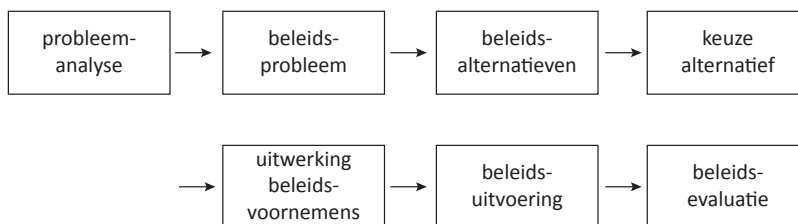


1 Van probleem tot beleid

1.1 Inleiding

Beleid wordt in het algemeen gevoerd volgens een route die begint met een probleemverkenning of probleemidentificatie. Daarna worden de onderwerpen geselecteerd waarop het beleid moet worden gericht. Deze vormen samen het beleidsprobleem.

Op basis van een beleidsprobleem kunnen de mogelijke beleidskeuzes of beleidsalternatieven verkend worden. Dan volgt een beslissing op hoofdlijnen: dit gaan we op deze manier doen. Een beleidsplan geeft een uitwerking van concrete beleidsvoornemens en doelstellingen en de definitieve keuze van de instrumenten en de tijdspanne. Ten slotte volgen de uitvoeringsmaatregelen en worden de resultaten beoordeeld. Al deze onderdelen samen worden de beleidscyclus genoemd.



Figuur 1.1 Beleidscyclus

Zelfs als beleid op de geschetste, rationele manier verloopt, kan er tijdens het beleidsproces toch nog van alles misgaan. Zo kunnen er tijdens de uitvoering van het beleid onvoorziene problemen optreden. Er blijkt bijvoorbeeld een gebrek aan specialistische kennis, voor de uitvoering is meer tijd nodig dan ingecalcu-leerd, nieuwe informatie komt beschikbaar die tot wijziging van beleidsdoelstel-lingen of procedures leidt, extra kosten moeten worden gemaakt die de

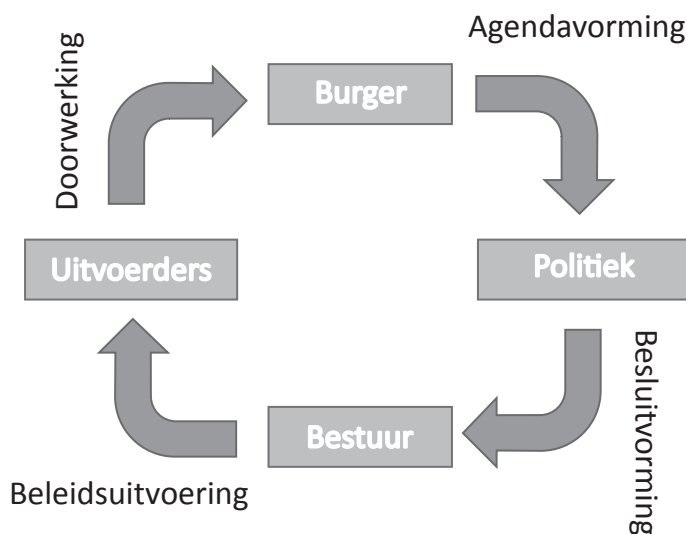
beleidsvoering duurder maken of de doelgroep van het beleid blijkt andere wensen te hebben.

Ook kunnen zich veranderingen in de externe omstandigheden voordoen. Daarom moet er tijdens het beleidsproces meestal worden teruggekoppeld, herzien, bijgesteld, heroverwogen of omgebogen. Hieruit volgt dat de beleidsvoering – vanaf het eerste beleidsvoornemen tot aan het finale resultaat – geen lineair proces is, maar door allerlei factoren doorgaans een wisselvallig patroon vertoont. Er is echter één constant gegeven, namelijk dat overheidsbeleid altijd een bepaald doel dient.

De beleidscyclus is dus een conceptueel en sterk gestileerd model om de verschillende fasen van een beleidsproces die in het openbaar bestuur gangbaar zijn zichtbaar te maken. Zo kan de beleidscyclus in een gemeente onderscheiden worden in:

- *Coalitieprogramma*. Bij de start van een nieuwe collegeperiode worden in het coalitieprogramma plannen opgenomen voor de volgende vier jaar, in de vorm van speerpunten voor de verschillende terreinen waarop de gemeente actief is. Concrete resultaten en projecten worden aangegeven.
- *Kadernota*. De jaarlijkse beleids- en budgetcyclus kent vijf vaste, achtereenvolgende stappen. De cyclus begint met een kadernota in het voorjaar, waarin de hoofdlijnen voor de begroting voor het volgende jaar worden geschetst. Nieuw beleid, ontwikkelingen (meevallers en tegenvallers) en eventuele keuzes in bezuinigings- of belastingmaatregelen van de gemeenteraad.
- *Programmabegroting*. In het najaar volgt een uitwerking in de programmabegroting. Deze beschrijft de plannen voor het volgende jaar aan de hand van de vragen: Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? De begroting gaat dus zowel over beleid als over budgetten.
- *Bestuursrapportages*. Tussentijds wordt in het begrotingsjaar de vinger aan de pols gehouden. Zitten we op koers en worden de doelen gehaald? De gemeenteraad doet dit met behulp van twee bestuursrapportages. Daarin verwoordt het college hoe de stand van zaken is tot en met april (eerste bestuurdersrapportage) en tot en met augustus (tweede bestuurdersrapportage).

Er is niet één allesomvattend model, maar er zijn er meerdere, afhankelijk van wat zichtbaar moet worden gemaakt. Het model in figuur 1.2 is een voorbeeld van een beleidscyclus.



Figuur 1.2 Voorbeeld van een beleidscyclus

Het model van een beleidscyclus bestaat uit de volgende onderdelen:

- *Agendavorming*. Burgers signaleren problemen en verwachten dat politici (bijvoorbeeld parlementsleden, raadsleden, statenleden) deze in de politieke arena (parlement, gemeenteraad, provinciale staten) onder de aandacht brengen of behandelen.
- *Besluitvorming*. Bestuurders stellen – na debat, onderhandeling en formele beslisprocedures – beleid vast dat wordt geïmplementeerd.
- *Beleidsuitvoering*. Het vastgestelde beleid wordt volgens bepaalde richtlijnen en procedures uitgevoerd of toegepast.
- *Doorwerking*. De uitvoering van het nieuwe beleid leidt tot maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld daling van de criminaliteit onder jongeren, veranderingen in gezinsinkomens).
- *Terugkoppeling*. De veroorzaakte effecten van het nieuwe beleid worden meegenomen in de vraag of het bestaande beleid moet worden aangepast of dat nieuw beleid moet worden gemaakt.

Overheidsbeleid kan zich richten op talloze doelstellingen. In de beleidswetenschap worden deze gemakshalve onder één noemer gebracht: het oplossen van een maatschappelijk probleem. Feitelijk is dit echter onjuist, omdat beleid op

een veel breder scala van doelstellingen gericht kan zijn. In sommige gevallen gaat het zelfs helemaal niet om problemen in eigenlijke zin, maar om ambities, het bevorderen van cultuur, sport en recreatie, het beschermen van het milieu of het voorkomen van onheil, bijvoorbeeld bij het verlenen van een vergunning voor een carnavalsoptocht, het veroveren van de ruimte, het bevorderen van woningsisolatie of het regelen van staanplaatsen voor kermissen. Kortom, de overheid voert ook beleid om problemen te voorkomen, de samenleving rechtvaardig in te richten, de welvaart te bevorderen of om de maatschappij wat aangenamer te maken.

Van de overheid wordt verwacht dat zij maatschappelijke problemen zo mogelijk voorkomt, in ieder geval vermindert of oplost. Die verwachtingen zijn vooral na de Tweede Wereldoorlog enorm gegroeid. Na het midden van de jaren zestig nam de emancipatie van de samenleving – begunstigd door een zeer sterke welvaartsgroei – een hoge vlucht. Burgers stelden niet alleen steeds meer eisen aan de overheid, zij legden ook allerlei maatschappelijke en individuele problemen op het bordje van de overheid. Zij verwachtten van haar dat zij die problemen zou oplossen en de bevolking tegen allerlei onheil zou beschermen. Sommigen spreken dan ook van de naoorlogse waarborgstaat.

16 Maar dat is soms niet alleen een ondankbare, maar ook een onmogelijke taak. Er zijn zoveel wensen en verlangens en zoveel tegenstrijdige belangen, dat veel maatschappelijke en individuele problemen niet opgelost kunnen worden. Ook zijn er maatschappelijke vraagstukken die zich niet gemakkelijk laten oplossen, ook al wordt vaak de indruk van het tegendeel gewekt, zoals milieuvervuiling door de uitstoot van schadelijke gassen, overvolle wegen in de Randstad, discriminatie en hoge tarieven in de gezondheidszorg.

De staat kan niet verantwoordelijk zijn voor het wel en wee van de burgers. Er zijn immers omstandigheden en invloeden waar de overheid nauwelijks vat op heeft en er zijn problemen die zo gecompliceerd en onbeheersbaar zijn dat het de overheid aan de mogelijkheden ontbreekt er effectief iets aan te doen.

En waar de overheid wel met redelijk succes beleid voert, kampt zij de laatste jaren met imago Problemen, zoals een tanend geloof in de effectiviteit van het overheidsbeleid, een afnemende publieke waardering voor het overheidshandelen en verzet vanuit maatschappelijke deelbelangen. Een belangrijke oorzaak daarvan ligt in het pretentieuze idee van de 'maakbare samenleving'. Deze pretentie uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw heeft geleid tot een overdaad aan regels, procedures en voorschriften. De burger is zich daaraan in toenemende

mate gaan ergeren en trekt er zich steeds minder van aan, zodat de uiteindelijke opbrengst gering blijkt te zijn. Ook doet zich maar al te vaak de situatie voor dat regels niet worden gehandhaafd of dat de naleving ervan niet wordt gecontroleerd.

Er is echter een omslag waarneembaar. Deze omslag uit zich in een bescheidener opstelling van de overheid in het ordenen, beheersen, regelen en sturen van de samenleving. De overheid heeft de *mythe van de bestuurbaarheid*, dat wil zeggen de gedachte dat de staat maatschappelijke processen vanuit een centraal punt kan reguleren en beheersen, laten varen. Een voorbeeld daarvan is de Omgevingswet.

Het overheidsbeleid wordt nu in een andere context gevoerd. Daar horen andere typen beleidsinstrumenten bij. Zo was vanaf het begin van de jaren negentig in de vorige eeuw het politiek-ideologische referentiekader 'new public management' (NPM) zeer dominant. NPM stelde de vraag centraal waar in het overheidsbeleid marktwerking kon worden geïntroduceerd. Beleidsinstrumenten die passen bij het gedachtegoed van NPM zijn deregulering, marktwerking, privatisering, outputmeting, managementtechnieken uit het bedrijfsleven en het benaderen van de burger als klant.

Vanaf ongeveer 2000 is het ideologisch-politieke referentiekader van de civil society opgekomen. Dat begrip roept beelden op van betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak, vergroting van maatschappelijk zelfbestuur ten koste van de politiek, beperking van commerciële invloeden en versterking van gemeenschapszin en tolerantie. Een belangrijk kenmerk is dat mensen die participeren en verantwoordelijkheid dragen gericht zijn op bredere (gezamenlijke, maatschappelijke) belangen dan alleen hun eigen welbevinden.

Met de opkomst van het begrip civil society groeide de kritiek op NPM. Het besef ontstond dat de negatieve effecten van prestatiemeting in de publieke sector de positieve kunnen overschaduw en dat doorgeslagen resultaatsturing het inhoudelijke werk van professionals aan kan tasten. Het begrip civil society legt het primaat bij de behoefte van mensen om invloed uit te oefenen op hun eigen situatie, bij hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de samenleving en er deel van uit te maken. Dat verbindt hen met de overheid, met non-profitorganisaties en met het bedrijfsleven.

Dit gedachtegoed sluit nauw aan bij het inzicht dat beleid niet alleen tot stand komt door de inzet van politici, beleidsmakers en uitvoerders, maar juist ook

door de inzet en het gedrag van de doelgroep zelf. Beleidsinstrumenten die passen bij dit politiek-ideologische referentiekader stellen mensen in staat mee te doen met de ontwikkeling van de samenleving, in plaats van alleen een rol te spelen als cliënt, klant of stemgerechtigde.

Ondanks een andere opstelling van de overheid is de veelheid van maatschappelijke problemen die de aandacht vragen er niet minder op geworden. Wel lijkt de mentaliteitsverandering te leiden tot een scherpere selectie van de problemen die op het bordje van de overheid terechtkomen en de problemen die de samenleving zelf moet oplossen.

