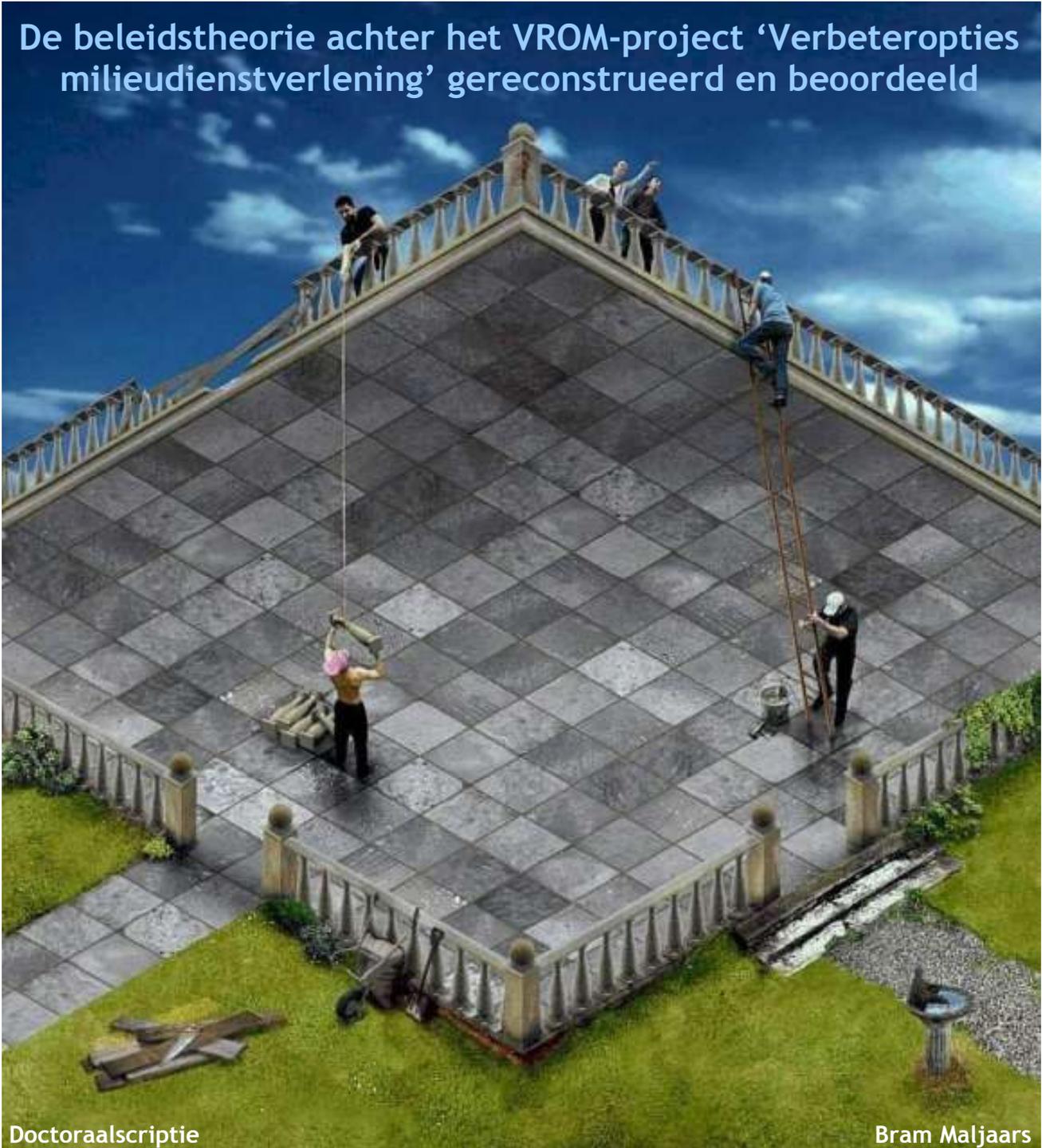


# HET ARGUMENT ALS FUNDAMENT

De beleidstheorie achter het VROM-project 'Verbeteropties milieudienstverlening' gereconstrueerd en beoordeeld



Doctoraalscriptie

Bram Maljaars

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Opleiding Bestuurskunde

Studentnummer 182213  
februari 2004

# HET ARGUMENT ALS FUNDAMENT

De beleidstheorie achter het VROM-project 'Verbeteropties milieudienstverlening' gereconstrueerd en beoordeeld

Doctoraalscriptie

Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding Bestuurskunde

Bram Maljaars

Studentnummer 182213

Rotterdam, februari 2004

## **Praktijkorganisatie**

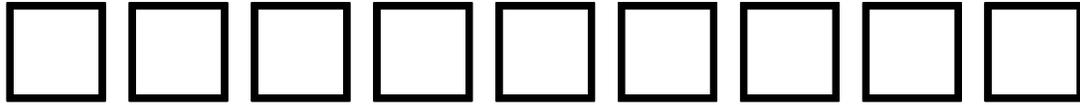
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

## **Begeleiders**

- Drs. J.N.M. Charmant (eerste lezer)
- Dr. P.L. Hupe (tweede lezer)

# INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	3
VOORWOORD.....	4
INLEIDING.....	5
STRUCTUUR.....	6
HOOFDSTUK 1 - PROBLEEMSTELLING & DEELVRAGEN .....	7
HOOFDSTUK 2 - THEORETISCH KADER .....	16
HOOFDSTUK 3 - METHODEN EN TECHNIEKEN.....	37
HOOFDSTUK 4 - EMPIRISCHE ACHTERGROND .....	42
HOOFDSTUK 5 - BEVINDINGEN .....	49
HOOFDSTUK 6 - CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	71
LITERATUURLIJST .....	74
BIJLAGE 1 - PROBLEEMSTELLING.....	78
BIJLAGE 2 - ALGEMENE REKENKAMER .....	80
BIJLAGE 3 - RESULTATEN ONGEORDEND .....	81
BIJLAGE 4 - INTERVIEWVERSLAGEN .....	85



## VOORWOORD

*Het is echt waar, ik heb het in mijn dromen zelf gezien*  
Herman van Veen

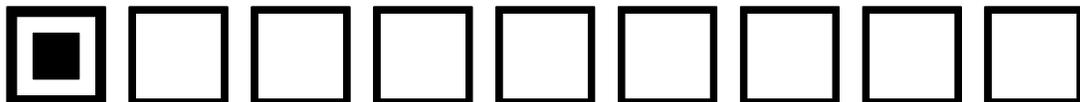
Achter gevormd en uitgevoerd beleid zitten vooronderstellingen die al dan niet geëxpliciteerd worden. Deze scriptie is het verslag van een onderzoek dat de aannamen achter het VROM-project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ reconstrueert. Het plaatje van M.C. Escher op de voorkant is een aardige verwijzing naar dit onderzoek: door op een bepaalde manier naar beleid te kijken, worden de diepere lagen onder het zichtbare, vastgestelde beleid blootgelegd.

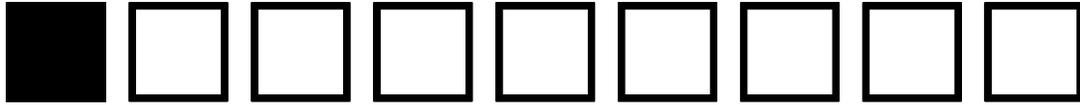
Aan het ontstaan van deze scriptie gaat een lang verhaal vooraf. Het was de bedoeling dat hij grotendeels geschreven zou worden tijdens mijn stage bij het Ministerie van VROM van januari tot mei 2002. Vol enthousiasme begon ik ermee, maar na mijn schuchtere verzoek tijdens een afdelingsoverleg om ‘een kleine reguliere taak’ te mogen uitvoeren, ontwikkelde die kleine taak zich tot een fulltime baan. Hierdoor werd de voortgang van mijn scriptie belemmerd. Tijdens vrije dagen en verloren uurtjes is de scriptie uiteindelijk tot zijn voltooiing gekomen.

