus niet slechts de mate waarin doeleinden gerealiseerd zijn.' Essentieel is de mate waarin het beleid en/of het ingezet-middel daaraan heeft bijgedragen.

13. Een mooi voorbeeld van zinvol overheidsoptreden in het kader van het doelgroepenbeleid is aan te treffen in de beschrijving die Termeer (1993, 182 e.v.) geeft van de onbevangen wijze waarop VROM-ambtenaren met de landbouwsector in overleg traden, niet gehinderd door enige fingevoeligheid aangaande de vastgeroeste hiërarchische structuur en navante gedragsregels binnen de varkenshouderij. Termeer schrijft een niet onbelangrijk aandeel in de ineenstorting van het 'groene front' aan deze activiteiten toe – iets wat echter betrekkelijk los staat van de eigenlijke doelstellingen waarmee VROM het overlegveld betrad.

14. Een integraal milieuzorgsysteem bestaat uit de volgende 8 organisatorische voorzieningen: een milieubeleidsverklaring; een milieuprogramma; integratie van de milieuzorg in de bedrijfsvoering; metingen en registraties; interne controles; voorlichting en opleiding; externe verslaglegging; doorlichting van het milieuzorgsysteem.

15. Bij de beoordeling van de voortgang is ernaar gekeken of bedrijven 'veel of weinig concrete maatregelen ter beperking van de milieubelasting treffen (...), zij over veel of weinig elementen van een milieuzorgsysteem beschikken en of zij, naar eigen zeggen, reeds beschikken over een milieuzorgsysteem (...)' (Van Someren et al. 1993, iii/iv).

16. De onderzoekers gaan weliswaar in op de vraag of milieuzorgsystemen leiden tot een vermindering van de milieubelasting ('die vraag is vaak gesteld en uiterst relevant') en geven daar ook een antwoord op: 'In de regel is het niet zo dat bedrijven eerst een milieuzorgsysteem invoeren, daarna maatregelen plannen en uitvoeren opdat tenslotte de milieubelasting wordt gereduceerd' (Van Someren et al. 1993, xiii). Maar antwoord en vraag gaan voorbij aan de 'sterkere gerichtheid op preventie en anticipatie' waar het om begonnen was.

17. Wat voor sommigen reden is ook de legitimiteit van het beleid in twijfel te trekken. Zo wordt erop gewezen dat er 'een grote mate van vrijblijvendheid en ook onduidelijkheid is wat betreft de feitelijke invulling van de systematiek' (Heerings 1992, 62; onder de titel: 'milieuzorgsystemen: zorg zonder inhoud'); en dat het concept vaag geformuleerd, onvoldoende onderbouwd en daardoor te weinig richtinggevend zou zijn (Van Liere, Rozendal en De Bie 1992).

18. Vergelijk het zogenaamde 'regulatieve trilemma' dat Teubner aldus formuleert: 'External influence on areas of social life is possible within the paths of the respective self-reproduction. Every regulatory intervention that goes beyond these limits is either irrelevant or produces disintegrating effects on the social area of life or else disintegrating effects on regulatory law itself' (aangehaald in: Van Seters 1992, 38).