Niet elk maatschappelijk probleem leidt derhalve automatisch tot overheidsbeleid. Als maatschappelijke problemen bij de overheid terechtkomen, zouden ze idealiter aan twee grondvoorwaarden moeten voldoen: ze moeten manipuleerbaar zijn (vatbaar voor beleid) en het oplossen ervan moet uit een oogpunt van algemeen belang tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend kunnen worden. In de praktijk wordt die beoordeling niet altijd gemaakt. Soms krijgen ambtelijke of bestuurlijke ambities voorrang op maatschappelijke problemen. Die beoordeling is afhankelijk van tijd en plaats en van de mentaliteit in de samenleving. Zo werd kinderopvang in de jaren dertig niet tot de zorg van de overheid gerekend, terwijl tegenwoordig kindercrèches en buitenschoolse opvang onder controle van de overheid vallen en in sommige gevallen zelfs gesubsidieerd worden.

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat een maatschappelijk probleem inhoudt en hoe een maatschappelijk probleem in termen van een beleidsprobleem kan worden gegoten. Daaruit wordt tevens duidelijk dat beleid op verschillende aspecten van een probleem kan worden gericht en dat mede daardoor de keuze van de beleidsinstrumenten wordt bepaald. Verder worden in dit hoofdstuk verschillende soorten instrumenten en hun karakteristieken onderscheiden.

In de klassieke benadering worden beleidsinstrumenten ingezet om één of meer doelstellingen te bereiken. Beleid wordt dan gezien in termen van doelen en middelen, *operationeel beleid*. Tegenwoordig bestaat er meer oog voor het beleidsproces en spreekt men van *strategisch beleid*, omdat ook de wijze waarop het beleidsproces verloopt bijdraagt aan het bereiken van het gestelde doel. De nadruk ligt dan op de weg waarlangs of de wijze waarop beleid moet worden uitgevoerd of tot stand komt. Het hoofdstuk wordt dan ook afgesloten met deze nieuwe benadering, waarin beleidsnetwerken centraal staan.

1.2 Maatschappelijk probleem

Of een maatschappelijke situatie als een probleem wordt ervaren, is van verschillende factoren afhankelijk: de maatstaf, de waarneming en de interpretatie of beoordeling van de bestaande situatie, de oorzaken van het probleem en de te verwachten gevolgen. De belangrijkste van deze factoren is de maatstaf, omdat een probleem altijd een discrepantie of verschil is tussen een bestaande situatie, iets wat we aantreffen of verwachten dat zal gebeuren, en de maatstaf die we aanleggen.

De *maatstaf* is een norm of een ideaal, in ieder geval iets nastrevenswaard. Daarmee mag echter niet de suggestie worden gewekt dat de maatstaf op zichzelf objectief is. Ook al is een maatstaf gebaseerd op ‘harde’ feiten, het blijft toch een kwestie van kiezen, min of meer subjectief dus.

Zo ziet armoede er in een ontwikkelingsland anders uit dan in ons land. Dat is afhankelijk van onder meer het minimaal noodzakelijke inkomen en het prijspeil van de noodzakelijke levensbehoeften. Armoede wordt in de samenleving dan ook verschillend ervaren, zeker als we landen onderling vergelijken. Afgezien van het feit dat de meningen over het minimale van het bestaansminimum uiteenlopen, is dat minimum in ons land vorstelijk in vergelijking met een Afrikaans ontwikkelingsland.

Omdat armoede aan het bestaande welvaartsniveau is gerelateerd, wordt er in ons land toch een relatief grote groep burgers als ‘arm’ gedefinieerd. We kunnen dus concluderen dat vrijwel elke maatstaf in de kern iets subjectiefs heeft, al staat dit de keuze van een duidelijk getal of een eenduidige maatstaf en een brede consensus over de keuze van de maatstaf niet in de weg.

Een maatschappelijke situatie of ontwikkeling moet vervolgens worden *geïnterpreteerd* of *beoordeeld*. Pas door de beoordeling op grond van een maatstaf kan een maatschappelijke situatie als een probleem worden beschouwd of ervaren. Vandaar dat we onder een maatschappelijk probleem het volgende verstaan:

Een maatschappelijk probleem is de discrepantie die bestaat tussen een maatstaf, een norm of een beginsel en een maatschappelijke situatie, de oorzaken daarvan of de verwachte ontwikkeling daarin.

De meeste maatschappelijke situaties die als problematisch worden aangemerkt zijn meervoudig: zij hebben een samengesteld karakter. De verkeersdichtheid

in ons land veroorzaakt niet alleen files tijdens spitsuren, maar leidt ook tot veel ongelukken, de uitstoot van fijnstof en verstopte binnensteden. Flexwerken vergroot niet alleen de arbeidsmobiliteit, het maakt het ook gemakkelijker om arbeidskrachten snel in te zetten in tijden van grote drukte en deze weer te laten uitstromen als de zaken minder goed lopen. Flexibel werken zorgt bij veel mensen ook voor onzekerheid over hun inkomen.

Kortom, een maatschappelijk probleem heeft meerdere aspecten. Het bestaat uit meerdere waargenomen of ervaren probleemaspecten, die overigens wel onderling aan elkaar zijn gerelateerd omdat ze tot hetzelfde probleem behoren. Zo kan de werkloosheid samenhangen met de economische conjunctuur, de internationale concurrentie, de dollarprijs en de rentevoet en kan deze zich uiten in werkloosheid onder jongeren, personen boven 55 jaar, allochtonen, ongeschoolden of hoogopgeleiden. Een probleemperceptie – dit is de wijze waarop een probleem wordt gedefinieerd, ervaren of geïnterpreteerd – heeft daardoor eveneens een samengesteld karakter.

Een maatschappelijke situatie kan onderwerp van beleid worden als de samenleving de desbetreffende maatschappelijke situatie als ongewenst ervaart. Het probleem staat dan op de *publieke agenda*. Maar het is niet vanzelfsprekend dat dit gebeurt. Omdat er rond maatschappelijke problemen vaak tegengestelde belangen spelen of er verschillende visies over bestaan, wordt een ongewenste situatie niet automatisch tot maatschappelijk probleem bestempeld.

Zo kunnen meningen en interpretaties ver uiteenlopen, wordt er meer of minder gewicht aan een probleem gehecht of raken we aan een probleem gewend. Velen beschouwen het aantal doden in het verkeer als de prijs die we voor onze mobiliteit en welvaart betalen. Een ander voorbeeld zijn de houtkachels en openhaarden in dichtbevolkte gebieden. Nu pas breekt het besef door dat de uitstoot van koolmonoxide en fijnstof een negatieve invloed heeft op de volksgezondheid.

Als de politiek (bijvoorbeeld een gemeente of een ministerie) een maatschappelijke situatie tot een ‘probleem’ verklaart, dan komt het voor beleid in aanmerking. Het maatschappelijk probleem komt op de *politieke agenda* of de *beleidsagenda*. Meestal zullen bestuurders en politici het maatschappelijk probleem binnen hun eigen maatschappijvisie of politieke opvattingen interpreteren, zodat de strijd over de aard, omvang en ernst van het probleem zich dan in het politieke debat voortzet. Voorbeelden hiervan zijn de regelmatig terugkerende

politieke discussies over werkloosheid, de invloed van de Europese Unie, armoede in Nederland, loonontwikkeling en files.

Uiteraard kan een maatschappelijk probleem ook worden genegeerd, weggere-deneerd of verdoezeld, bijvoorbeeld als het om een probleem gaat dat altijd al een probleem is geweest (fietsendiefstal, drugsgebruik). Een probleem wordt genegeerd of weggestopt door selectieve waarneming, als een problematische situatie door de vingers wordt gezien (gedoogd) of als men verwacht dat het probleem vanzelf wel zal verdwijnen. Veel bestuurders sluiten de ogen voor een probleem, bijvoorbeeld als het niet in hun politieke kraam te pas komt, met als gevolg dat er dan geen of slechts symbolisch beleid wordt gevoerd. Zo hebben bewoners van de Rotterdamse wijk Spangen uiteindelijk het heft in eigen hand genomen door drugspanden te ‘ontmantelen’ en ‘drugsridders’ in hun wijk te weren, omdat zij het gevoel hadden dat het gedoogbeleid van het gemeentebe-stuur en de politie de maatschappelijke problematiek ontkende of negeerde.

1.3 Beleidsprobleem

Wil de overheid voor een maatschappelijk probleem beleid kunnen voeren, dan moet het probleem worden gherdefinieerd. Het moet geschikt worden gemaakt voor overheidsingrijpen. Het maatschappelijk probleem moet worden getrans-formeerd in een *beleidsprobleem*. Veel problemen zijn gecompliceerd en moeten eerst herkenbaar worden gemaakt door het in mootjes te hakken, er deelproblemen van te maken. Zo kan het probleem van de mobiliteit van ons land uiteen-gelegd worden in openbaar vervoer, fietsverkeer, personenvervoer over de weg, het vrachtvervoer over het spoor en over vaar- en autowegen, de toegankelijkheid van steden en kantoren, de bevoorrading van winkels en recreatievervoer.

Een gecompliceerd probleem wordt meestal niet in zijn totaliteit aangepakt. Er moet een keuze worden gemaakt en de analyse van een probleem stelt ons daartoe in staat. Een belangrijk aspect is ook dat er een eindsituatie wordt gedefinieerd die als oplossing van het (deel)probleem wordt gezien. Verder moet worden vastgesteld met welke instrumenten (operationeel), langs welke weg (strategie) en in welk tijdsperspectief (planning) de gewenste eindsituatie kan of moet worden bereikt.

Op deze wijze heeft het maatschappelijk probleem een structuur gekregen, is het vatbaar gemaakt voor beleid. Het is tot een *beleidsprobleem* getransformeerd aan de hand waarvan het te voeren beleid kan worden ingericht. Een beleidspro-

bleem is dus een constructie. Een beleidsprobleem is als het ware een gereconstrueerde versie of interpretatie van een probleem. Op selectieve wijze wordt het maatschappelijk probleem geherdefinieerd in termen van een te bereiken maatschappelijk gewenste situatie. De situatie die de beleidsactor wil bereiken, definieert hij op basis van de waarden, normen, criteria of beginselen die hij nastreeft.

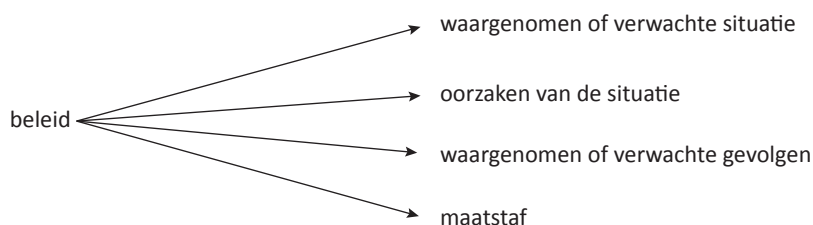
Vanuit de gekozen maatstaf wordt de discrepantie aangegeven tussen de huidige (of verwachte) situatie en de gewenste situatie. In een beleidsprobleem zit daarom vaak al een beleidsvisie besloten. Een beleidsvisie bestaat uit de formulering van de doelen die voor de oplossing van een bepaald beleidsprobleem worden nagestreefd met de inzet van de daarvoor benodigde instrumenten, bijvoorbeeld: de laatste jaren is de concurrentiekracht van ons land sterk verzwakt; de lonen moeten pas op de plaats maken om onze concurrentiepositie terug te winnen. Het gaat daarbij niet altijd om nauw omschreven doeleinden. Vaak worden slechts oplossingsrichtingen aangegeven waarop men zich oriënteert en die verderop in het beleidsproces concreet gestalte krijgen.

Een beleidsprobleem berust derhalve op een subjectieve keuze van de waarden, normen, criteria of beginselen die als maatstaf dienen. De maatstaf zal zodanig worden gekozen, dat hij valt binnen het referentiekader van de beleidsactor (bijvoorbeeld een wethouder, minister of directeur van een maatschappelijke organisatie).

De vertaling van een maatschappelijk probleem in een beleidsprobleem is om nog een andere reden subjectief, zij berust – met andere woorden – ook anderszins op een keuze, bijvoorbeeld in de wijze waarop de burgers een maatschappelijk probleem ervaren. Wil een beleidsactor een maatschappelijk probleem kunnen reduceren of oplossen, dan moet het maatschappelijk probleem zodanig in een beleidsprobleem worden ‘vertaald’ dat het beoogde beleid effectief zal zijn. In de definiëring van een beleidsprobleem komen dan ook al de contouren van de interventie tot uitdrukking. In beleidswetenschappelijke termen gezegd: het maatschappelijk probleem wordt geherdefinieerd vanuit een interventieperspectief. Door doeltreffend handelen wil de beleidsactor het probleem verminderen of oplossen. Zo kan het probleem van de daklozen en zwervers in de grote steden slechts door gesubsidieerde opvanghuizen worden aangepakt.