Door de stimulerende en soms ook uitdagende woorden van collega’s en vrienden en familie heeft deze scriptie uiteindelijk de huidige vorm gekregen. Ik ben hen daarvoor erg dankbaar; als ik hen allemaal zou willen noemen, zou dit voorwoord misschien nog dikker worden dan het theoretisch kader. Daarom wil ik slechts enkele mensen expliciet bedanken. Ik denk hierbij allereerst aan mijn begeleiders, Hans Charmant en Peter Hupe. Hoewel het aantal contactmomenten beperkt is geweest tot een stuk of vier hebben zij mijn scriptie toch op cruciale momenten in de goede richting gestuurd. Verder wil ik mijn VROM-stagebegeleider Ronald Flipphi bedanken. Hij heeft mij bij VROM binnengehaald en heeft met name in de beginfase kritisch en opbouwend meegedacht. Ook bedank ik Marthe Fuld voor haar meelevens, stimulansen en suggesties om het stuk duidelijker en leesbaarder te maken. Ten slotte bedank ik Anneke, met wie ik in 2003 getrouwd ben. Door haar prikkels in de vorm van de wortel, de preek en de stok heb ik de motivatie gevonden om door te gaan.

Ondanks de lange doorlooptijd heb ik veel plezier beleefd aan de scriptie. De kick van een nieuw inzicht, de teleurstelling van een doodlopende weg, de verdediging van standpunten tijdens discussies met anderen en de uitdaging van ‘muddling through’ zijn stuk ervaringen die me hebben gescherpt. Het begrip ‘beleidstheorie’ zal altijd een bijzondere mengeling van al deze emoties bij me oproepen.

Rotterdam, 17 februari 2004  
Bram Maljaars





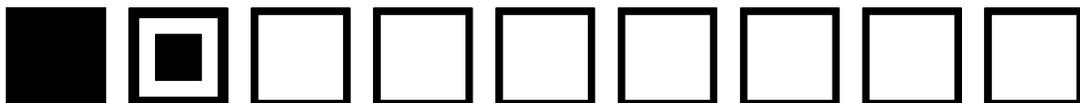
## INLEIDING

Dit onderzoek over beleidstheorieën is uitgevoerd bij de afdeling Projectmanagement<sup>1</sup> binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM). De aanleiding voor de afdeling om dit onderzoek te laten uitvoeren, is tweeledig.

Ten eerste heeft deze afdeling, als onderdeel van de rijksoverheid, te maken met de nieuwe begrotings- en verantwoordingseisen die voortkomen uit een nota uit 1999 ‘Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording’ (VBTB). De kern van deze nota is dat vanaf 2002 de doelen en resultaten van beleid respectievelijk vooraf en achteraf met de ingezette financiële middelen moeten worden vergeleken. De begroting en de verantwoording moeten dus niet alleen geldbedragen weergeven, maar ook inhoudelijke informatie. De nota was de start van een ontwikkeling in de richting van een meer inhoudelijke begroting en verantwoording. De geldbedragen staan er niet op zich, maar worden gekoppeld aan de doelen en resultaten waarvoor ze gebruikt worden.

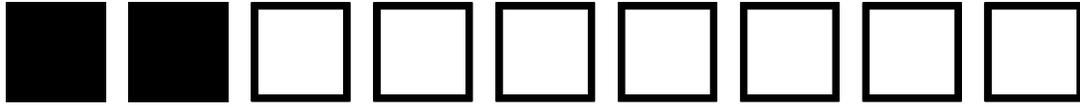
De Algemene Rekenkamer is de organisatie die de nieuwe manier van begroten en verantwoorden moet coördineren en toetsen. Eén van de eisen die de Rekenkamer in dit verband heeft gesteld, is het maken van een doelenboom. De doelenboom moet een analyse geven van de keten doel, middel en effect van een bepaald beleid en geeft een beeld van de doel-middel-redeneringen die in het beleid liggen opgesloten. In dit verband wordt gesproken van de explicitering van de beleidstheorie achter beleid. Het achterhalen van een beleidstheorie is dus een goede oefening om te begroten en te verantwoorden in VBTB-stijl.

Ten tweede passen beleidstheorieën goed in de projectmatige manier van werken waarop de afdeling zich laat voorstaan. Vooraf wordt een grondige analyse gemaakt van problemen, oplossingsrichtingen en de beleidscontext en worden de middelen bepaald die nodig worden geacht. Achteraf wordt het resultaat getoetst. Deze aanpak staat nog in de kinderschoenen. De analytische basis die door het expliciteren van de beleidstheorie wordt gelegd, past goed binnen de projectmatige aanpak van de afdeling Projectmanagement. Daarom wil de afdeling zich oriënteren op de inhoud van het begrip ‘beleidstheorie’ en de relatie die de gebruikte beleidstheorie heeft met het beleid.



---

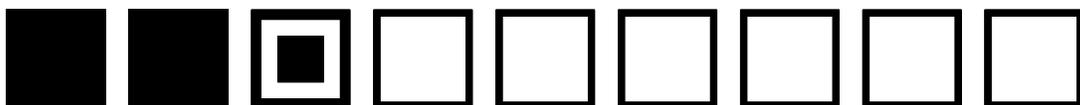
<sup>1</sup> De afdeling Projectmanagement is een onderdeel van de directie Klimaatverandering en industrie. Deze laatste is weer een onderdeel van het Directoraat-Generaal Milieubeheer binnen het ministerie van VROM.

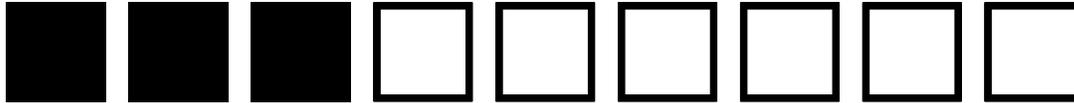


## STRUCTUUR

Hieronder wordt in het kort uiteengezet hoe deze scriptie is opgebouwd.

- In hoofdstuk 1 worden de probleemstelling en de deelvragen uiteengezet. Enkele kernbegrippen die nodig zijn om de probleemstelling te begrijpen, worden uitgelegd. Om de deelvragen op te stellen, is het onvermijdelijk om een afgewogen begrippenkader te definiëren. De begrippen die hierin gevormd worden, komen terug in de deelvragen. De deelvragen vormen de inhoudelijke lijn van het onderzoek.
- Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader en de operationalisering van het onderzoek. Hierin worden eerst de begrippen die in de probleemstelling en de deelvragen al handen en voeten hebben gekregen, ingekaderd. Er worden keuzen gemaakt in de theoretische benadering van de probleemstelling. Daarna worden vanuit het theoretisch kader de belangrijke begrippen uit de probleemstelling meetbaar gemaakt. Er worden concrete indicatoren aan verbonden om ze te kunnen achterhalen.
- In hoofdstuk 3 worden verantwoorde keuzen voor de methoden en technieken van onderzoek gemaakt. Deze komen tot stand door de te onderzoeken variabelen te koppelen aan de beschikbare methoden en technieken.
- Hoofdstuk 4 is de contextuele stap tussen de theorie en de onderzoeksresultaten. In dit hoofdstuk wordt namelijk de inhoudelijke context van het beleid waarop de theorie wordt toegepast, het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’, uiteengezet.
- In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van het onderzoek uitgewerkt. Na de bevindingen volgen reflecties op de gevonden resultaten.
- Hoofdstuk 6 bevat conclusies en aanbevelingen en kijkt terug op het onderzoek.
- Na hoofdstuk 6 volgen de literatuurlijst en enkele relevante bijlagen.





## HOOFDSTUK 1 - PROBLEEMSTELLING & DEELVRAGEN

Allereerst wordt de probleemstelling weergegeven als leidende vraag van dit onderzoek. Daarna worden enkele belangrijke begrippen hieruit kort toegelicht. Vervolgens wordt de probleemstelling uitgewerkt in deelvragen.

De probleemstelling die in dit onderzoek wordt beantwoord, luidt als volgt.

### **Wat is de beleidstheorie achter het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ en welk oordeel is over die beleidstheorie te geven<sup>2</sup>?**

Het eerste aandachtspunt in de probleemstelling is het begrip ‘*beleidstheorie*’. In de aanleiding werd al duidelijk dat dit onderzoek over beleidstheorieën gaat. In het kort kan een beleidstheorie worden gedefinieerd als het geheel van vooronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt. De beleidstheorie bestaat uit redeneringen die het fundament vormen van het ‘beleidsbouwwerk’. In de deelvragen, het theoretisch kader en de operationalisering zal uitgebreid worden ingegaan op dit centrale begrip.

### **Verbeteropties milieudienstverlening**

Het project ‘*Verbeteropties milieudienstverlening*’ is een tweede punt van aandacht in de probleemstelling. Dit is in 2001 en 2002 uitgevoerd door de afdeling Projectmanagement binnen VROM. De bedoeling van het project was om na te denken over de vraag hoe de dienstverlening van VROM aan het MKB op het gebied van vrijwillige milieu-instrumenten verbeterd kan worden. Het moet een oplossing opleveren voor de geringe effectiviteit van het vrijwillige milieubeleid<sup>3</sup>. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid stilgestaan bij de inhoud van het project.