Literatuur

- Abma, T.A., 1993, 'Voorbij de technocratische oriëntatie in de beleidsevaluatie'. In: *Beleid & Maatschappij*, jrg. XX, 5, p. 244-254.
- Bovens, M.A.P., en W.J. Witteveen (red.), 1985, *Het schip van staat*, Zwolle.
- Bovens, M.A.P., W. Derksen en W.J. Witteveen (red.), 1986, *Sturing van de samenleving*, Zwolle.
- Calkoen, P., en K. ten Have (1991), *Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen; stand van zaken in bedrijven 1990/1991*, Tilburg 1991.
- Frissen, P.H.A., 1993, 'Zelfregulering en besturingsconcepties'. In: Eijlander, Gilhuis en Peters (red.), *Overheid en zelfregulering*, Zwolle.
- Godfroi, A.J.A., en N.J.M. Nelissen (red.), 1993, *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Bussum.
- Gunsteren, H.R. van, 1985, 'Het leervermogen van de overheid'. In: Bovens en Witteveen (red.), p. 53-74.
- Gunsteren, H.R. van, en E. van Ruyven, 1993, 'De Ongeken-de Samenleving (DOS), een verkenning'. In: *Beleid & Maatschappij*, jrg. XX, 3, p. 114-125.
- Heerings, H., 1992, 'Zorgsystemen: zorg zonder inhoud'. In: Borne, C. van den (red.), *De schone schijn van het milieubeleid*, Nijmegen.
- Herweijer, M., en F. Fleurke, 1992, 'Hoe en wanneer bevoor-de ren plannen en convenanten de effectiviteit van beleid?' In: Pröpper en Herweijer, p. 85-107.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, 1994, 'Convenanten in de Neder- landse overlegeconomie'. In: *Justitiële verkenningen*, nr. 9, p. 9-25.
- Hoogerwerf, A. (red.), 1983, *Succes en falen van overheidsbe- leid*. Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf, A., 1993, 'Een kwart eeuw beleidswetenschap: ontwikkeling, stand van zaken en uitdagingen'. In: *Be- leidswetenschap*, 3, p. 215-237.
- Huls, N.J.H., en H.D. Stout (red.), 1992, *Reflecties op reflexief recht*, Zwolle.
- Kickert, W.J.M. (red.), 1989, *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn.
- Klok, P.J., 1989, *Convenanten als instrument van milieube- leid*, Enschede.
- Liere, C. van, P.J. Rozendal en S.E. de Bie, 1992, 'Milieu: ook voor het rijk een interne zorg'. In: *Bestuurskunde*, nr. 5, p. 247-252.
- Luhmann, N., 1970, 'Evolution des Rechts'. In: *Rechtstheo- rie*, 1970, p. 3-22.
- Michiels, F.C.M.A., 1993, 'De betrekkelijke waarde van mi- lieuconvenanten'. In: Ommeren, F.J. van, en H.J. de Ru (red.), 1993, p. 227-249.
- Mintzberg, H., 1979, *The structuring of organizations*, Engle- wood Cliffs N.J.
- Mintzberg, H., 1991, 'De effectieve organisatie: krachten en vormen'. In: *HRM-select*, nr. 3.
- Ommeren, F.J. van, en H.J. de Ru (red.), 1993, *Convenanten tussen Overheid en maatschappelijke organisaties*, 's- Gravenhage.
- Peppel, R.A. van de, 1992, 'Convenanten en de binding van de doelgroep'. In: *Bestuurskunde*, nr. 5, p. 238-246.
- Peters, A.A.G., 1979, 'Recht als project'. In: *Ars Aequi*, 28 (1979), 11, p. 245-256.
- Peterse, A.H., 1992, 'Verpakkingsconvenant: element in een alternatieve sturingsstrategie'. In: Huls en Stout, p. 199-209.
- Pleijte, M., en B. van Geleuken, 1994, 'Het milieuconvenant; goede voornemens, slechte resultaten'. In: *Justitiële ver- kenningen*, nr. 9, p. 83-94.
- Pröpper, I.M.A.M., en M. Herweijer (red.), 1992, *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer.
- Ru, H.J. de, 1993, 'Convenanten tussen maatschappelijke or- ganisaties en overheid, behoefte en rechtvaardiging'. In: Ommeren, F.J. van, en H.J. de Ru (red.), p. 1-28.
- Seters, P.C.M. van, 1992, 'Dilemma's van modern beleids- recht'. In: Huls en Stout, Zwolle, p. 29-42.
- Simonis, J.B.D., 1983, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam.
- Snellen, I.Th.M., en M. Herweijer, 1992, 'Discussie over ef- fectiviteit'. In: *Beleidswetenschap*, 4, p. 370-380.
- Someren, T.C.R. van, J. van der Kolk, K. ten Have en P. Cal- koen, 1993, *Onderzoeksrapport bedrijfsmilieuzorgsyste- men; tussenevaluatie 1992*, Den Haag.
- Tak, Th. van der, 1988, *Vergunning verleend*, Rotterdam, 1988.
- Termeer, C.J.A.M., 1993, *Dynamiek en inertie rondom mest- beleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varjenshouderijnetwerk*, Den Haag.
- Teubner, G., 1983, 'Substantive and reflexive elements in mo- dern law'. In: *Law and Society Review*, p. 239-285.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20633, nrs. 2-3; *No- titie Bedrijfsinterne Milieuzorg*.
- Veen, R. van der, 1993, 'De afnemende doelmatigheid van so- ciaal beleid: een uitdaging voor het lokaal bestuur?' In: *Bestuurswetenschappen*, 6, p. 429-437.
- Vliet, L.M. van, 1991, 'Een toekomst voor communicatieve regulering?' In: *Bestuurswetenschappen*, 4, p. 272-288.
- Vliet, L.M. van, 1992, *Communicatieve besturing van het mi- lieuhandelen van ondernemingen*, Delft.
- Vucht Tijssen, L. van, en W. van Reijen (red.), 1991, *Kennis en werkelijkheid*, Muiderberg.
- Vught, F.A. van, 1984, 'Methodologische aspecten van be- leidsevaluatie'. In: Blommestein, Bressers en Hooger- werf (red.), *Handboek beleidsevaluatie; een multi-dis- ciplinaire benadering*, Alphen aan den Rijn, p. 35-49.
- Vught, F.A. van, 1987, 'Verklaringsmodellen bij beleidseva- luatie'. In: Lehning en Simonis (red.), *Handboek beleids- wetenschap*, Meppel, p. 154-176.
- Wester, F., 1987, *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Muiderberg.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1988, *Rechtshandhaving*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1992, *Mi- lieubeleid*, Den Haag.
- Widdershoven, R., en G. Hagelstein, 1992, *De milieuvergun- ning in bedrijf, fase 1, deelonderzoek I: De WABM-ver- gunning doorgelicht*, Den Haag.