Is een probleem als beleidsprobleem ‘erkend’, dan kan het beleid op verschillende aspecten van een probleem worden gericht, namelijk op de waargenomen of

verwachte situatie, de oorzaken van het probleem, de waargenomen of verwachte gevolgen van de situatie of op de maatstaf.



Figuur 1.3 Probleemoriëntatie van beleid

De oplossing die het meest voor de hand ligt, is het beleid te richten op de *bestaande situatie* (bijvoorbeeld door van een weg die voor de bewoners geluids-overlast oplevert, eenrichtingsverkeer te maken) of op een verwachte ontwikkeling in te spelen (de veiligheid van bezoekers van grote evenementen waarborgen door verkeersmaatregelen, beveiligers, drugscontrole). Soms worden alleen die beleidswijzigingen aangebracht die de ernstigste (deel)aspecten van een maatschappelijk probleem aanpakken. Voorbeelden zijn:

- beleid gericht op verbetering van de bestaande situatie: voorlichting aan leerlingen over een gevaarlijke verkeerssituatie bij hun school;
- stapsgewijze verandering in plaats van sprongsgewijze: werklozen worden via een traject van omscholing, verplicht te solliciteren; gesubsidieerde banen worden naar een reguliere baan in het arbeidsbestel teruggevoerd;
- continue aandacht tot de verbetering is bereikt: het aanstellen van stadswachten, surveillanten, beveiliging en cameratoezicht om de veiligheid in een uitgaanscentrum te verhogen;
- beleid binnen de bestaande context: het benoemen van een speciale officier van justitie, belast met de opsporing van de teelt van en de handel in wiet.

De meest fundamentele oplossing biedt het beleid dat de *oorzaken* van een als negatief beoordeelde situatie aanpakt. Overheidsbeleid dat de discrepantie tussen de oorzaken van een probleem en de maatstaf (hoe het zou moeten zijn, de wenselijke situatie) geheel overbrugt, is fundamenteel en biedt de meeste kans op effectiviteit. Armoede kan in haar oorzaken worden bestreden door het beleid bijvoorbeeld te richten op de categorie eenoudergezinnen, gezinnen met hoge

huurlasten, ongeschoolden, kansarmen en op de werkloosheid onder bijstandsgerechtigden.

Deze beleidsaanpak vereist dat het maatschappelijk probleem in zijn oorzaken wordt geanalyseerd, blootgelegd. Als we de diepste oorzaken van een probleem opsporen en bestrijden, dan is de kans het grootst dat het probleem wordt opgelost.

De oorzaken van een maatschappelijk ongewenste situatie of van een verwachte ongewenste ontwikkeling zijn voor het beleid alleen onder drie voorwaarden van belang: we moeten ze met enige mate van zekerheid kennen, ze moeten voor het beleid manipuleerbaar zijn en ze moeten de moeite van het aanpakken waard zijn. Sommige oorzaken zijn wel bekend, maar niet manipuleerbaar, dat wil zeggen niet vatbaar voor beleid (de koers van de dollar, de prijs van een vat ruwe olie, het weer).

Vervolgens kan het beleid gericht zijn op de *gevolgen* van de ongewenste situatie. Voorbeelden van dergelijk beleid zijn de herinvoering van de doodstraf of (minder rigoureus) meer cellen bouwen. Het zal duidelijk zijn, dat deze 'oplossingen' niet werkelijk effectief zijn. Als de gevolgen worden bestreden verplaatst het probleem zich vaak, zoals uit de prostitutiebestrijding blijkt, en wordt het probleem pas echt onbeheersbaar. Dan ontstaat het zogenaamde waterbedeffect. Als het probleem op een bepaalde plaats wordt bestreden, komt het op een andere plaats weer tevoorschijn.

Het probleem verdwijnt er in ieder geval niet door. Dit beleid hoort thuis in de categorie *symptoombestrijding*. Een beleid dat alleen op de gevolgen van een maatschappelijk probleem is gericht (bijvoorbeeld op kleine criminaliteit of drugsgebruik), heeft nauwelijks resultaat, het is 'dweilen met de kraan open'.

Ten slotte kan de *maatstaf* aan de hand waarvan de waargenomen situatie wordt beoordeeld, worden veranderd. De hogesnelheidslijn is door het Groene Hart aangelegd, waarbij de natuur door ondertunneling 'zoveel mogelijk' is gespaard. De maatstaf *sparen van natuurgebied* wordt dan opgerekt, evenals vaak met de norm *geluidshinder* gebeurt.

Zo kan de wetgever ook de maatstaf voor euthanasie (uitzichtloos en ondraaglijk menselijk lijden) versoepelen. Verder kan de maatstaf op zichzelf wel nastrevenswaard zijn, maar in de praktijk een utopie blijken en blijven. De woningnood in ons land zal nooit volledig kunnen worden uitgebannen; voor de aanleg van infrastructuur zal altijd groene ruimte moeten worden opgeofferd, de werkloosheid kan nooit geheel worden teruggedrongen.

In tegenstelling tot wat weleens wordt gedacht, is de maatstaf dus niet onaan- tastbaar maar variabel en moet er over mogelijke varianten gediscussieerd worden om tot consensus over de te hanteren maatstaf (criteria) te komen. Hij wordt vaak vastgesteld in het licht van wat in de samenleving haalbaar is of hij wordt in een politieke context gekozen, zoals bijvoorbeeld met de pensioenge- rechtigde leeftijd gebeurt: doorwerken tot 60, 65 of 70 jaar?

Het sleutelen aan de norm schept vaak echter nieuwe problemen, zoals de dis- cussies over abortus en euthanasie hebben geleerd, omdat dan niet alleen het maatschappelijk probleem maar ook de beoordelingsnorm problematisch wordt. Het beleid zit dan met twee problemen opgescheept.

Steeds meer worden beoordelingsnormen onderwerp van discussie, zoals de klimaatdiscussie laat zien. In onze open samenleving is een pluriformiteit van waarden en normen ontstaan die vrijwel elke beoordeling omstreden maakt. Zoveel hoofden, zoveel zinnen. Het probleem van de gekkekoeienziekte leidde tot een verschillende beoordeling van de noodzaak tot onmiddellijke en massale vernietiging van uit Engeland geïmporteerde kalveren. Hetzelfde gebeurde rond het doden van pasgeboren biggen tijdens de varkenspest. Het Nederlandse volk denkt genuanceerd over de drugsproblematiek, sommigen achten softdrugs toelaatbaar en op één lijn te stellen met alcohol en tabak, anderen menen dat alle coffeeshops gesloten moeten worden.

1.4 Beleidsinstrumenten

Als het beleid op zoveel verschillende aspecten kan worden gericht, ligt verschil van mening over het te voeren beleid voor de hand: over de interpretatie van het probleem, de oorzaken ervan en de te hanteren normen (de maatstaf die een probleem tot een probleem maakt). Ook over de (te bereiken) eindsituatie, de doelstelling(en) van het beleid, is verschil van mening mogelijk. Sommige mensen zijn uit milieuoogpunt tegen aanleg van nieuwe wegen, ook al is het de bedoeling daarmee de mobiliteit van ons dichtbevolkte land te dienen.

Het spreekt vanzelf dat de overheid voor het voeren van beleid *beleidsinstrumenten* nodig heeft. Maar ook de keuze van instrumenten is niet vanzelfsprekend of eenduidig. Zo kan de regering de accijns op tabak verhogen (beleidsinstrument) om het rookgedrag te ontmoedigen (doelstelling), maar veel mensen menen dat daarmee slechts een kortstondige gedragsverandering wordt bereikt, in plaats van een structurele.

Er zijn – met andere woorden – maatschappelijke problemen waarvoor weliswaar beleid wordt gevoerd, maar die desondanks, door de inzet van verkeerde of ontoereikende instrumenten, niet automatisch opgelost of verminderd worden. Beleid is – met andere woorden – niet altijd doeltreffend, al dienen we te bedenken dat de effecten van veel beleid pas op langere termijn worden bereikt.

Maar wat is een beleidsinstrument? Bijna alles wat een actor aanwendt om een beleidsdoelstelling te bereiken, kunnen we als instrument betitelen. Maar deze ruime interpretatie van beleidsinstrument zorgt voor de nodige spraakverwarring. Dat wetten en subsidies tot het beleidsinstrumentarium van de overheid worden gerekend, zal duidelijk zijn. Maar een gemeentelijke sociale werkvoorziening ook? Het probleem van een ruime omschrijving is dat zij onvoldoende discrimineert.

Vandaar dat we duidelijk onderscheid maken tussen de resultaten van een beleid (bijvoorbeeld een paspoort, een brug, onderhoud van plantsoenen en sportvelden) en middelen die een regulerend of sturend effect beogen. Deze laatste middelen noemen we beleidsinstrumenten.

Sommige activiteiten vallen dan ook buiten de categorie instrumenten. Een parkeerverbod is als verordening een juridisch beleidsinstrument en het budget waarmee verkeerspaaltjes ('amsterdammertjes') worden gekocht is ook een instrument. Het plaatsen van de paaltjes aan de rand van de trottoirs en ook de parkeermeters behoren tot de uitvoering van het beleid. Veel activiteiten van de overheid moeten derhalve eerst worden herleid tot de instrumentele bestanddelen waaruit zij bestaan.

De hier gegeven interpretatie van beleidsinstrument loopt niet in de pas met de vele variaties die in omloop zijn. Als men een inventarisatie zou maken van wat er in de bestuurskundige literatuur als instrument wordt aangeduid, komt men tot een grote variëteit: een wet, een advies, een financiële heffing, een informatiebrochure, een vergunning, een toespraak en een overheidsmededeling in de krant. Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen een ding (bijvoorbeeld een wet, een voorlichtingsfolder) en een activiteit (bijvoorbeeld een advies of bemiddeling). Maar ook hier is het onderscheid niet eenduidig, omdat activiteiten vaak met materiële zaken gepaard gaan, bijvoorbeeld voorlichting door middel van een brochure, een tv-spotje en een inloopsprekkuur. Het begrip instrument kan dus ruim worden gedefinieerd.

De bestaande typologieën zijn ook niet uitputtend en discriminerend. Vandaar dat wij ons in onze definiëring laten leiden door het doel dat de beleidsactor met zijn handeling beoogt: het al eerder genoemde *beoogd regulerend en sturend effect in de samenleving*. Elk instrument is immers op een doel gericht en geen instrument wordt ingezet zonder doel. Het doel vormt, met andere woorden, het bepalend criterium van wat ‘iets’ – een ‘ding’ of een handeling – tot instrument maakt. Wij verstaan dan ook onder beleidsinstrument:

Een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken.

Naast vele definities worden er verschillende (bruikbare en onbruikbare) categorieën instrumenten onderscheiden. Deze indelingen vertonen in het algemeen veel overeenkomsten. Een simpele indeling is te vinden in tabel 1.1.

aard van het instrument	publiekrechtelijk effect
dwang	wet, verordening, heffing
transactie	contract, overeenkomst, subsidie
overreding	informatie, voorlichting, public relations, lobby

Tabel 1.1 Indeling van beleidsinstrumenten

De indeling in tabel 1.1 geeft uitsluitend de aard van de overheidsinterventies aan, namelijk of zij al of niet dwingend in het gedrag en op de besluitvorming van burgers of ondernemingen inwerken. Maar instrumenten werken doorgaans niet autonoom, zij worden door allerlei andere maatregelen geflankeerd.

Daarom hangen de bruikbaarheid en vooral de doeltreffendheid van een instrument mede af van complementaire voorzieningen. Waar de overheid dwingend in het handelen van burgers ingrijpt en regels stelt aan het onderlinge verkeer van burgers (verkeersregels), is voor de handhaving daarvan ook de ondersteuning nodig van een handhavingsapparaat in de vorm van politie en justitie en van sancties op overtreding, bijvoorbeeld in de vorm van geldboetes en cellen.

Deze complementaire voorzieningen zijn overigens minder of zelfs helemaal niet nodig als de overheid in plaats van door plicht en dwang, door overreding (voorlichting) het gewenste gedrag van particulieren tracht te bevorderen.

In de rechtswetenschap wordt een andere indeling van instrumenten gemaakt. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten met een eenzijdig karakter en een rechtstreekse werking (beschikking, gebodsbepaling, verbodsbepaling) en instrumenten die een wederkerig karakter en veelal een indirecte werking hebben (overeenkomst, informatieoverdracht).