Er is een aantal redenen om het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ te kiezen als inhoudelijke context van dit onderzoek.

1. Ten eerste is verbetering van de dienstverlening, ook in bestuurskundig opzicht, een interessant onderwerp om in te duiken. Het project zoekt naar de beste organisatievorm voor de dienstverlening van de rijksoverheid aan bedrijven. Ook de bestuurskunde houdt zich daarmee bezig, vooral sinds de behoefte van de doelgroep meer centraal staat (Rosenthal e.a., 1996, pag. 203). Deze behoefte uit zich onder andere in de één-loket-gedachte en het opstellen van citizen charters.

---

<sup>2</sup> In bijlage 1 is als ‘uitstapje’ een nadere verkenning van de probleemstelling opgenomen. Gekeken is naar het probleem achter de probleemstelling, het probleemtype, het karakter van het probleem en de relevantie ervan. De reden om de probleemstelling op deze manier uit te werken, is dat de probleemstelling de leidende vraag van het onderzoek is. Door deze goed te doordenken en van verschillende kanten te bekijken, ontstaat een solide basis onder het onderzoek.

<sup>3</sup> Milieubeleid dat bedrijven niet wettelijk verplicht tot het nemen van maatregelen, maar dit (financieel) aantrekkelijk maakt.

2. Ten tweede worden in het project duidelijke keuzen gemaakt. Het is een visieproject dat nog geen directe gevolgen heeft voor de uitvoering en waarin nog geen compromissen gesloten zijn. De keuzen van VROM zijn helder verwoord en staan zwart op wit. Ze vormen goede handvatten om de beleidstheorie van VROM te achterhalen.
3. Ten derde is ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ één van de weinige projecten die de afdeling Projectmanagement in haar prille bestaan heeft afgerond. Het is daarom één van de weinige projecten waarvan een compleet dossier aanwezig is, waardoor geen problemen ontstaan bij de informatieverzameling.
4. Ten slotte is het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ een project dat geen directe gevolgen heeft voor de uitvoering. In het project worden verbeteropties uitgewerkt. Uiteraard zal het de bedoeling zijn dat er met de beschreven opties iets gedaan gaat worden in de praktijk. Het maken van concreet beleid is echter geen onderdeel van dit project. De reden dat dit brainstormende, verkennende karakter van het project het geschikt maakt om de beleidstheorie te achterhalen, is dat het in de ambtelijke sfeer blijft. Het is minder gevoelig voor strategische, politieke uitspraken dan projecten die beleid formuleren met directe gevolgen voor de uitvoering. Strategische uitspraken vormen een complicerende factor bij het achterhalen van de beleidstheorie, omdat ze een andere insteek hebben dan de inhoud van het beleid. Ze vertroebelen de ware bedoelingen van het project en dus de beleidstheorie. Dit onderwerp, dat hier misschien nog wat in het vage blijft, komt in dit hoofdstuk uitgebreid aan de orde bij de deelvragen.

### Beoordeling

De *beoordeling* van de beleidstheorie is een laatste punt uit de probleemstelling dat nadere aandacht behoeft. In dit onderzoek wordt niet alleen een poging gedaan om de beleidstheorie te reconstrueren, deze wordt ook beoordeeld. De beoordelingscriteria worden in dit hoofdstuk onder de deelvragen uitgewerkt. Het woord ‘oordeel’ is een beladen woord, dat associaties oproept met recht, onrecht, goed en kwaad. Toch is er moeilijk een ander woord te bedenken. Kraan-Jetten (1986) hanteert het woord evaluatie, maar dat doet te veel denken aan de beleidsevaluatie. Beleidstheorieën zijn zelf een vorm van beleidsevaluatie, dus is het verwarrend om voor de beoordeling ervan ook het woord evaluatie te kiezen; een evaluatie van een evaluatie wordt knap ingewikkeld. Hoogerwerf (1986) kiest voor het woord kwaliteit, maar dat doet eerder denken aan levensmiddelen of andere concrete producten en is daardoor te plat. ‘Waardering’ zou een alternatief zijn, maar dat heeft een positieve lading; een oordeel kan zowel positief als negatief uitvallen. Kortom, het woord oordeel is geen elegante keuze, maar wel de best beschikbare.

Eén van de kritiekpunten die op de beoordeling van beleidstheorieën wordt gegeven, is dat de belevingswereld van de bestuurskunde wordt opgelegd aan de beleidsvoerders. Volgens deze kritiek overschat de bestuurskunde haar eigen positie als zij meent beleidstheorieën te mogen afkeuren omdat ze niet aan de door haar gestelde criteria voldoen (Derksen, 1986, pag. 376). Het beoordelen van beleidstheorieën zou arrogant en aanmatigend zijn. Deze problematiek komt terug bij het formuleren van de deelvragen in dit hoofdstuk.

In dit onderzoek zijn de beoordelingscriteria in overleg met de opdrachtgever bepaald. Omdat de opdrachtgever middenin de wereld van de beleidsvoerders staat, neemt deze werkwijze de kritiek van de wetenschappelijke arrogantie deels weg. Toch zal deze kritiek wel degelijk in het achterhoofd gehouden moeten worden. Het ondervangen ervan zal vooral tot uitdrukking komen in de aandacht voor de wensen van de opdrachtgever. Deze hebben invloed op de keuze van de beoordelingscriteria, de reikwijdte van de conclusies en de pretenties van het onderzoek. Het trekken van conclusies over het beleid op basis van de beoordeling van de beleidstheorie moet in alle voorzichtigheid worden gedaan.

Omdat de beleidstheorie beoordeeld wordt, zit in dit onderzoek een vooronderstelling over wat goed beleid is. Dit onderzoek kent, zoals elk onderzoek, ‘onderzoekstheorieën’, aannamen die aan het onderzoek ten grondslag liggen. Eén van de aannamen in dit onderzoek is dat een goede beleidstheorie goed beleid voortbrengt. Het beoordelen van de beleidstheorie brengt deze aanname met zich mee. Wat zou immers de zin zijn van het beoordelen van de beleidstheorie als de beoordeling geen gevolgen heeft voor het beleid?

In de literatuur wordt erop gewezen dat de empirische relatie tussen de kwaliteit van de beleidstheorie en de kwaliteit van beleid nooit gelegd is (Kraan-Jetten, 1986, pag. 192). Hoewel het hanteren van deze aanname onvermijdelijk is, schept deze dus wel de verplichting om goed na te denken bij het beoordelingskader en de aanbevelingen. Bij de uitwerking van de probleemstelling in deelvragen wordt deze aanname verder onderbouwd.

### **Deelvragen**

Uit de probleemstelling worden deelvragen afgeleid die duidelijk maken hoe de beleidstheorie achter het beleid in het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ achterhaald en beoordeeld wordt. Voordat de deelvragen geformuleerd worden, moet daarom eerst de afweging gemaakt worden welke beoordelingscriteria op de beleidstheorie worden losgelaten. Ook moet de literatuur over beleidstheorieën enigszins worden verkend om tot begrippen te komen die in de deelvragen gehanteerd kunnen worden.

### **Begrippenkader**

Om de probleemstelling uit te kunnen werken in deelvragen, is het nodig om enkele begrippen alvast toe te lichten. Een uitgebreide toelichting volgt in het theoretisch kader. Daarin is een korte studie opgenomen over de verschillende definities van beleidstheorie. De summiere uitleg die hier gegeven wordt, is alleen nodig om ervoor te zorgen dat de begrippen in de deelvragen niet uit de lucht komen vallen.

Het eerste deel van de probleemstelling vraagt naar de beleidstheorie achter het beleid in het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’. Om deze vraag uit te werken in deelvragen, is inzicht nodig in de manier waarop de beleidstheorie in elkaar zit. Volgens Hoogerwerf (1984, pag. 518) bestaat een beleidstheorie uit samenhangende argumentaties.

Hoogerwerf maakt geen onderscheid tussen de argumentaties uit beleidsstukken en die van beleidsmedewerkers. Volgens hem moet de beleidstheorie gereconstrueerd worden door uitspraken uit interviews en beleidsstukken te verzamelen en te analyseren (Hoogerwerf, 1984, pag. 510). Daarbij gaat hij er blijkbaar van uit dat elke medewerker evenveel invloed heeft gehad op het beleid. Immers, de argumentaties van de beleidsmedewerkers worden gelijkgeschakeld aan die in de officiële beleidsdocumenten. Ze doen er in zijn methode evenveel toe. Ook Van Heffen (1993, pag. 85) en Leeuw (1983, pag. 92) maken geen onderscheid tussen de argumentaties uit beleidsstukken en die van medewerkers bij de reconstructie van de beleidstheorie.

In de praktijk is de invloed van elke medewerker op het beleid anders. De inbreng van de verschillende beleidsmedewerkers weegt niet evenveel mee. Niet alle inbreng komt dan ook in gelijke mate terug in het geformuleerde beleid. Zo heeft een directeur in het algemeen meer formele macht dan een projectsecretaris. Een nieuweling heeft vaak minder in te brengen dan een oude rot. Ook heeft een bevlogen iemand die kennis van zaken uitstraalt een grotere vinger in de pap dan iemand die saai overkomt en net iets te laat is met zijn opmerkingen. Het kernteam bepaalt doorgaans meer dan de projectgroep. Deze voorbeelden laten zien dat er veel factoren in het spel zijn die de invloed van medewerkers op beleid bepalen. Ze zorgen ervoor dat de inbreng van de ene medewerker in het uiteindelijke beleid groter is dan die van de ander.

Een stap verder gaan bestuurskundige theorieën die het openbare bestuur zien als marktplaats of arena. Ze wijzen erop dat ambtenaren en organisatieonderdelen in het openbare bestuur niet zijn geneigd tot coöperatie, coördinatie en coproductie. Integendeel, in het openbare bestuur vindt – net als in de particuliere sector – concurrentie plaats, de zogeheten bureaupolitiek (Rosenthal,

1995, pag. 155). Rivaliserende ambtenaren en organisatie-onderdelen proberen zo goed mogelijk hun belangen te verdedigen (Van Mierlo, 1995, pag. 7). Als bureaupolitiek binnen de overheid als uitgangspunt wordt genomen, stréven ambtenaren er zelfs naar om een zo groot mogelijke invloed op het beleid te hebben. De stelling dat de invloed van elke ambtenaar op het beleid even groot is, wordt hiermee verder ondermijnd.

Hoe het beleid er uiteindelijk uitziet, wordt dus niet door alle beleidsmedewerkers in gelijke mate bepaald. Hun beleidstheorieën zijn in verschillende mate terug te vinden in de officiële beleidsstukken. Het is daarom te simpel om de argumentaties van de medewerkers enerzijds en die in de officiële beleidsdocumenten anderzijds op één hoop te gooien en op elkaar te betrekken. Dit zou alleen kunnen als per medewerker het stukje beleid dat hij tot stand heeft gebracht met de beleidstheorie die bij dat stukje hoort, geïsoleerd zou worden. De beleidstheorieën achter al deze stukjes zouden bij elkaar de beleidstheorie in de officiële documenten vormen.

Zeker binnen het bestek van dit onderzoek is het, voor zover dit überhaupt al mogelijk is, onmogelijk om alle individuele aandelen van de medewerkers te scheiden, laat staan om de beleidstheorie achter dat specifieke stukje te achterhalen. Het gevolg zou een grote potpourri van argumentaties zijn, zonder enige kwalificatie van belang en status ervan. Een voorlopige conclusie is dus dat de argumentaties achter de officiële beleidsstukken en die van individuele medewerkers uit elkaar gehouden moeten worden. Als ze gezien worden als gelijkwaardige argumentaties, worden belangrijke onderscheidingen onder het tafelkleed geschoven.

### **Twee beleidstheorieën**

Op grond van het voorgaande kunnen dus twee soorten beleidstheorieën worden onderscheiden. De beleidstheorie die samengesteld is uit argumentaties in officiële beleidsstukken, wordt de *officiële beleidstheorie* genoemd. Met ‘officiële beleidsstukken’ worden stukken bedoeld die door de goedkeuring van een hogere autoriteit aan de individuele status zijn onttrokken en hét standpunt van de afdeling, de directie of het ministerie zijn geworden. Ook al zouden deze stukken door één persoon geschreven zijn, met de instemming van een afdelingsoverleg, managementteam of ander overleg zijn de stukken officieel geworden en niet meer het standpunt van één of meer individuen.

De beleidstheorie die is samengesteld uit de argumentaties van beleidsmedewerkers, wordt de *persoonlijke beleidstheorie* genoemd. Kraan-Jetten (1986, pag. 195) spreekt over theorieën achter beleid vs. theorieën van beleidsmakers, maar deze tweedeling werkt verwarring in de hand. Immers, theorieën van beleidsmakers zijn óók theorieën achter beleid. Beter is het om te spreken van de officiële beleidstheorie en de persoonlijke beleidstheorie. De officiële beleidstheorie wordt opgespoord door argumentaties uit officiële beleidsdocumenten te achterhalen. De persoonlijke beleidstheorieën worden opgespoord door argumentaties van individuele medewerkers te achterhalen door hen te ondervragen of door individuele uitspraken uit stukken te halen.

Er moet een keuze gemaakt worden: moeten zowel de officiële als de persoonlijke beleidstheorie, alleen de officiële of alleen de persoonlijke beleidstheorie in dit onderzoek worden meegenomen? De belangrijkste bepalende factoren zijn de context en de mogelijkheden van het onderzoek. In dit geval is het doel van het onderzoek om alleen de officiële beleidstheorie bij het onderzoek te betrekken. Omdat deze keuze uiterst belangrijk is voor het verdere verloop van het onderzoek, wordt er uitgebreid bij stilgestaan. Hieronder volgt een aantal argumenten voor deze keuze.

1. *De context van het ministerie van VROM als opdrachtgever van het onderzoek en van het project dat onderzocht wordt.*

Binnen het ministerie van VROM betekent een standpunt pas iets als het geaccordeerd is door een besluitvormingsorgaan zoals het managementteam of het directieteam. Ambtenaren kunnen zo veel ideeën en meningen hebben als ze willen, maar zolang een dergelijk orgaan zich er niet over uitgesproken heeft, betekenen ze officieel weinig tot niets.

## 2. *De context van het onderzoek*

Dit onderzoek is bedoeld om de beleidstheorie te achterhalen en te beoordelen in het kader van projectmatig werken en VBTB, zoals in de inleiding wordt toegelicht. De mechanismen achter projectmatig werken en het principe van VBTB gaan alleen over het beleid dat daadwerkelijk in een project wordt ontwikkeld. De ideeën die overwogen zijn en zijn afgefallen, doen er niet toe.

Als dit onderzoek er bijvoorbeeld op gericht zou zijn de mogelijke beleidsalternatieven te onderzoeken en te kijken waarom ze zijn afgefallen, zouden de persoonlijke beleidstheorieën van het grootste belang zijn. Hakvoort zegt hierover: “Minderheidsstandpunten, afwijkende meningen enzovoorts treft de onderzoeker zelden aan in documenten.” (Hakvoort, 1996, pag. 138). In dit onderzoek doen de minderheidsstandpunten en afwijkende meningen er echter veel minder toe dan het officieel vastgestelde beleid.

## 3. *De betrouwbaarheid van de gegevens*

De informatie in de officiële stukken staat zwart op wit en geeft de gedachten en argumentaties weer zoals ze ten tijde van het project zijn bedacht en geformuleerd. Bovendien zijn ze gefixeerd op papier; de onderzoeker kan ze daardoor rustig bestuderen en eventueel later terugvinden. Ze vormen daardoor een solide basis voor de beleidstheorie. Informatie van de beleidsmedewerkers, die voor het achterhalen van de persoonlijke beleidstheorie onvermijdelijk gevraagd zou worden, kan gekleurd zijn doordat het project ruim een jaar geleden is afgerond. Er kunnen dingen vergeten zijn of bewust of onbewust in een ander licht geplaatst worden. Ook is het mogelijk dat de medewerkers bewust of onbewust doen aan ‘retrospective sense making’. Dat wil zeggen dat ze achteraf een invulling geven aan een bepaalde argumentatie die er op het moment dat de officiële stukken gemaakt en voltooid werden nog niet was. De persoonlijke beleidstheorie achter beleid kan door deze processen vertekend worden. Al deze problemen, die verbonden zijn met het menselijke brein, zijn niet aanwezig bij het achterhalen van de officiële beleidstheorie.