Een ander onderscheid is dat tussen normstellende instrumenten (ge- en verbodsbepalingen) en allocatieve instrumenten die de overdracht van gelden bewerkstelligen, bijvoorbeeld een huursubsidie of een zorgtoeslag.

Ook wordt onderscheid gemaakt in functies die de overheid voor de samenleving verricht. Aan elke te onderscheiden functie kan een aantal instrumenten worden gekoppeld. De functieonderscheidingen overlappen elkaar soms enigszins.

Zo is er de *ordenende* functie, dat wil zeggen dat de overheid er in het algemeen is voor de handhaving van de rechtsorde en het slechten van geschillen. Deze functie betreft het regelen van het geheel van duurzame rechtsbetrekkingen tussen de burgers en organisaties onderling en die tussen staat, burger en organisaties.

Verder is er de *presterende* functie, gericht op voorzieningen voor de bestaanszekerheid van de burger, voor zijn of haar welzijn en de cultuur.

De *sturende* functie heeft betrekking op ingrepen in de samenleving of in het marktmechanisme.

De *arbitrerende* functie richt zich op bemiddeling tussen conflicterende belangen in de samenleving.

Een sluitende classificatie is door de ongelijke soorten, het aantal en de onderlinge uitwisselbaarheid van instrumenten niet mogelijk. De bestaande indelingen hebben elk hun specifieke ratio. Een belastingheffing wordt bijvoorbeeld tot de financiële instrumenten gerekend, maar aan een belastingheffing ligt een bepaalde regeling ten grondslag die haar daardoor in de kern tot een juridisch instrument maakt.

Dit geldt ook voor een prijsmaatregel of een heffing. Hoewel economische sancties en heffingen in juridische regels zijn verankerd, gaat het echter primair om de *beoogde functie* die het instrument vervult. Daarom rekenen we subsidies, heffingen en boetes tot het economisch instrumentarium. Een subsidie is in de eerste plaats een financiële prikkel die een juridische basis heeft. Bij een subsidie fungeert de juridische vorm niet als instrument, maar als beleidsgrondslag.

Het omgekeerde geldt voor juridische instrumenten in de vorm van een gebod of verbod; deze kennen vaak financiële sancties, maar die vormen niet het eigenlijke instrument. De financiële kant is de invulling van het instrument.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de intentie van de beleidsactor bepalend is voor de categorie waartoe een instrument behoort.

Verder wordt een sluitende classificatie bemoeilijkt doordat er in het beleid steeds nieuwe (varianten van) instrumenten worden ingevoerd. Het beleidsinstrumentarium van de overheid is steeds in beweging, het is dynamisch. Zo zijn formele afspraken in de vorm van convenanten tussen overheid en vertegenwoordigers van de doelgroep van een beleid (bijvoorbeeld met de vereniging van bier- en frisdrankfabrikanten over het invoeren van statiegeld voor plastic flessen) in zwang geraakt.

Ook is het 'gelede' instrument een relatief nieuw verschijnsel: het beleidsinstrument heeft voor elke doelgroep een ander karakter en dus ook een verschillende uitwerking. De verplichte tekst op een pakje sigaretten (roken is dodelijk en brengt de gezondheid ernstige schade toe) heeft voor de tabaksfabrikant het karakter van een wettelijk voorschrift (gebod) en is voor de consument van voorlichtende aard.

Een in de beleidswetenschap gangbaar onderscheid is dat tussen *formele* en *informele* instrumenten. Formele instrumenten hebben een publieke erkenning, een aanvaarde toepassing, ze zijn ingeburgerd. Zij behoren tot het normale gebruik in de beleidsvoering. Een afzonderlijke, want minder gangbare, status hebben de informele instrumenten, bijvoorbeeld een proefballonnetje oplaten (een bericht naar de pers laten lekken in plaats van voorlichting geven) om een nieuw beleidsidee te toetsen.

De meeste informele instrumenten behoren niet tot de operationele (zoals wetgeving, voorlichting, subsidie dat zijn) maar tot de strategische instrumenten. Sommige zijn zelfs abnormaal, denk aan list en bedrog om een bepaald doel te bereiken. Weer andere strategische instrumenten worden weliswaar veelvuldig gebruikt, maar behoren toch niet tot het dagelijkse patroon: oorlog, overreding, informatieonthouding, dwang en geheim overleg (bijvoorbeeld het zogenaamde Torentjesoverleg van de minister-president met fractieleiders om moeilijke beslissingen in het parlement 'voor te koken'). Met informele instrumenten worden dus doorgaans strategische effecten beoogd, zoals het beïnvloeden van machtsposities, het forceren van een beslissing, het over de streep trekken en onder druk zetten van de tegenpartij of het rekken van de onderhandelingen.

In de beleidswetenschap worden beleidsinstrumenten onderscheiden in *communicatieve*, *economische* (financiële) en *juridische* instrumenten. Het zijn instrumenten waarmee de overheid tracht de activiteiten (het gedrag) van de doelgroep

doelgericht te sturen. De drie categorieën beleidsinstrumenten worden vervolgens verdeeld naar de mate waarin zij het gedrag van betrokkenen *verruimen* of *beperken*.

De communicatieve, economische en juridische sturingsinstrumenten kennen ieder een *stimulerende* (verruimende) en een *repressieve* (beperkende) variant. Subsidies verruimen de gedragsalternatieven van de doelgroep (men kan er gebruik van maken), terwijl heffingen die juist beperken (ze worden bij een bepaald gedrag dwingend opgelegd). Hoe sterk de verruimende of beperkende werking van een instrument is, hangt onder meer af van de autoriteit die de overheid in het geding brengt om daarmee het gedrag te kunnen afdwingen.

beleidsinstrument	verruimend stimulerend	beperkend repressief
communicatief	voorlichting	propaganda
economisch	subsidie, beloning (prikkel)	heffing
juridisch	convenant, rechten	gebod (plicht) of verbod

Tabel 1.2 Beleidsinstrumenten

Stimulerende of verruimende varianten van beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld voorlichting, subsidies, convenanten) zijn facultatief (niet verplicht) wat betreft hun toepassing. Ze zijn er vooral op gericht te bevorderen dat het beleid door de doelgroep wordt geaccepteerd. Ze maken door het bieden van ‘hulpbronnen’ (informatie, geld, rechten) het met het beleid beoogde gedragsalternatief aantrekkelijker.

Repressieve instrumenten (bijvoorbeeld propaganda, heffingen, geboden, verboden) zijn dwingend in hun toepassing en moeten zonder meer conform de bedoelingen van de beleidsactor worden opgevolgd.

Een indicator voor het verruimende of beperkende karakter van beleidsinstrumenten is de aan- of afwezigheid van keuzevrijheid bij de toepassing van het instrument voor de leden van de doelgroep. Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie en geeft burgers het recht tegen een discriminatoire behandeling in beroep te gaan. Dit is een restrictieve bepaling, een gedragsverplichting, die geen keuzevrijheid laat.

Bij economische instrumenten met een verruimend karakter kan de burger een bedrag verwachten (subsidie) en in het beperkende geval moet hij een bedrag betalen (heffing, boete), als men tenminste de desbetreffende activiteit onderneemt (alleen indien men een auto bezit moet men motorrijtuigenbelasting betalen). Bij beperkende instrumenten zal de legitimiteit (het maatschappelijk

draagvlak) van het instrument eerder in het geding zijn. Het instrument zal gemakkelijker weerstand oproepen dan bij verruimende instrumenten het geval is.

Verder kan onderscheid worden gemaakt tussen *algemene* (generieke) en *individuele* (specifieke) instrumenten. Algemene instrumenten vergen doorgaans weinig specifieke kennis van de doelgroep en weinig contact tussen de overheid en de doelgroep. Bij algemeen toegepaste instrumenten worden de individuele leden niet afzonderlijk op hun gedrag aangesproken. In veel gevallen zullen de burgers niet eens merken dat zij onderhevig zijn aan een beleidsprikkel, bijvoorbeeld een prijsmaatregel in de vorm van een minimumbroodprijs of het verbod alcoholhoudende dranken aan jongeren beneden een bepaalde leeftijd te verkopen.

Onder de algemene instrumenten vallen algemeen bindende voorschriften zoals wetten in formele zin en provinciale en gemeentelijke verordeningen. Bij individueel toegepaste instrumenten moet bij het ontwerpen ervan veel informatie over de situatie van de doelgroep worden verzameld (huursubsidie, bijstand, subsidie voor scholenbouw, onroerendzaakbelasting). Ook bij de toepassing moet er veel informatie over elk specifiek geval zijn.

beleidsinstrument	generiek algemeen	specifiek individueel
communicatief	advertentie	brief
economisch	belasting	subsidie
juridisch	wet	convenant

Tabel 1.3 Beleidsinstrumenten

Een gemeentelijk parkeerverbod op een marktplaats is een voorbeeld van een juridisch beleidsinstrument met een generiek karakter. Een parkeervergunning voor een huisarts is een individueel gericht beleidsinstrument. Een gemeentelijke advertentie in een massamedium werkt generiek, terwijl een energiebesparend advies van het gasbedrijf aan een cliënt een specifiek werkend instrument is.

Deze indelingen maken duidelijk dat de beleidsactor uit verschillende beleidsinstrumenten kan kiezen. Meestal kiest de beleidsmaker ervoor meerdere instrumenten tegelijk in te zetten. Bepalend voor die keuze is de te verwachten effectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin het gekozen instrument het gestelde beleidsdoel zal bereiken. Maar de keuze van de beleidsmaker – de beleidsactor – wordt door een aantal randvoorwaarden beperkt.

In de eerste plaats stelt de *democratische rechtsstaat* een groot aantal voorwaarden waaraan in de beleidsvoering moet worden voldaan, zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, het voldoen aan democratische procedures en het respecteren van de (nog te bespreken) algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een beleidsinstrument moet ook voor de *politiek* en de *doelgroep* aanvaardbaar zijn. Het moet verder passen binnen de *financiële* (budgettaire) en *juridische* mogelijkheden en voorwaarden, bijvoorbeeld binnen de Europese regelgeving. Ethische restricties, wat wel en wat niet *moreel aanvaardbaar* is, zijn er ook, zoals de omstreden registratie van kentekens van auto's die in een 'rosse buurt' voor overlast zorgen en het van overheidswege onder dwang steriliseren van verstandelijk gehandicapten.

Ook het beleid zelf beïnvloedt de keuze. Zo speelt de vraag een rol welke *neveneffecten* de beleidsactor van de in te zetten instrumenten verwacht. Ook is het van belang of de *doelstellingen* van een beleid strijdig zijn met de doelen van een ander beleid. Daarnaast speelt de vraag een rol of de beleidsactor over veel of weinig *informatie* over de beleidsalternatieven beschikt, wat de voor- en nadelen zijn van de alternatieven en welke gewichten de beleidsactor aan de voor- en nadelen van de afzonderlijke alternatieven toekent. De vraag hoe *fundamenteel* het beleid moet zijn, met andere woorden, in hoeverre de oorzaken van het maatschappelijk probleem via beleid moeten of kunnen worden aangepakt, speelt eveneens een rol.

Ten slotte moet er rekening mee worden gehouden dat instrumenten er op de tekentafel fraai uit kunnen zien, maar dat hun effectiviteit zich in de uitvoering moet bewijzen. Vandaar dat de *uitvoerbaarheid* en ook de *handhaafbaarheid* van beleidsinstrumenten van belang zijn. Het uitvoeringsproces moet dus ook in de keuze van de beleidsinstrumenten worden meegenomen. Meestal kan bij die keuze worden teruggevallen op ervaringen die eerder met soortgelijke instrumenten zijn opgedaan.

Beleidsmaatregelen ter bestrijding van files

- inhaalverbod voor vrachtauto's
- verlaging van de maximumsnelheid in de spits
- wegverbreding
- rekeningrijden
- strenger parkeerbeleid in gemeenten
- verhogen van de benzine- en dieselaccijns
- overstappunten op carpoolplaatsen/openbaar vervoer

- carpoolstroken
- extra treindiensten
- spitsvoorzieningen voor bus en trein
- openbaar vervoer te water
- financieel stimuleren van bedrijfsvervoer
- videobewaking van het verkeer
- fietsvoorzieningen

Terugkomend op de eerdere bewering dat maatschappelijke problemen veelal uit meerdere deelproblemen bestaan, dient de beleidsontwerper zich te realiseren dat op verschillende plaatsen in het beleidsveld verschillende instrumenten kunnen worden ingezet. Als het maatschappelijk proces ontrafeld wordt in deelaspecten, blijkt dat meerdere instrumenten geschikt zijn om het beoogde beleidsdoel te bereiken. De instrumenten zijn dan complementair. Zij kunnen tegelijk of verspreid naar tijd en plaats worden ingezet om een maximaal effect te sorteren. Elke schakel draagt dan bij tot het beoogde (meervoudige) beleidsdoel. Zo is het toneelbeleid onder te verdelen in het subsidiëren van schrijvers van eigentijdse toneelstukken, van toneelgezelschappen, van theaters en zelfs van publieksgroepen (bijvoorbeeld scholen waar educatieve toneelvoorstellingen worden gegeven).