De keerzijde van deze medaille is dat aan medewerkers om verduidelijking en nadere uitleg gevraagd kan worden. Stukken zijn soms voor velerlei uitleg vatbaar en kunnen nu eenmaal moeilijk geïnterviewd worden. Wat er staat, staat er en niet meer. Bovendien is vertrouwelijke informatie, die van belang kan zijn voor de beleidstheorie en vaak wel in de hoofden van medewerkers zit, waarschijnlijk niet in de stukken opgenomen.

## 4. *De bewerkelijkheid en robuustheid van het onderzoek*

De officiële stukken rond het project bevatten één beleidstheorie die achterhaald moet worden. Deze kan inconsistente elementen bevatten, maar er blijft sprake van één officiële beleidstheorie. Als echter de persoonlijke beleidstheorieën bij het onderzoek betrokken zouden worden, zou er sprake zijn van evenveel beleidstheorieën als personen. Elke persoon houdt er een bepaalde beleidstheorie op na die na processen van bureaupolitiek, inhoudelijke afwegingen of andere processen in bepaalde mate in de officiële beleidstheorie is terechtgekomen. Het achterhalen, beschrijven en beoordelen van deze vele verschillende beleidstheorieën zou veel tijd en werk kosten. De notie van tekst als uitdrukking van strijd is te bewerkelijk en tijdrovend om in dit onderzoek te betrekken.

Kortom, alleen de officiële beleidstheorie wordt in dit onderzoek achterhaald en beoordeeld. Als in het vervolg dus gesproken wordt over de beleidstheorie achter het beleid, gaat het over de officiële beleidstheorie.

Nu duidelijk is wat verstaan wordt onder de beleidstheorie kunnen de eerste deelvragen worden opgesteld.

- Welke argumentaties zijn er te vinden achter het beleid in de officiële stukken rond het project 'Verbeteropties milieudienstverlening'?
- Hoe hangen deze verschillende argumentaties met elkaar samen?

Deze vragen geven antwoord op het eerste deel van de probleemstelling: wat is de beleidstheorie achter het project 'Verbeteropties milieudienstverlening'? In feite vormt het antwoord erop de reconstructie van de officiële beleidstheorie.

### **Beoordelingscriteria**

Hieronder wordt ingegaan op een aantal beoordelingscriteria voor de beleidstheorie. Er wordt een keuze gemaakt voor een aantal criteria dat in dit onderzoek gebruikt wordt.

Hoogerwerf (1984, pag. 520) somt een aantal beoordelingscriteria voor beleidstheorieën op. Hij noemt precisie, differentiatie, integratie, empirisch gehalte en legitimiteit. Ook Leeuw (1983) en Kraan-Jetten (1986) noemt enkele criteria. Zij noemt precisie, consistentie, empirisch gehalte, informatiegehalte, manipuleerbaarheid en congruentie. Deze criteria komen voor een deel overeen met die van Hoogerwerf. Onder integratie verstaat Hoogerwerf de mate waarin de hypothesen waaruit de beleidstheorie is opgebouwd, tegenstrijdig zijn. Dit criterium is dus in feite hetzelfde als consistentie in de terminologie van de andere twee auteurs.

Omdat dit onderzoek beperkt is, moet gekozen worden voor enkele criteria. Gekozen wordt voor consistentie (integratie), empirisch gehalte en legitimiteit. Onder empirisch gehalte verstaan Leeuw en Kraan-Jetten de mate waarin de beleidstheorie aansluit bij bevindingen uit empirisch maatschappijwetenschappelijk onderzoek. In dit onderzoek naar de beleidstheorie wordt dit criterium plausibiliteit genoemd. Daarbij gaat het om de aannemelijkheid van de beleidstheorie vanuit empirische gegevens die zich buiten het project bevinden. In de operationalisering zal dit begrip uitgewerkt worden.

Het criterium legitimiteit behoeft nog enige aandacht. In de bestuurskunde betekent legitimiteit, naar analogie van het gebruik van dit begrip in de politicologie, niet zomaar draagvlak, aanvaarding of steun van beleid. Legitimiteit wordt gekoppeld aan de manier waarop beleid tot stand komt. Zo wordt bijvoorbeeld verwezen naar draagvlak dat voortvloeit uit het volgen van de juiste spelregels voor politieke besluitvorming (Rosenthal e.a, 1987, pag. 30) of uit het hanteren van de juiste achterliggende principes (Klok e.a, 1993). Onder de toetsing van de beleidstheorie aan de hand van het criterium legitimiteit wordt echter niet méér verstaan dan de toetsing op de mate van steun die de beleidstheorie heeft (Hoogerwerf, 1984, pag. 520). Om geen verwarring te scheppen, zal het criterium legitimiteit dus in het vervolg 'draagvlak' genoemd worden. De beoordelingscriteria voor de beleidstheorie zijn dus consistentie, plausibiliteit en draagvlak.

Waarom zijn juist deze criteria gekozen om de beleidstheorie te beoordelen? Deze keuze is niet willekeurig tot stand gekomen. In de eerste plaats hebben alle criteria een verschillende invalshoek. Consistentie kijkt naar de interne structuur van de beleidstheorie, plausibiliteit haakt in op de relatie met wetenschappelijke kennis en draagvlak gaat over de relatie met de omgeving. Daardoor zijn de criteria voor kwaliteit verspreid: ze dekken een breed terrein. Als bijvoorbeeld precisie, differentiatie en integratie als criteria zouden zijn gekozen, werd alleen de interne structuur gedekt. Dat is nu niet het geval.

Kraan-Jetten (1986, pag. 192) maakt in beoordelingsaspecten van de beleidstheorie de tweedeling technische aspecten en onderhandelingsaspecten. Draagvlak valt in de laatste categorie, terwijl consistentie en plausibiliteit in de eerste vallen. Een dergelijke verdeling kan gemaakt worden in de tweedeling die Leeuw maakt tussen epistemologische criteria en implementatiecriteria (Leeuw, 1983). Draagvlak valt in de laatste categorie, terwijl consistentie en plausibiliteit in de eerste

vallen. Deze classificaties maken de spreiding van de criteria over verschillende perspectieven extra duidelijk.

In de tweede plaats zijn de criteria gekozen in samenwerking met de opdrachtgever. Deze vindt consistentie, plausibiliteit en draagvlak de belangrijkste criteria om de beleidstheorie aan te toetsen. De keuze voor het criterium draagvlak heeft een extra reden. Deze keuze ondervangt de kritiek dat de beoordeling van de beleidstheorie het opleggen van de bestuurskundige belevingswereld aan de beleidsvoerders is. Immers, bij de beoordeling van de beleidstheorie op de mate van draagvlak gaat het er juist om in hoeverre de beleidstheorie door beleidsmakers of doelgroepen geaccepteerd wordt. Een bestuurskundig criterium wordt hiermee gekoppeld aan een criterium dat belangrijk is voor de beleidsvoerders.

Het begrip 'consistentie' behoeft nog enige aandacht. Het Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (Kruyskamp, 1976, pag. 469) geeft als betekenis van consistent 'vrij van innerlijke tegenspraak'. Consistentie is dus de mate waarin iets vrij is van innerlijke tegenspraak, of de mate van innerlijke strijdigheid. Deze definitie is niet zwart-wit: de consistentie is een continuüm dat loopt van consistent naar inconsistent. Bij het beoordelen van de beleidstheorie op consistentie moet worden gekeken naar de mate van innerlijke strijdigheid. De vraag is dus in hoeverre de verschillende argumentaties binnen de officiële beleidstheorie met elkaar in strijd zijn. Hierop wil de opdrachtgever beoordeeld worden: de beleidstheorie achter het beleid zoals dat is opgeschreven, moet consistent zijn.

### **Vooronderstellingen**

Achter de uitwerking van de beoordelingscriteria zit een aantal aannamen, waarvan sommige al eerder aangestipt zijn. Omdat de criteria belangrijke pijlers van het onderzoek vormen, worden de aannamen hieronder tamelijk uitgebreid behandeld.

In de eerste plaats wordt onder een goede beleidstheorie een consistente, plausibele en gedragen beleidstheorie verstaan. Met de keuze van de beoordelingscriteria consistentie, plausibiliteit en draagvlak worden andere mogelijke kwaliteitscriteria uitgesloten. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat de beleidstheorie achter het beleid volledig consistent, plausibel en gedragen is, maar totaal niet exact of legaal is. Omdat deze laatste criteria niet worden meegenomen, is er geen antenne om de kwaliteit op deze aspecten te meten. Dit is een beperking, maar wel een die gezien het bestek van dit onderzoek gelegitimeerd is. De spreiding van de criteria die wel gehanteerd worden, moet de negatieve gevolgen van deze keuze enigszins opvangen.

In dit onderzoek wordt het begrip 'goed' als kwalificatie van de beleidstheorie dus geoperationaliseerd als consistent, plausibel en gedragen. Dat is het beredeneerde uitgangspunt, wat niet onverlet laat dat het een keuze is. In het onderzoek wordt eigenlijk gevraagd: stel dat een goede beleidstheorie consistent, plausibel en gedragen is, hoe goed is dan de beleidstheorie achter het project 'Verbeteropties milieudienstverlening'? Deze verenging moet wel continu in het oog worden gehouden.

In de tweede plaats wordt aangenomen dat een goede beleidstheorie goed beleid voortbrengt, wat dat dan ook is. Deze vooronderstelling kwam bij de probleemstelling ook al aan de orde. Als hij niet gehanteerd zou worden, zou het beoordelen van de beleidstheorie geen zin hebben. Immers, in dit onderzoek wordt de beleidstheorie beoordeeld, niet het beleid zelf. De beoordeling van de beleidstheorie als 'goed' of 'slecht' zou geen consequenties hebben voor het beleid en niets verklaren als deze aanname niet zou worden gehanteerd. Ook Van Doorn onderkent deze aanname. Volgens hem gaat de analyse van beleidstheorieën ervan uit dat een wetenschappelijk gereconstrueerd beleidsvoorstel beter en effectiever is dan een voorstel dat die bewerking niet heeft ondergaan (Van Doorn, 1985, pag. 110).

In het perspectief van dit onderzoek kan deze aanname gespecificeerd worden: een consistente, plausibele en gedragen beleidstheorie geeft goed beleid. Er zijn heel andere aannamen mogelijk,

zoals die van Lindblom. Zijn insteek is dat goed beleid legitiem beleid is (Parsons, 1995, pag. 285). Het criterium ‘draagvlak’ uit dit onderzoek komt hier enigszins aan tegemoet, maar beoordeelt de beleidstheorie en niet het beleid zelf. Het is van belang om het onderscheid tussen de beoordeling van beleid en de beoordeling van de beleidstheorie goed in de gaten te houden.

Uiteraard zijn er relaties tussen de beleidstheorie en de kwaliteit van beleid te leggen. In het theoretisch kader komen deze aan de orde. De stelling dat een goede beleidstheorie goed beleid tot gevolg heeft, is echter een aanname die in dit onderzoek niet onderzocht wordt. Kraan-Jetten (1986, pag. 192) stelt zelfs dat het belang van de beleidstheorie een ongetoetste premisse is. De relatie tussen de beleidstheorie en de effectiviteit van beleid is volgens haar nog nooit onderzocht. Hoewel deze auteur ‘goed’ operationaliseert als ‘effectief’, ook een criterium, laat haar stelling zien dat de relatie tussen de beleidstheorie en het beleid in de wetenschap een onontgonnen gebied is. Sowieso zijn er andere factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van beleid, zoals draagvlak. Het is goed dat deze buiten de beleidstheorie worden gehouden. Als de beleidstheorie met te veel aspecten zou uitdijen, zou deze het hele beleidsgebeuren gaan verklaren en geen waarde meer hebben (Kraan-Jetten, 1986, pag. 193).

Ook Ringeling (1996, pag. 95) maant tot voorzichtigheid. Volgens hem denken velen dat een wetenschappelijk correcte beleidstheorie een effectief beleid tot gevolg heeft. Hoe ‘beter’ de beleidstheorie in wetenschappelijk opzicht is, hoe effectiever het beleid zal zijn. Ringeling waarschuwt voor te hoge verwachtingen van de wetenschap. Volgens hem stellen de mensen die dit zeggen wetenschappelijke rationaliteit centraal op een manier die niet afwijkt van Aristoteles’ koning-filosoof. We moeten, in termen van Snellen (1987) naast de wetenschappelijke rationaliteit oog blijven houden voor de economische, politieke en juridische rationaliteiten. Deze strijden, samen met de wetenschappelijke rationaliteit, met elkaar om de voorrang.

Ondanks deze waarschuwingen is het gebruik van de aanname dat een goede beleidstheorie voor goed beleid zorgt, aannemelijk te maken. De opdrachtgever, de afdeling Projectmanagement binnen het ministerie van VROM, hanteert deze namelijk. Ook de Algemene Rekenkamer, die de explicitering van de beleidstheorie vraagt, gaat ervan uit dat een goede beleidstheorie bijdraagt aan goed beleid. Als deze aanname er niet was geweest, zou dit onderzoek niet zijn uitgevoerd. Daarom is het niet vreemd dat deze overeind wordt gehouden.

### **Probleemstelling en deelvragen**

Met behulp van het voorgaande kunnen de probleemstelling en de deelvragen van dit onderzoek op een rijtje worden gezet.

#### **Wat is de beleidstheorie achter het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ en welk oordeel is over die beleidstheorie te geven?**

1. Welke argumentaties zijn er te vinden achter het beleid in de officiële stukken van het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’?
2. Hoe hangen deze verschillende argumentaties met elkaar samen?
3. In hoeverre zijn de argumentaties binnen de officiële beleidstheorie strijdig?
4. In hoeverre is de officiële beleidstheorie plausibel?
5. In hoeverre wordt de officiële beleidstheorie gedragen?

Deelvragen 1 en 2 leggen de beleidstheorie achter het beleid bloot.

Deelvraag 3 beoordeelt de beleidstheorie op consistentie.

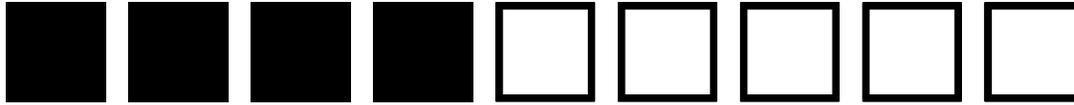
Deelvraag 4 beoordeelt de beleidstheorie op plausibiliteit.

Deelvraag 5 beoordeelt de beleidstheorie op draagvlak.

## Samenvatting

- De beleidstheorie is het geheel van vooronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt.
- Het project dat onderzocht wordt, is 'Verbeteropties milieudienstverlening'. Hierin wordt een oplossing gezocht voor de versnippering in de milieudienstverlening aan het MKB op het gebied van de vrijwillige milieu-instrumenten.
- Dit project is gekozen omdat het onderwerp bestuurskundig interessant is, in dit project duidelijke keuzen zijn gemaakt en de informatie erover compleet is. Bovendien heeft het geen directe gevolgen voor de uitvoering, wat de gevoeligheid voor strategische uitspraken kleiner maakt. Deze zouden een moeilijkheid zijn bij het achterhalen van de beleidstheorie.
- Een beleidstheorie bestaat uit samenhangende argumentaties.
- Omdat de invloed van de verschillende beleidsmedewerkers niet even groot is, moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de officiële en de persoonlijke beleidstheorieën. De officiële beleidstheorie wordt afgeleid van officiële beleidsstukken, de persoonlijke beleidstheorie van uitspraken die beleidsmedewerkers over het beleid doen. Deze beleidstheorieën kunnen niet op één hoop gegooid worden. In dit onderzoek wordt de officiële beleidstheorie achterhaald en beoordeeld.
- Als beoordelingscriteria voor de beleidstheorie worden consistentie, plausibiliteit en draagvlak gekozen. De reden van deze keuze is onder andere dat deze criteria gespreid zijn over verschillende soorten criteria die in de literatuur worden gegeven.
- Achter de keuze voor de criteria in het verband van de probleemstelling zitten twee aannamen. Ten eerste wordt een goede beleidstheorie gezien als een consistente, plausibele en gedragen beleidstheorie. Ten tweede zorgt een goede beleidstheorie voor goed beleid.





## HOOFDSTUK 2 - THEORETISCH KADER

Nu de probleemstelling en de deelvragen zijn opgesteld, moeten de belangrijkste begrippen hieruit worden ingekaderd. Voor zover dit noodzakelijk was voor de probleemstelling en de deelvragen, zijn sommige begrippen al toegelicht en zijn er al keuzen gemaakt. Het theoretisch kader geeft een totaalplaatje van de wetenschappelijke opvattingen over concepten en benaderingen. Ook hieruit worden keuzen gemaakt. Sommige stukken theorie worden opzij geschoven, andere gedeelten worden omarmd. Hierdoor ontstaat een theoretische bril, waarmee naar de gegevens uit het onderzoek wordt gekeken. De laatste stap in dit hoofdstuk is de operationalisering van de theoretische begrippen tot ‘onderzoekbare’ variabelen.