Zo'n onderverdeling legt tevens de *samenhang* tussen de deelgebieden van een beleid bloot, dat wil zeggen de wijze waarop de verschillende instrumenten elkaar in hun effecten versterken. In ons voorbeeld van het toneelbeleid zijn de beoogde effecten het bevorderen van eigentijds toneel, spreiding van genres, territoriale spreiding en spreiding van cultuur over bevolkingsgroepen.

In een stadswijk met veel criminaliteit, werkloosheid, een gering opleidingsniveau en slechte huisvesting zal een aantal specifieke beleidsinstrumenten moeten worden ingezet om de wijk leefbaarder te maken, bijvoorbeeld voorlichting, persoonlijke begeleiding (maatschappelijk werk), vormingsaanbod, buurtsanering en stadswachten. Ook in het zeer gedifferentieerde economisch beleid wordt van productie tot consumptie een combinatie van instrumenten ingezet (vestigingsvergunning, investeringssubsidie, prijsvoorschriften) die uiteindelijk gezamenlijk tot het hoofdbeleidsdoel moeten leiden, bijvoorbeeld de groei van de economie. De effectiviteit van het beleid is dan de resultante van de effecten van elke schakel afzonderlijk.

1.5 Klassieke benadering

In het voorgaande is er impliciet van uitgegaan dat er één beleidsactor is. Die beleidsactor streeft naar het bereiken van bepaalde beleidsdoeleinden met bepaalde beleidsinstrumenten in een bepaalde tijdsvolgorde. In deze beschrijving is beleid toepassingsgericht en normatief: door middel van beleid (instrumenten) moeten één of meer doelen worden bereikt.

In essentie wordt hier het beleidsproces vanuit één centrale beleidsactor gestuurd. De doelen zijn door de politiek (parlement, provinciale staten, gemeenteraad) vastgesteld. In deze klassieke opvatting van beleid fungeert de overheid als de centraal sturende actor. Zij heeft een helder zicht op de te bereiken doelen en de inzet van instrumenten. De regie van deze actor is beslissend. De eventueel aanwezige andere actoren kunnen de beleidsvoorbereiding en de beleidsimplementatie beïnvloeden, maar de centrale actor beslist autonoom.

In het klassieke model als *één-actormodel* wordt de overheid of een samenstel van overheidsorganen (bijvoorbeeld een interdepartementale projectgroep) zodanig verzelfstandigd dat zij wordt gezien als de belangrijkste beleidsvoerende instantie tegenover de passieve doelgroep van het beleid. Het model vertoont dus hiërarchische en centralistische trekken. De centrale actor neemt besluiten over de te bereiken doelen en de daarvoor benodigde instrumenten.

De keuze van de instrumenten wordt in de beleidsvoorbereiding via bestuursbeslissingen bepaald, soms als gevolg van ambtelijk initiatief en meestal na ambtelijke voorbereiding. In de beleidsuitvoering worden de instrumenten volgens de bedoelingen van de beleidsactor aangewend.

In de beleidsvoorbereiding moet dan ook al een compleet beeld bestaan van de aard en hoeveelheid van de in de uitvoering benodigde instrumenten. Tot de voorwaarden van het klassieke model behoort eveneens dat ten behoeve van de beleidsuitvoering adequate interne middelen (budget, personeel, organisatorische voorzieningen) worden verschaft of aanwezig zijn. Tot de interne middelen behoort ook een goede informatievoorziening.

Het gaat niet alleen om de totale omvang van de middelen, maar ook om het moment waarop zij ter beschikking worden gesteld en tevens om de continuïteit van de middelenstroom door de tijd heen. De beleidsuitvoerders moeten weten wat ze moeten doen, er moeten (standaard)procedureregels zijn voor de beslissingen van de uitvoerende instantie en regels voor controle, toezicht op en evaluatie van uitvoerende activiteiten. Ook moet ervoor worden gezorgd dat vertraging of obstructie van het beleid wordt tegengaan of voorkomen.

In het klassieke model ligt de nadruk op *instrumenteel handelen*. Dat betekent dat als de juiste instrumenten worden gekozen, deze als ‘sturingssignalen’ maatschappelijke processen op de gewenste wijze beïnvloeden. Achter het klassieke model zit dan ook de veronderstelling dat maatschappelijke processen volledig zijn te beheersen. De idee dat alle relevante variabelen kenbaar en manipuleerbaar zijn, staat daarin centraal. Het beleid is dan ook rationeel van opzet. Vandaar dat dit model ook wel het *rationele actormodel* wordt genoemd. Gezien de voorwaarde dat de actor over alle noodzakelijke en onomstreden machtsbronnen beschikt – alle relevante informatie over het maatschappelijk probleem, een onomstreden doelbereiking, inzet van geaccepteerde instrumenten en een goed inzicht in de effecten van het beleid – impliceert dit model dat de beleidsactor daardoor over een hoge mate van legitimiteit (gezag) bij de doelgroep beschikt en het beleid een hoge graad van acceptatie zal ontmoeten.

Maatschappelijke problemen zijn in dit model het begin- en eindpunt van het beleid. Een voorwaarde is wel dat het maatschappelijk probleem waar het beleid op is gericht, op eenduidige en volledige wijze in een beleidsprobleem kan worden ‘vertaald’, dat wil zeggen in termen van beoogde beleidsdoelen en in te zetten instrumenten, en dat versturende externe invloeden onder controle gehouden kunnen worden. Een effectieve doelbereiking kan worden bevorderd door een precieze en consistente formulering van de doeleinden. De doeleinden zijn correct geformuleerd als zij een relatie hebben met de veronderstelde oorzaken van de maatschappelijke problematiek waarvoor het beleid is bestemd.

Het bereiken van het gestelde doel(en) dient als ijkpunt voor het succes of het mislukken van beleid. Als er meerdere doelen (nevendoeelen of tussendoelen) in het beleidsproces worden onderscheiden, kan het beleidsresultaat daarnaar worden gedifferentieerd (meer reizigers in het stads- en streekvervoer en tegelijkertijd een hoger kostendekkend resultaat van bus, tram en metro).

Het klassieke model kent een lineaire fasering van beleidsprocessen. De belangrijkste elementen van het beleidsproces zijn:

- agendavorming;
- beleidsvoorbereiding;
- beleidsbeslissing;
- beleidsuitvoering;
- beleidseffecten;
- beleidsevaluatie;
- terugkoppeling.

In het beleidsproces zijn de hoofdmomenten de *voorbereiding*, de *beleidsbeslissing of besluitvorming* en de *uitvoering*. Een dergelijk gefaseerd beleidsproces resulteert in concreet beleid dat tot de beoogde effecten leidt. Soms wordt vóór de fase van beleidsvoorbereiding nog het stadium van *agendavorming* toegevoegd.

Uit deze fasering blijkt ook dat in het klassieke model het beleid wordt uitgevoerd zoals het door de beleidsactor is vastgesteld. Dit is de *top-down* benadering. De beleidsvoorbereiding programmeert en structureert het verdere beleidsproces. Door het uitvoeren van een *evaluatie* kan worden nagegaan of het beleid de gestelde doelen heeft bereikt. Afhankelijk van de mate waarin het beleid aan het maatschappelijk probleem tegemoet is gekomen, stelt de beleidsactor het beleid eventueel bij, de *terugkoppeling* of *feedback*.

1.6 Kritiek op het klassieke model

De klassieke benadering beschouwt het bereiken van de doeleinden van beleid als het resultaat van de beleidsvoering: als het instrument wordt toegepast, ontstaan vanzelf de beoogde effecten. Maar zo automatisch als het hier wordt voorgesteld, is het niet. Er zijn verschillende redenen waarom deze benadering tekortschiet.

36

Zo is de taak van de overheid veranderd. Het aantal *actoren* dat bij een beleidsprobleem is betrokken (maatschappelijke organisaties, belanghebbenden, burgers als belangengroep, bestuursorganen, uitvoerende instanties zoals parkeerwachters, ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid en sociale diensten) is groter geworden.

De verschillende beleidsactoren hebben vaak hun eigen strategie, belangen en maatstaven. Deze moeten op elkaar worden afgestemd. Zo is alleen al op bestuurlijk terrein het aantal verschillende overheidsinstanties dat bij een maatschappelijk probleem en de oplossing ervan betrokken is zo groot dat gesproken wordt van *bestuurlijke dichtheid*. Daardoor is de stroperigheid van het bestuur erg groot. Vaak moeten zich allerlei actoren op grond van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden met het probleem bemoeien, zoals rond Schiphol, RandstadRail en het Groene Hart het geval is.

Ook zijn er talrijke uitvoerende organisaties bij het beleid betrokken. Deze hebben vaak een grote mate van vrijheid in de wijze waarop zij aan het beleid gestalte geven omdat ze zich niet alleen oriënteren op de aanwending en de directe werking van instrumenten, maar ook op de omgeving waarin de instru-

menten werkzaam zijn, bijvoorbeeld bij de huisvesting van asielzoekers, het toewijzen van woningen, in het vreemdelingenbeleid en bij het parkeerbeleid.

Overleg met de directbetrokkenen bij het beleid, namelijk de doelgroep, is ook belangrijk. Dat moet leiden tot het in gezamenlijk overleg formuleren van de doelen en het kiezen van de instrumenten. Dat overleg kan worden gekenmerkt door onderhandeling, samenwerking, tegenwerking, conflict, consensus, historisch gegroeide verhoudingen. Dit is nodig omdat de betrokkenen bij en de doelgroep van het beleid tegenwoordig vaak over veel macht en invloed beschikken.

Uiteindelijk moet zo'n proces leiden tot een gezamenlijke beeldvorming over het beleidsprobleem, opdat er consensus ontstaat over wat er aan de hand is en hoe het probleem moet worden aangepakt. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij een gevaarlijke verkeerssituatie. Door overleg met bewoners in een woonwijk kan door verkeersbeperkende maatregelen (reconstructie van de weg, drempels, oversteekplaatsen, verkeersbrigadiers voor de schoolgaande jeugd) de wijk veiliger wordt gemaakt.

Overleg met de doelgroep past ook binnen het beperkte sturingsvermogen van de overheid. In het beleid wordt steeds meer de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en beslissingsvrijheid van de doelgroep, vooral ook omdat de overheid de burgers slechts in beperkte mate kan dwingen en geen directe invloed heeft op wat zij belangrijk vinden, zij kan daar hoogstens op inspelen.

Tot hiertoe hebben we gesproken over *effecting instruments*, instrumenten om directe beleidseffecten mee te bereiken. Maar er kunnen ook *detecting instruments* worden ingezet. Dat wordt gedaan om de populatie en haar wensen, belangen, bedoelingen en positie 'af te tasten' of te achterhalen. De beleidsactor kan daardoor een beter zicht krijgen op de te sturen actoren en hun belangen, wensen en gevoeligheden. Over mogelijke beleidsoplossingen kan dan gemakkelijker consensus met de doelgroep ontstaan.

De inzet van *detecting instruments* zal de probleemgerichtheid en de effectiviteit van het beleid kunnen verhogen en voorkomen dat de doelgroep het beleid ontwijkt of ontduikt. Ook kan voorkomen worden dat de doelgroep het beleid dat op gedragsverandering is gericht, pareert (invoering van rekeningrijden met behulp van elektronische tolheffing op de snelwegen wordt gepareerd met sluipeerkeer elders).

Een ander punt dat in de klassieke benadering wordt veronachtzaamd, is dat van de *context*. Die is relevant voor de vraag welke instrumenten voor een beleid

moeten worden gekozen en welk effect zij zullen sorteren. De contextbenadering relateert het belang van de instrumentele variabele. In de contextbenadering is het uitgangspunt dat het instrument slechts één van de factoren is die het verloop van het beleidsproces en de beleidseffectiviteit bepalen.

Er kunnen twee soorten contexten worden onderscheiden: die van het beleidsinstrument en die van de omgeving waarin het beleid werkzaam is. De instrumentencontext heeft betrekking op de kenmerken van een instrument (bijvoorbeeld: dwingend, vrijblijvend, de kosten van het instrument en de handhaafbaarheid).