Het theoretisch kader stuurt de gegevens die achterhaald moeten worden, de manier waarop die achterhaald worden en hoe in dat proces geselecteerd wordt. Het bepaalt ook de manier waarop de bestudeerde verschijnselen geanalyseerd en geïnterpreteerd worden. Het vormt een begrenzing van de theorie, waarin betekenissen worden vastgelegd. Het geeft handen en voeten aan de begrippen die worden gebruikt en geeft daarmee richting aan het onderzoek. Kortom, het theoretisch kader vormt de fundering waarop de waarnemingen, de analyse en de conclusies gebouwd worden.

### Structuur

Omdat dit hoofdstuk tamelijk omvangrijk is, wordt in deze alinea ingegaan op de structuur ervan. Allereerst worden verschillende benaderingswijzen van de beleidstheorie in de bestuurskunde uiteengezet. Hieruit wordt een benadering gekozen voor dit onderzoek. Vervolgens wordt gekeken hoe de beleidstheorie in de literatuur wordt gedefinieerd en welke spanningsvelden er bestaan tussen deze definities. Uit deze spanningsvelden worden keuzen gemaakt. Daarna wordt de inhoud van het begrip beleidstheorie teruggebracht tot enkele relevante aspecten en worden verschillende aannamen en beperkingen behandeld. Ten slotte wordt de beleidstheorie verder ingekaderd door een uiteenzetting over de effecten en determinanten van beleidstheorieën.

Een onderdeel van de aanleiding voor dit onderzoek is de eis van de Algemene Rekenkamer om de beleidstheorie achter beleid te expliciteren. In bijlage 2 komt daarom als ‘uitstapje’ de definiëring van de beleidstheorie door de Algemene Rekenkamer ter sprake. Deze wordt vergeleken met datgene wat in het theoretisch kader duidelijk is geworden over de beleidstheorie.

### Theorie

Over het begrip ‘beleidstheorie’ wordt in de bestuurskunde op verschillende manieren gesproken. Op het eerste gezicht lijkt het een verzamelnaam voor wetenschappelijke theorieën over beleid te zijn, bijvoorbeeld de netwerktheorie en de mixed-scanning-theorie. Een ‘theorie’ probeert in dit verband op een logische, systematische, consequente en consistente manier uitspraken te doen over beleid. Beleid is in dit geval het object van de theorie, datgene waarover uitspraken gedaan worden.

De gebruikelijke bestuurskundige opvatting over beleidstheorieën, die ook in dit onderzoek gehanteerd wordt, is anders. Pröpper en Reneman (1993) scharen beleidstheorieën onder de handelingstheorieën, omdat verondersteld wordt dat in een beleidstheorie tot uiting komt hoe en

met welke intenties een persoon van plan is te handelen op een bepaald beleidsterrein. Het is een theorie over de beleidspraktijk, het is de theorie waarop beleid is gebaseerd. Een beleidstheorie is dus geen wetenschappelijke theorie over beleid, maar een praktische opvatting of ‘theorie’ achter beleid. Ook andere auteurs maken dit strikte onderscheid tussen wetenschappelijke theorieën en beleidstheorieën (Van Mierlo, 2002, pag. 4; Hoogerwerf, 1984, pag. 495 en 502).

Ringeling (1985, pag. 278) maakt het onderscheid tussen theorieën over beleid en beleidstheorieën. Theorieën over beleid zijn wetenschappelijke theorieën waarin, met behulp van een abstracte manier van redeneren, wetmatigheden zijn vastgelegd. Beleidstheorieën daarentegen zijn handelingstheorieën waarin, met behulp van een praktische manier van redeneren, overwegingen uit de beleidspraktijk zijn vastgelegd. Leeuw (1987, pag. 110) maakt dit onderscheid in het verschil tussen een respectievelijk beleidsmodel en een beleidstheorie.

Een bron van spraakverwarring is de vraag of er over ‘beleidstheorie’ of ‘beleidstheorieën’, in het enkelvoud of in het meervoud, gesproken moet worden. De literatuur spreekt consequent over ‘beleidstheorie’ in het enkelvoud. Achter een beleid zit één beleidstheorie, die uiteen valt in verschillende samenhangende argumentaties en hypothesen. Hierover wordt later meer gezegd. In dit onderzoek wordt dit onderscheid, dat in de literatuur te doen gebruikelijk is, overgenomen. Het meervoud suggereert het bestaan van meerdere beleidstheorieën, die in de definiëring van dit onderzoek niet voorkomen.

Een onderscheid in de literatuur dat voor dit onderzoek van belang is, is het verschil tussen de ex ante en de ex post beleidstheorie<sup>4</sup>. De ex ante beleidstheorie is de beleidstheorie die sowieso achter beleid aanwezig is. Er wordt ook wel gesproken van de ‘spontane beleidstheorie’ (Van Heffen, 1993, pag. 52). De ex post beleidstheorie daarentegen is de beleidstheorie die achteraf door de onderzoeker wordt gereconstrueerd (Hoogerwerf, 1984, pag. 502). Met andere woorden: de ex ante beleidstheorie wordt door de beleidsactoren gevormd, de ex post beleidstheorie wordt door de onderzoeker gereconstrueerd.

Het is opvallend dat in de literatuur de beleidstheorie ‘gaandeweg het proces’ niet wordt genoemd. Ook tijdens het proces zou op verschillende momenten de beleidstheorie kunnen worden gereconstrueerd. Weliswaar zal deze aan veranderingen onderhevig zijn, maar toch zou het interessant zijn om hiernaar ook eens onderzoek te doen. Om volledig te zijn en om prikkels te geven voor verder onderzoek, mag de beleidstheorie tijdens het beleidsproces niet ontbreken in dit rijtje. Het is duidelijk dat dit onderzoek naar de ex post beleidstheorie kijkt. Immers, het neemt de ex ante beleidstheorie en het beleidsproces als gegeven en probeert de beleidstheorie achteraf te reconstrueren en te toetsen.

## Definities

In de literatuur zijn verschillende definities van het begrip ‘beleidstheorie’ te vinden.

- Een beleidstheorie is een weergave van de veronderstellingen, ideeën en redeneringen die een overheid heeft gevolgd als ze uitspreekt met beleid X het doel Y te kunnen bereiken waardoor probleem Z zou worden opgelost.<sup>5</sup>
- De beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt (Hoogerwerf, 1984, pag. 501).
- Een beleidstheorie is een betrekkelijk doorwrocht en afgerond samenstel van gedachten over een praktisch vraagstuk dat in de beleidsfeer is opgeworpen met als resultaat een theorie (Van Doorn, 1985, pag. 110).

---

<sup>4</sup> <http://193.176.143.3/stadhuis/bestuur/scriptmogelijkheden.htm>

<sup>5</sup> <http://193.176.143.3/stadhuis/bestuur/scriptmogelijkheden.htm>

- Een beleidstheorie bestaat uit veronderstellingen - de 'rationaliteit' - achter het beleid. Een beleidstheorie is een reconstructie van de veronderstellingen achter het beleid als een samenhangend geheel (Fermin, 1997, pag. 6).
- De veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen, zijn te beschouwen als hypothesen van een beleidstheorie. De beleidstheorie is het geheel van deze veronderstellingen (De Haan, 1997, pag. 29).
- Een beleidstheorie is een reconstructie van de vooronderstellingen achter beleid als een samenhangend geheel (De Graaf en Hoppe, 1989).
- Beleidstheorieën worden opgevat als een geheel van toetsbare hypothesen die aan beleidsvoorstellen ten grondslag liggen (Fermin, 1997, pag. 7).
- Bij een beleidstheorie gaat het om veronderstellingen over relaties tussen kenmerken van verschijnselen (Pröpper & Reneman, 1993, pag. 239).
- Het geheel van hypothesen over de relaties tussen middelen, doelen en effecten van een beleid wordt doorgaans de beleidstheorie genoemd (WRR, 2001, pag. 287).
- Beleidstheorieën zijn finaal (middel) en zijn prescriptief van aard (Van Mierlo, 2002, pag. 4).
- Beleidstheorieën zijn de tot een geheel van hypothesen geëxpliciteerde gedragsassumpties die aan beleidsmaatregelen ten grondslag liggen en die op de maatregel-doelrelatie betrekking hebben (Leeuw, 1987, pag. 110).
- Aan beleidsmaatregelen liggen vooronderstellingen ten grondslag (...) Het geheel van dit soort finale, causale en normatieve relaties wordt beleidstheorie genoemd (Van Dijk, 2001, pag. 125).
- De beleidstheorie geeft weer waarom, naar zijn (de beleidsactor, BM) oordeel, op een bepaald beleidsterrein op een bepaalde manier gehandeld moet worden<sup>6</sup>.
- Onder beleidstheorie wordt verstaan het geheel van argumentaties en kennis(elementen) achter die argumentaties. De beleidstheorie geeft weer waarom, naar het oordeel van de beleidsactor, op een bepaald terrein op een bepaalde manier gehandeld moet worden (Onderwijsraad, 1998, pag. 13).