Zo maken regulerende instrumenten (wetten en procedurevoorschriften) controle en handhaving noodzakelijk. Dat vergt kennis en deskundigheid, personeel, organisatie en financiële middelen die in de beleidsuitvoering moeten worden ingezet. Sommige instrumenten zijn moeilijk uitvoerbaar (wetgeving ter bestrijding van kinderporno op het internet), andere vergen veel uitvoeringskosten aan de kant van de overheid (het controleren van financiële transacties, zoals het opsporen van het witwassen van zwart geld, het bestrijden van aandelenhandel met voorkennis). Ze zijn moeilijk inpasbaar in de bestaande regelgeving en tradities (ook langzaam verkeer van rechts – zoals fietsers – heeft voorrang) of zijn weinig flexibel (de mate waarin het instrument aangepast kan worden aan gewijzigde omstandigheden).

Naast instrumentvariabelen bepalen ook omgevingsvariabelen het verloop en de uitkomst van sturingsprocessen. Relevante contextvariabelen zijn enerzijds te vinden in het beleidsproces (het besluitvormingsproces, de uitvoerende organisatie en het uitvoeringsproces) en anderzijds in de omgeving van het beleid. Tot de contextvariabelen van het beleidsproces kan bijvoorbeeld de politieke haalbaarheid worden gerekend. De politiek verantwoordelijke bestuurders moeten de keuze van een instrument goedkeuren, bijvoorbeeld een bepaalde opsporingsmethode in het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit (kroongetuige, inijkoperaties) of een verhoging of verlaging van de kinderbijslag als instrument van inkomenspolitiek.

Bij het voeren van een effectief milieubeleid kan de omgeving van het beleid bijvoorbeeld bestaan uit de beschikbaarheid van verantwoorde verwijderingstechnieken (schoonmaken van vervuilde grond), de betaalbaarheid van de verwijdering, de voorhanden opslagcapaciteit (radioactief afval uit ziekenhuizen) en de inzamelings- en recyclemogelijkheden (voor batterijen bijvoorbeeld). Andere voorbeelden zijn de invloed van concurrentieverhoudingen in binnen- en buitenland (lagelonenlanden) op de werking van het instrument van de

loonmatiging, de verhouding tussen inkomensgroepen bij een lastenverzwaring (welke groepen dragen de lasten van het beleid en wie profiteren ervan).

In de derde plaats kunnen *ethische randvoorwaarden* de werking van een instrument beïnvloeden (kinderbijslag alleen voor jongens is moreel verwerpelijk) en derhalve de keuze van de aan te wenden beleidsinstrumenten beperken. In het algemeen kan worden gesteld dat veel meer instrumenten een ethisch aspect hebben dan op het eerste gezicht lijkt. Het bouwen van betaalbare woningen in de gesubsidieerde sector, het invoeren van een eigen bijdrage voor een huisartsenconsult, het verhogen van de prijs van het openbaar vervoer, het weren van kansarmen uit een probleemwijk en het verlagen van het hoogste tarief van de inkomstenbelasting zijn beleidsmaatregelen die rechtstreeks op het rechtvaardigheidsaspect in de samenleving inwerken.

Een vierde reden van het tekortschieten van de klassieke benadering is dat instrumenten soms *meerdere functies* kunnen vervullen. Dit is vooral bij het juridische instrument het geval. Het recht heeft niet alleen een sturende maar ook een waarborgfunctie. Het recht bindt het overheidshandelen aan normen die voorschrijven wat de overheid moet doen en laten en volgens welke procedure dat moet gebeuren. Tevens biedt het recht maatschappelijke actoren (rechtspersonen) waarborgen tegen onrechtmatige overheidsinterventies en geeft het aan hoe tegen onrechtmatig overheidshandelen kan worden opgetreden, welke weg bewandeld moet worden. Het recht schept handelingsruimte, biedt sturend vermogen en normeert tegelijkertijd de handelingsvrijheid van de beleidsactor.

Ten slotte kan worden gewezen op het *statische karakter* van het klassieke model. Zo heeft regelgeving vaak een reactief karakter, komt zij veelal traag tot stand en kan daardoor gemakkelijk bij de maatschappelijke ontwikkeling achterlopen. Het instrument van de regelgeving wordt veelal *ex post* ingezet, nadat het ongewenste gedrag zich heeft voorgedaan. Het regelgevende instrument gaat uit van duidelijk vastgestelde doeleinden die bereikt moeten worden, terwijl de kunst van beleid voeren veel meer is het in harmonie brengen van divergerende belangen, verschillende opties, waarden en wensen.

In de sturingspraktijk tracht de beleidsactor het statische karakter van instrumenten te ondervangen door het manipuleren van de verschillende onderdelen (bijvoorbeeld door de beleidsdoelstellingen bij te stellen waardoor belangen worden ontzien), het oprekken van de onderhandelingsruimte, de tijdsdruk verhogen of juist verminderen, het voorstel van een compromis.

1.7 Moderne benadering: strategisch beleid

Beleidsinstrumenten werken niet rechttoe rechtaan, maar vaak indirect met één of meer neveneffecten. Het is niet alleen een kwestie van instrumenten inzetten en daarmee basta, maar van sturen en bijsturen. Vandaar dat in het verlengde van de beleidsinstrumenten onze aandacht ook uitgaat naar de sturingspraktijk zelf. Daarbij gaat het om de wijze waarop gestuurd moet worden, met wie en welke beleidsprestaties en effecten moeten worden bereikt. Dat begint bij de missie en eindigt bij het uitvoerende werk, uiteindelijk bij de waardering van de geadresseerden of ontvangers van het beleid.

In de sturingspraktijk gaat het overigens om nog meer aspecten: welke actoren zijn bij de toepassing van de instrumenten betrokken, welke invloed hebben deze actoren op de verschillende deelprocessen, op welke wijze kan de samenwerking tussen betrokkenen worden gerealiseerd en hoe oriënteren de actoren hun eigen handelen en hun beleidsdoelen op het handelen en de beleidsvoorkeuren van andere actoren?

In de moderne benadering is niet alleen het operationele beleid (doelen en beleidsinstrumenten) van belang, maar is het strategisch handelen in het beleidsproces evenzeer belangrijk. Beleidsactoren trachten de keuzes en het handelen van andere beleidsactoren te beïnvloeden, teneinde zoveel mogelijk eigen doelstellingen met weinig inzet van eigen middelen (bijvoorbeeld geld, personeel) te kunnen verwezenlijken. Beleid wordt in deze visie vooral ook gezien als het resultaat van interactie in plaats van als een systematisch ontworpen stappenplan van doelen en middelen.

De aandacht ligt dus niet primair bij de overheid als centrale actor maar bij de interactie tussen meerdere actoren die van elkaar afhankelijk zijn om het gezamenlijke beleidsdoel te bereiken. Beleid is dan in hoge mate het resultaat van de strategieën van de betrokken actoren. Deze strategieën komen op hun beurt voort uit de interactie tussen de actoren die een inschatting maken van het handelen van andere actoren en op basis daarvan hun eigen strategisch handelen ontwerpen of bijstellen. Zo activeren actoren initiatieven bij anderen, bijvoorbeeld doordat deze actoren onvoorziene wensen inbrengen, waar de andere actoren op moeten reageren. Op deze wijze ontstaat er een actie- en reactieketen die tot een vooraf meestal niet of moeilijk voorspelbare uitkomst van beleid leidt.

Bij strategisch beleid wordt dus vooral gedacht in termen van overleg, beïnvloeding en bemiddeling, waardoor de overheid meer een toezichthoudende en

regisserende functie in de totstandkoming van beleid krijgt (toezien of procedures in acht genomen en belangen gerespecteerd worden) en speelt zij meer een bemiddelende rol tussen verschillende belangen.

Zo bestaat haar rol in de stadsvernieuwing eruit om woningbouwverenigingen, middenstand, projectontwikkelaars en bewoners gezamenlijk tot de realisering van een saneringsplan te brengen. Daardoor wordt de overheid niet alleen op de eigen inbreng gericht, maar moet zij zich ook bezighouden met het creëren van de voorwaarden die ruimte bieden aan medeoverheden, maatschappelijke partners, burgers en hun initiatieven. Er wordt daarmee een groter beroep op de inbreng en verantwoordelijkheid van de omgeving gedaan.

Uit welke elementen strategisch beleid kan bestaan, laat tabel 1.4 zien. Deze is geconstrueerd op basis van de strategische dimensies van politieke probleemoplossing. Die dimensies behoren niet tot de gangbare beleidsinstrumenten in de categorie juridisch, economisch of communicatief. Ze hebben primair een tactische bedoeling. Ook moet worden bedacht dat er gewoonlijk meerdere combinaties van strategische dimensies in aanmerking komen voor tactisch gebruik om tot een gezamenlijk beleidsresultaat te komen (bijvoorbeeld de belangen van de actoren belonen en tegelijkertijd de tijdsdruk opvoeren).

Verder zijn er vijf belangrijke randvoorwaarden waaraan alle dimensies moeten voldoen, namelijk de democratische randvoorwaarden van legaliteit (ze moeten wettelijk zijn toegestaan) en legitimiteit (ze moeten voor de partners aanvaardbaar zijn) en de inhoudelijke randvoorwaarden van effectiviteit, efficiëntie en consistentie.

Actoren kunnen worden beïnvloed door ze te mobiliseren of gerust te stellen (demobiliseren), ze met behulp van informatie en argumenten te overtuigen, te dwingen, te negeren of juist uit te nodigen tot deelname. De verhoudingen tussen actoren kan men formaliseren of juist informaliseren (als zij stug zijn), stabiliseren als zij nuttig zijn, of destabiliseren (de actoren van hun stuk brengen) en veranderen door coalities te vormen of coalities juist te breken.

Op het terrein van waarden en normen kan men convergentie van denkbeelden stimuleren, tussen opvattingen kan men eensgezindheid of juist tweespalt bevorderen, strijdpunten kan men aanwakkeren of mitigeren, actoren in hun cultuur bevestigen of ze juist bestrijden.

De erkenning van belangen is ook een dimensie. Men kan ze ook niet erkennen of zelfs bestrijden. Belangen kan men met elkaar vermengen, bijvoorbeeld om verwarring te zaaien, men kan ze daarentegen ook ontvlechten. Strijdpunten

(bijvoorbeeld in de vorm van belangen of standpunten) kan men opwarmen of sussen, politiseren of depolitiseren. Het kan ook nuttig zijn het aantal strijdpunten te vergroten of te verkleinen. Men kan aldus de handen van de actoren binden of vrijmaken.

De in de politiek of de beleidspraktijk bestaande procedures kan men vereenvoudigen of gecompliceerd maken, aanvaarden, ertegen in beroep gaan of als wapen gebruiken. Hulpmiddelen of drukmiddelen kan men achter de hand houden of ermee dreigen (wapengekletter is vaak voordeliger en effectiever dan wapengebruik). Strategisch beleid kan, gericht op besluitvorming, verder bestaan uit het bevorderen van eenheid of verdeeldheid, het stimuleren van een eenvoudige agenda of het tegenhouden van de politieke besluitvorming.

object	strategische dimensie
actoren	mobiliseren – demobiliseren – overtuigen – dwingen – negeren – inviteren
verhoudingen tussen actoren	formaliseren – informaliseren – stabiliseren – destabiliseren – coalitievorming – tegengaan van coalities
cultuur (waardenoriëntaties)	bevorderen van convergentie van waarden en normen – divergentie – motiveren – demotiveren – bevestigen – bestrijden van normen
belangen van de actoren	belonen – straffen – erkennen – bestrijden – vermengen – gescheiden houden
strijdpunten tussen de actoren	politiseren – depolitiseren – uitbreiden – verminderen – ontkennen – opspelen
procedures	vereenvoudigen – compliceren – versoepelen – formaliseren
hulpmiddelen	tijdsdruk opvoeren – verminderen – in reserve houden – uitputten – gebruiken – ermee dreigen
besluitvorming	consensusvorming – dissensus – bevorderen van agendavorming – blokkeren

Tabel 1.4 Elementen van strategisch beleid

Terwijl operationele instrumenten, zoals wetgeving en subsidies, rechtstreeks en van bovenaf het gedrag van actoren beïnvloeden om de gestelde beleidsdoelstellingen te bereiken, is *strategische sturing* indirect gericht. Bij *indirecte sturing* speelt de afhankelijkheid van actoren van elkaar in het realiseren van het beleidsdoel een wezenlijke rol. Met andere woorden: men moet maar afwachten hoe strategische instrumenten uitpakken, wat ervan komt.

1.8 Beleidsnetwerken

De contextbenadering en de strategische benadering hebben geleid tot de zienswijze dat beleid veelal niet tot stand komt in een hiërarchisch model, maar door een samenspel van verschillende beleidsactoren. Er is geen sprake van een eenzijdige relatie. Met deze idee werd het concept *beleidsnetwerk* geïntroduceerd. Daarmee verdween de technisch-rationele doel-middelbenadering van beleidsontwikkeling naar de achtergrond.

Beleidsprocessen spelen zich af in netwerken waarin zowel publieke als private actoren actief zijn. In een netwerk worden de doeleinden van het beleid en de in te zetten beleidsinstrumenten gezamenlijk vastgesteld. De keuze van de beleidsinstrumenten is dan geen voorspelbaar proces en wordt evenmin door een enkele beleidsactor bepaald.

Een belangrijk kenmerk van een beleidsnetwerk is dat er meerdere actoren zijn. Elke actor streeft, in het kader van de gemeenschappelijke beleidsdoelstelling, één of meer eigen doelstellingen na en zet doorgaans ook eigen instrumenten in om die te bereiken. Maar een actor kan de beoogde beleidsdoelen in het beleidsproces niet bereiken zonder dat anderen een bijdrage leveren. Zo ontstaan er *afhankelijkheidsrelaties* tussen beleidsactoren.

Om hun voorkeur (opties) gerealiseerd te krijgen, kunnen beleidsactoren de beleidsvisie van andere actoren met wie zij zich (door visie of belangen) direct of indirect verbonden voelen, overnemen en ontstaan er in een beleidsnetwerk groepen van onderling verbonden actoren (*coalities*) met een gedeelde beleidsvisie en soms dezelfde of gelijksoortige belangen. Ook is het mogelijk dat het beleidsnetwerk uit een centrum van actoren bestaat die een bepaalde beleidsvisie delen en daaromheen een periferie van actoren met steeds verder afwijkende visies en verder verwijderde belangen. Naarmate actoren in een beleidsnetwerk door wensen en belangen sterker met elkaar zijn verbonden, zullen hun beleidsvisies sterker overeenkomen.

Alle interacties zijn uiteindelijk gericht op het nemen van beleidsbeslissingen, waarbij elke beleidsactor streeft naar een zo groot mogelijk profijt (opbrengst) of een zo klein mogelijke inbreng in de zin van beleidsmiddelen (bijvoorbeeld medefinanciering). De hoeveelheid afhankelijkheidsrelaties en de mate van afhankelijkheid kunnen per beleid en per situatie variëren. Hoe ambitieuzer de doelen, des te groter en gecompliceerder de afhankelijkheidsrelaties zijn, maar ook des te meer speelruimte er voor de afzonderlijke beleidsactoren is. Autono-

mie, het vermogen zelfstandig en zonder inmenging van buitenaf uitkomsten te realiseren, wordt ingeleverd voor meer ambities. Tegelijkertijd schept dit voor andere actoren, aan wie gevraagd wordt een bijdrage aan het beleidsproces te leveren, de mogelijkheid hun eigen ambities in te brengen, hetgeen tot strategisch gedrag leidt.

De mate van afhankelijkheid wordt mede bepaald door de mate waarin de actoren over belangrijke of onmisbare instrumenten (bronnen) beschikken om het gezamenlijke beleid te realiseren. Ook is het van belang hoe de medeactoren de *substitutiemogelijkheid* van de instrumenten (bronnen) waarover andere actoren beschikken, inschatten. Beleidsactoren kunnen tot elkaar zijn veroordeeld omdat zij bijvoorbeeld niet vervangbaar zijn door andere actoren. Terwijl een commercieel bedrijf bij schaarste aan grondstoffen andere producten kan gaan maken of de grondstoffen ook kan invoeren, kan een actor in de publieke sector minder gemakkelijk op andere bronnen en producten overschakelen. Voor het realiseren van collectieve doelen (infrastructurele voorzieningen) is de overheid vaak aangewezen op andere actoren die over onmisbare bronnen beschikken (bijvoorbeeld het verlenen van goedkeuring, het medefinancieren van een project, het wijzigen van een bestemmingsplan). Zo was bij de aanleg van de Betuwespoorlijn de medewerking nodig van de provincies en gemeenten op het traject van de lijn. Zij moesten hun bestemmingsplannen wijzigen (en konden in ruil daarvoor proberen zoveel mogelijk ondertunneling op hun grondgebied binnen te halen).

Er zijn verschillende *strategieën* om afhankelijkheid te reduceren. Actoren kunnen proberen controle te krijgen over de strategische bronnen van anderen. Ook kan een actor alternatieve bronnen aanboren (particuliere financiering bij tunnelbouw) of dwangmiddelen aanwenden (onteigening van grond), waarmee de zeggenschap over andere actoren en de invloed in het project kan worden vergroot.

Ook reductie van ambities is mogelijk: als strategieën ter vermindering van afhankelijkheden niet werken, kan de actor besluiten de ambitieuze doelen te mitigeren of te veranderen (een landingsverbod voor lawaaige vliegtuigen behoedt Schiphol voor ingrijpen van de minister van Verkeer en Waterstaat door middel van een nachtvluchtverbod). Ten slotte is het mogelijk de sturing in een netwerk te vergemakkelijken door belangen van de verschillende actoren zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Vaak worden bij het realiseren van belangen ook *meerzijdige instrumenten* ingezet. Een meerzijdig instrument is bijvoorbeeld het houden van een hoorzitting of

het inschakelen van een vertrouwenspersoon. Overheid en maatschappelijke actoren onderhandelen via een vertrouwenspersoon bijvoorbeeld over de keuze van de instrumenten en de wijze waarop zij moeten worden ingezet, over de doelstellingen van het overheidsbeleid, de uitvoering van het beleid, het gewenste beleidsresultaat of ze verbinden zich via deze persoon tot een bepaalde prestatie. Voorbeelden zijn de onderhandelingen van de overheid met de farmaceutische industrie over een prijsmaatregel voor geneesmiddelen, met medisch specialisten, ziekenhuizen en verzekeraars over het terugdringen van de kosten in de gezondheidszorg.

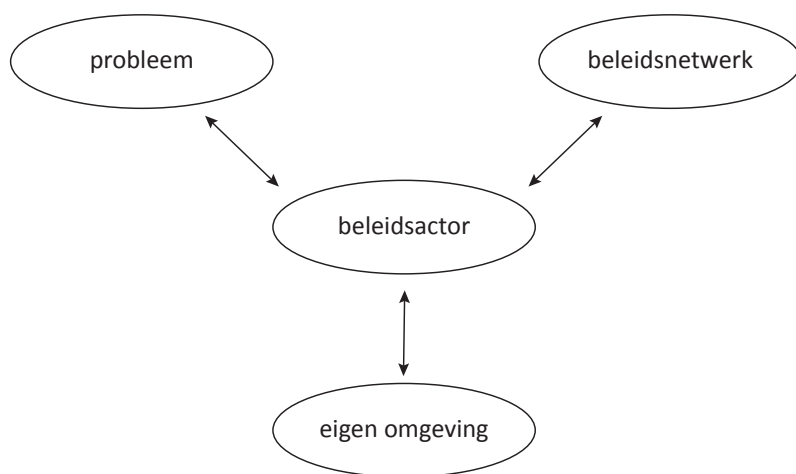
De overheid kan dus één of meer personen inzetten om het gedrag van maatschappelijke medeactoren te sturen (sturingsagent, overheidsmakelaar). Zo kan een bemiddelaar van de overheid trachten een dreigende stakingsactie van de politie te voorkomen. Andere voorbeelden van meerzijdige beleidsinstrumenten zijn het bestuursakkoord, het convenant en het herenakkoord.

Meerzijdige instrumenten zijn vooral gericht op het leveren van 'maatwerk' in het 'aansturen' van actoren. Ze zijn tot op zekere hoogte flexibel, maar ook vrijblijvend. De overheid kan dit compenseren door te dreigen met een dwingend instrument, bijvoorbeeld regelgeving of een financiële sanctie. Het gebruik van meerzijdige instrumenten duidt erop dat de rol van de centrale actor (de overheid in dit geval) is verschoven in de richting van communicatief beïnvloeden, namelijk door overdracht van informatie in de zin van voorlichten of overtuigen in plaats van dwang en sancties.

Als we de balans opmaken, kunnen we constateren dat een beleidsnetwerk bestaat uit een verzameling actoren die bij een bepaald beleid zijn betrokken. Zij onderhouden een meer of minder duurzame relatie met elkaar. Elke actor beschikt over informatie en macht, streeft eigen doeleinden na, beschikt over in te zetten instrumenten (bronnen) en probeert zo goed mogelijk eigen belangen te realiseren. De volgende omschrijving geeft een compleet beeld:

Beleidsnetwerken zijn organisatorische werkverbanden, bestaande uit meerdere actoren die streven naar het voeren van beleid voor een als gemeenschappelijk beschouwd beleidsprobleem, ter bereiking van één of meer gezamenlijke beleidsdoelen. Zij zijn daarin wederzijds van elkaar afhankelijk en proberen door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het uiteindelijk te behalen beleidsresultaat.

Elke actor heeft een eigen visie op het te voeren beleid. Als de beleidsvisie van een actor botst met die van een andere actor, is er een potentieel conflict tussen beide. Door hun relatie in het beleidsnetwerk – en hun onderlinge afhankelijkheid in het bereiken van het gezamenlijke beleidsdoel – zal een conflict kunnen worden voorkomen, opgelost, bijgelegd, afgezwakt of juist benadrukt. Zij kunnen rekening houden met elkaars standpunten, kunnen tot uitruil overgaan van middelen waarover zij beschikken, hun belangen bundelen of zienswijze bijstellen. Tegenstellingen in beleidsvisies zullen vooral worden benadrukt als het patroon van relaties in het beleidsnetwerk wordt gekenmerkt door sterke belangenbehartiging. Beleidsvisies worden dan vooral afgestemd op de eigen achterban die men in het beleidsnetwerk vertegenwoordigt.



Figuur 1.4 De invloedsrelaties van een beleidsactor in een beleidsnetwerk

De beleidsactor moet omgaan met meerdere problemen, en wel zodanig dat deze onderling in redelijke balans zijn. De beleidsactor heeft te maken met een beleidsprobleem dat op zijn bord ligt en dat opgelost moet worden. Verder heeft hij te maken met mede-actoren in het beleidsnetwerk zonder wie het beleidsprobleem niet opgelost kan worden. Tegelijkertijd moet hij de relatie met de eigen organisatie onderhouden.

De actor heeft een beeld van de situatie waarmee hij zijn handelen en dat van andere actoren interpreteert, zin geeft en evalueert. Vanuit zijn perceptie kiest

de actor zijn strategieën en selecteert hij de doelen die hij wil bereiken. Daarbij moet hij blijven binnen het raam van het mandaat dat zijn ‘achterban’ hem heeft gegeven. Ook moet hij rekening houden met de regels en normen die in het beleidsnetwerk gelden.

Al deze invloeden en inhoudelijke tegenstrijdigheden maken het moeilijk tot een gemeenschappelijk beleidsresultaat te komen. Door partiële wijziging van hun percepties (wensen, belangen, doelen) en als gevolg van interacties, passen actoren hun strategie aan. In een netwerk zoeken de actoren dus naar mogelijkheden om een zekere overeenstemming tussen de verschillende doelen, middelen en deelbelangen te bereiken of om gezamenlijk nieuwe doelen te ontdekken. Omdat een beleidsnetwerk uit van elkaar afhankelijke actoren bestaat, komen actoren bij elke activiteit ter bereiking van de eigen ambities in een interactie met anderen terecht. Daardoor ontstaat een coalitie van actoren die sterk genoeg is om een beleidsbeslissing te nemen en daarmee in het beleidsproces een stap verder te zetten.

Kenmerken van een beleidsnetwerk

- een verzameling van actoren (individuele, groepen, organisaties)
- belangen, wensen en doelen van die actoren
- activiteiten van die actoren
- formele regels (bijvoorbeeld wettelijke voorschriften, bevoegdheden, milieueffectrapportages, bestemmingsplannen)
- informele regels en normen die de acties van en de interacties tussen de actoren bepalen: data waarop plannen moeten zijn ingeleverd, het inbrengen van onderwerpen voor de agenda, de wijze waarop afspraken gewijzigd kunnen worden
- actie- en interactiemogelijkheden waarover elke actor beschikt
- verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie
- interdependentie, want de actoren hebben elkaars medewerking nodig; deze afhankelijkheid kan verschillend zijn (financiën, bevoegdheden, politieke steun)
- afhankelijkheidsrelaties zijn complex omdat er doorgaans geen wederzijdse afhankelijkheden bestaan (het zijn geen een-op-een-relaties) en omdat ze zich niet op hetzelfde moment voordoen
- pluriformiteit in deskundigheden, belangen, macht
- dynamiek door voortdurende in- en uittreding van actoren, wisseling van instrumentarium

Het concept *beleidsnetwerk* combineert twee uitgangspunten: enerzijds een oriëntatie op beleid (problemen, doelstellingen, middelen) en anderzijds aandacht voor het beleidsproces (organisatorische relaties, de gang van zaken in het beleidsnetwerk), teneinde tot beleid te komen. Beide uitgangspunten zijn op elkaar betrokken. Een bepaald beleid (problemen, doelstellingen, benodigde middelen) trekt bepaalde actoren aan en anderzijds bepalen de aard van en de betrokkenheid tussen actoren de aard (uitkomst, doelstellingen) van het beleid.

Een netwerk is geschikt:

- voor beleidsproblemen waarbij de beleidsactoren van elkaar afhankelijk zijn en coproductie derhalve vereist is omdat geen van de beleidsactoren afzonderlijk beschikt over voldoende kennis, deskundigheid, bevoegdheden of middelen om het beoogde beleid te realiseren;
- voor nieuwe en gecompliceerde beleidsproblemen (bouw van een metro, uitbreiding van Schiphol en de bouw van windmolens voor de kust);
- om vanuit een centraal punt sturing te geven aan gecompliceerde beleidsvelden, waarin veel afhankelijkheidsrelaties bestaan en het aansturen van de ene actor consequenties heeft voor de andere (het beleidsveld gezondheidszorg waarin ziekenhuizen, medici, zorgverzekeraars, de farmaceutische industrie en de overheid van elkaar afhankelijk zijn).

Bij deze drie mogelijkheden fungeert het beleidsnetwerk als kader voor de beleidsvoering. De actoren participeren in het netwerk, omdat zij bij het beleidsprobleem betrokken zijn of op grond van de bestaande voorschriften (bijvoorbeeld wetten, procedures). Een netwerk kent derhalve niet een vrijblijvende toetreding van actoren. Als de provincie een nieuwe provinciale weg wil aanleggen zijn de gemeenten in het tracéplan gedwongen hun medewerking daaraan te verlenen.

Het *toelaten* van actoren kan op twee gronden geschieden: principiële en pragmatische. Principiële gronden bijvoorbeeld omdat er rechten van andere actoren met het overheidsoptreden in het geding zijn. Zonder medewerking van rechthebbers (bijvoorbeeld de gemeente voor het vestigen van een asielzoekerscentrum) kan geen beleid tot stand komen. Ook democratische procedures vereisen de participatie van bepaalde actoren, bijvoorbeeld bij landonteigening voor de aanleg van een nieuwe spoorlijn.

Van pragmatische aard zijn de belangen waarmee in een beleidsproces rekening moet worden gehouden of die moeten worden ontzien. Ook het scheppen van

een maatschappelijk draagvlak ter vergroting van de legitimiteit of de aanvaardbaarheid van beleid leidt tot het opnemen van bepaalde actoren in het netwerk, bijvoorbeeld de milieubeweging of bepaalde actiegroepen. Om de beleidsuitvoering of de technische realisering van het beleid te vergemakkelijken, is het soms gewenst ook de doelgroep als actor bij de beleidsvoering te betrekken. We spreken dan van *interactief beleid*.

Wie in een netwerk de *dominante actor* is, dat wil zeggen de actor die het netwerk stuurt en beheerst, is niet een vanzelfsprekendheid maar hangt af van de belangen die in het geding zijn, het probleem dat opgelost of het doel dat bereikt moet worden. Ook kan het zijn dat de instrumenten die een actor kan inzetten om de realisering van het beleid te beïnvloeden hem als vanzelf tot dominante actor bestempelen. Bij infrastructurele werken (verkeer, spoorwegen, dijken, viaducten) gaat het om het algemeen belang dat de overheid moet behartigen en de inzet van middelen (wetgeving, onteigening, parlementaire goedkeuring) waarover alleen de overheid beschikt en die haar als vanzelf tot initiator en projectleider bestempelen.

Geheel nieuw is het netwerk als idee niet. Het bouwt voort op enkele tradities in het Nederlandse openbaar bestuur, namelijk die van pluriformiteit, participatie, corporatisme, coalitievorming en schikken en plooiën. De bestaande veelheid van maatschappelijke (belangen)organisaties en politieke pluriformiteit maakt coalitievorming nodig om tot besluiten te komen. Die noodzaak vormt een rem op al te centralistisch optreden van de overheid.

Bovendien heeft de verzuiling ervoor gezorgd dat al in het verleden verschillende maatschappelijke groepen in de besluitvorming participeerden. Deze maatschappelijke actoren zorgden voor de inbreng van verschillende belangen in het overheidsbeleid. Deze betrokkenheid is vooral op sociaaleconomisch beleidsterrein tot uitdrukking gekomen. Daar bestaat een lange traditie van (neo)corporatisme. Zo oefenden belanghebbende organisaties van werkgevers en werknemers tot voor kort een grote en merkbare invloed op het beleid uit. Die invloed zien we nog terug in de Sociaal-Economische Raad (SER).

1.9 Netwerkmanagement

Door tegenstellingen in belangen, doelstellingen, opties en visies verloopt de beleidsontwikkeling in een netwerk dikwijls met horten en stoten. Soms kan zich een chaotisch proces ontwikkelen, waarin meer beleidsproblemen worden

gecreëerd dan er worden opgelost. Een andere oorzaak van een dergelijk proces is dat beleidsactoren wisselen en ieder de problematiek anders kan beoordelen, initiatieven kan nemen, nieuwe alternatieven in het geding kan brengen en bestaande afspraken kan negeren of ondermijnen.

Vooraf in de besluitvorming over grote projecten doet zich dit gemakkelijk voor. Het beleidsproces in een netwerk kan dan ook lange tijd duren, stranden (bijvoorbeeld als zich nieuwe of andere zaken aandienen, zoals technische ontwikkelingen of financiële tegenvallers, zoals met de Amsterdamse Noord-Zuidlijn gebeurde) of pas op een later tijdstip weer worden geactiveerd.

Een mislukte of vertraagde beleidsontwikkeling in een netwerk kan worden veroorzaakt doordat de deelnemende beleidsactoren zo gecompliceerd afhankelijk van elkaar zijn dat zij niet in staat zijn het proces van besluitvorming te structureren, bijvoorbeeld bij het bestrijden van de files tijdens de spitsuren (zodat gemakkelijk voor de eenvoudigste oplossing wordt gekozen: nieuwe wegen). Ook de pluriformiteit van een netwerk kan een gezamenlijk resultaat in de weg staan, omdat er dan bijvoorbeeld geen gemeenschappelijke noemer kan worden gevonden, zoals bijvoorbeeld het geval is met het probleem van de geluidshinder rond Schiphol. Soms fungeren netwerken voor de overheid alleen maar als sturingsobject. Het netwerk is object van sturend handelen als de sturende actor organisaties en voorzieningen ordent en stuurt, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en de arbeidsvoorziening.

Uit het eerder gegeven overzicht van voor- en nadelen van netwerken blijkt dat een zekere sturing noodzakelijk is. Dit noemen we netwerkmanagement. Netwerken moeten strategisch en tactisch door *netwerkmanagement* worden gestuurd.

Netwerkmanagement vereist de volgende sturingscapaciteit:

- indirecte in plaats van directe sturing om de medewerking van de vereiste netwerkactoren te verwerven;
- specifieke sturing in plaats van generieke, maatwerk dus;
- eenzijdige instrumenten worden zoveel mogelijk vervangen door meerzijdige instrumenten; er worden geen gedragsalternatieven opgelegd of gedictieerd maar door middel van voorlichting, onderhandeling en dergelijke wordt er ruimte geschapen voor vrijwillige medewerking van de te sturen actoren;
- instrumenten worden niet simpelweg toegepast, maar er wordt overgegaan op strategisch beleid, dat wil zeggen, er worden acties ontwikkeld die gericht zijn op het aantrekken van actoren, op hun belangen en op de inzet van hun instrumenten.

Netwerkmanagement kan zich op meerdere aspecten richten. In de eerste plaats op de structuur van het netwerk zelf. Hier is vooral de vraag aan de orde welke actoren bij het beleid en de beleidsontwikkeling worden betrokken en wanneer. Ook kunnen de autonomie en geslotenheid van een participerende beleidsactor in een netwerk worden doorbroken. Autonomie en geslotenheid maken hem immers minder gevoelig voor sturingssignalen van de overheid. Dat kan door bijvoorbeeld prijsafspraken te verbieden (farmaceutische industrie, apothekers, makelaars). In de tweede plaats kunnen interacties in een netwerk (de verhoudingen en relaties tussen de beleidsactoren) onderwerp van management zijn.

Voordelen en nadelen van netwerken

Voordelen

- de interactie tussen de betrokken beleidsactoren schept ruimte voor meerdere gezichtspunten, oplossingen en een groter arsenaal aan middelen om de gezamenlijke doelstelling(en) te bereiken
- de betrokkenheid van meerdere actoren verbreedt het draagvlak van het beleid en de gekozen oplossing en creëert medeverantwoordelijkheid
- de informatie over het beleidsproject kan gemakkelijker via de beleidsactoren naar de betrokken partijen worden verspreid

Nadelen

- verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen diffuus worden
- de rol van de overheid in een beleidsnetwerk waarin ook maatschappelijke actoren participeren kan gemakkelijk vervagen
- interactie vereist een bepaalde openheid, die op gespannen voet kan staan met de gewenste voortgang van het project, de bescherming van de privacy of de kwetsbaarheid van het beleid zelf
- iedere actor probeert zoveel mogelijk te scoren en winst uit de samenwerking te behalen, hetgeen het gezamenlijke doel kan schaden
- de besluitvorming van de betrokken beleidsactoren kost doorgaans veel tijd voor terugkoppeling naar de 'achterban'
- de rol van de overheid wordt beperkt tot sturen op hoofdlijnen, zij treedt minder op als behartiger van het algemeen belang en meer als regisseur van het netwerk, waarin met anderen tot actie en afstemming moet worden gekomen

In deze visie wordt sturing interactief in plaats van directief. De overheid blijft echter wel nadrukkelijk aanwezig als sturende actor. Zij is een soort eindverantwoordelijke, bij wie de finale beslissingsmacht ligt. Ook al ligt het accent op participatie van andere bij het beleid betrokken actoren, dat elimineert nog niet de verantwoordelijkheid die de overheid als behartiger van het algemeen belang heeft. Door aan te geven waar de verantwoordelijkheden van anderen liggen, het toekennen van speelruimte of het vaststellen van de waarden die gerealiseerd moeten worden, kan de overheid als centrale – dat hoeft niet per se hiërarchische – actor de andere actoren aanzetten op autonome wijze invulling te geven aan hun specifieke medebesturingstaak binnen het netwerk. Op deze wijze grijpen sturing door de overheid en zelfsturing van (sectoren en organisaties in) de samenleving in elkaar, wordt besturen op afstand van de overheid gecombineerd met zelfsturing van maatschappelijke groepen.

1.10 Besluit

De interesse voor beleidsnetwerken is voor een belangrijk deel een reactie op het afgenomen geloof in wat de *maakbaarheid van de samenleving* wordt genoemd. In plaats van op de monocentrisch sturende overheidsactor, wordt thans meer de nadruk gelegd op de *vermaatschappelijke staat*, horizontaal bestuur, wat overigens niet nieuw is. Verschijningsvormen daarvan bestonden al eerder, namelijk tijdens de verzuiling, en staan bekend als *pacificatiedemocratie*, het *maatschappelijk middenveld* en het *neocorporatisme*. Tegenwoordig spreken we van de *participatiesamenleving*.

In een beleidsnetwerk ontmoeten overheid en maatschappij elkaar niet alleen, zij sturen elk vanuit verschillende posities. Omdat de afzonderlijke actoren niet in staat zijn autonoom het beleidsprobleem op te lossen, is er dus wederzijdse afhankelijkheid of interdependentie tussen zowel publieke als private actoren. Elke beleidsactor zal een andere kijk op het probleem en een andere beleidsinvulling daarvoor hebben. Dat is afhankelijk van de beleidsdoelstellingen die men nastreeft en de belangen die men behartigt. De beleidsactor zit daardoor met de andere actoren met wie onderhandeld moet worden in het beleidsnetwerk.

Het doel van het netwerk is om tot een gezamenlijke visie te komen, afspraken te maken, beleidsdoeleinden vast te stellen en instrumenten (organisatie, personeel, financiën, regelgeving) in te zetten. Dit krachtenveld is een organisatie op

zichzelf die eisen stelt, verwachtingen wekt, spelregels heeft, belangen behartigt, directieven geeft, loyaliteit toont en afspraken maakt.