Deze definities maken duidelijk dat het denken over de beleidstheorie en de argumentaties achter beleid geen eendagsvlieg is. Verschillende bestuurskundigen hebben zich vanaf 1984, toen het eerste artikel van Hoogerwerf over de beleidstheorie verscheen, over dit thema gebogen. Ook in beleidsstukken duikt de beleidstheorie regelmatig op als instrument om beleid te analyseren. Met de invoering van VBTB neemt de aandacht en de belangstelling voor de beleidstheorie alleen maar toe. Wie bij een willekeurige zoekmachine op internet het woord 'beleidstheorie' intikt, krijgt honderden verwijzingen naar wetenschappelijke artikelen en beleidsdocumenten.

### Spanningsvelden

De genoemde definities komen in sommige opzichten overeen. Zo zien alle auteurs een beleidstheorie als 'denkkader' dat aan beleid ten grondslag ligt: op basis van bepaalde opvattingen komen concrete beleidsmaatregelen tot stand. In sommige opzichten verschillen ze echter in hun definiëring van de beleidstheorie. Het begrip beleidstheorie wordt niet alleen naar believen sterk ingekort of uitgerekt, maar ook op verschillende wijzen gedefinieerd (Van Doorn, 1985, pag. 107). Uit de definities kunnen de volgende spanningsvelden gedestilleerd worden.

1. Allereerst is er het onderscheid tussen een breed en een ingeperkt perspectief. In verschillende definities wordt gesproken over een beleidstheorie als veronderstellingen, het geheel van veronderstellingen, ideeën en redeneringen achter beleid. Deze

<sup>6</sup> [http://www.bsk.utwente.nl/sirius/onderwijs/database/samenvattingen/Samenvatting\\_Beleid\\_en\\_Politiek.doc](http://www.bsk.utwente.nl/sirius/onderwijs/database/samenvattingen/Samenvatting_Beleid_en_Politiek.doc)

omschrijvingen zijn erg breed: ze specificeren niet om welke veronderstellingen, ideeën en redeneringen het gaat. Een dergelijke definitie is niet meer dan een lege formule (Van Doorn, 1985, pag. 109).

Andere definities zijn veel smaller. Ze geven richting aan de beleidstheorie door de inhoud ervan te specificeren. Er wordt gesproken over de relaties tussen kenmerken van verschijnselen, relaties betreffende middelen, doelen en effecten van beleid, finale relaties, maatregel-doel-relaties en finale, causale en normatieve relaties.

2. Een tweede dilemma is dat van een actorperspectief versus een beleidsperspectief. Sommige definities stellen de beleidsactor centraal. Een beleidstheorie bestaat uit de vooronderstellingen die de actor hanteert. Andere definities stellen het beleid centraal. In deze laatste definities bestaat een beleidstheorie uit de vooronderstellingen die achter een beleid als geheel schuilgaan.
3. Een derde spanningsveld is dat tussen een praktijkperspectief en een theorieperspectief. De meeste definities zien een beleidstheorie als iets wat altijd aanwezig is. In dit perspectief zijn beleidstheorieën inherent aan beleid. Andere definities noemen de vooronderstellingen achter beleid pas beleidstheorie als ze op een logische en samenhangende manier gereconstrueerd zijn. In de termen van het eerder aangegeven onderscheid tussen ex ante- en ex post beleidstheorieën erkent de laatste categorie definities alleen de ex post beleidstheorie, terwijl de eerste categorie zowel de ex ante als de ex post beleidstheorie erkent.

## Keuzen

De verschillen die in de definiëring tot uitdrukking komen, brengen spanningsvelden aan het licht. Binnen dit onderzoek zullen keuzen gemaakt moeten worden. Sommige tegenstellingen kunnen goed uit elkaar gehaald worden en gedurende het onderzoek naast elkaar blijven staan. Andere tegenstellingen zullen opgelost moeten worden door een keuze te maken die de alternatieve keuzen uitsluit. De manier waarop met de drie geconstateerde perspectieven omgegaan wordt, wordt hieronder toegelicht.

1. Om beleidstheorieën te meten en er zinvolle uitspraken over te kunnen doen, zullen ze gespecificeerd moeten worden. Ze zullen teruggebracht moeten worden tot enkele zinvolle en werkbare aspecten. Door de beleidstheorie niet te specificeren, verdwijnt de analyse van beleidstheorieën in de massa van wetenschappelijke en maatschappelijke interpretaties die zich op de een of andere manier met assumpties en verwachtingen van mensen en groepen bezighouden (Van Doorn, 1985, pag. 108). Op het gebied van dit spanningsveld is er dus een keuze nodig: het brede perspectief is te breed en moet ingeperkt worden. Deze inperking vindt later in dit hoofdstuk plaats.
2. In hoofdstuk 1 komen het actor- en beleidsperspectief respectievelijk terug in het onderscheid tussen de persoonlijke en de officiële beleidstheorie. De keuze is gemaakt om de persoonlijke beleidstheorieën niet bij dit onderzoek te betrekken. Er is dus een keuze gemaakt voor het beleidsperspectief. ‘De beleidstheorie’ achter het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ is dus de officiële beleidstheorie.
3. In dit onderzoek wordt een beleidstheorie gezien als iets wat altijd aanwezig is. Zo is er tot nu toe ook over geschreven. De reden van deze benadering is dat achter elke deductieve redenering altijd een inductieve redenering schuilgaat, die niet voor honderd procent sluitend is. Achter de deductieve redenering ‘Alle mensen sterven, ik ben een mens, dus ik sterf’, zitten de inductieve redeneringen ‘de mensen a, b, c, x sterven, dus alle mensen sterven’ en ‘ik heb de menselijke kenmerken a, b, c, x, dus ik ben een mens’. Alle redeneringen zijn dus uiteindelijk gebaseerd op inductieve vooronderstellingen, die ook wel axioma’s worden genoemd (Koningsveld, 1998, pag. 42). Waar beleid is, zijn redeneringen en is dus een beleidstheorie. De beleidstheorie geeft dus de altijd aanwezige vooronderstellingen achter beleid weer. In dit onderzoek worden deze

vooronderstellingen gereconstrueerd. Dat betekent dat de beleidstheorie achter het beleid vandaan gehaald en geëxpliciteerd wordt. De ex ante beleidstheorie wordt dus bestudeerd om de ex post beleidstheorie te reconstrueren.

### **Inperking**

Hierboven is onder andere gekozen voor een ingeperkt perspectief. Dat wil zeggen dat de definitie van beleidstheorie moet worden beperkt en uitgediept tot enkele relevante aspecten. Deze moeten de breedte van het concept dekken en moeten handvatten zijn om de beleidstheorie te reconstrueren. In drie stappen wordt hierna het begrip ‘beleidstheorie’ gespecificeerd. In stap 1 worden de argumentaties waaruit de beleidstheorie bestaat beperkt tot drie categorieën. In stap 2 worden drie onderwerpen genoemd waarover de argumentaties kunnen gaan. In stap 3 wordt de opbouw van de beleidstheorie gespecificeerd.

### **Stap 1: categorieën**

In het vorige hoofdstuk bleek al dat een beleidstheorie bestaat uit samenhangende argumentaties. De eerste stap in de richting van een specifieke inkleuring van de definitie wordt gezet door deze argumentaties te splitsen in diverse categorieën. Deze beperken tegelijkertijd de reikwijdte van het onderzoek. Hoogerwerf onderscheidt drie categorieën van argumentaties, die geheel of gedeeltelijk door het gros van de auteurs worden overgenomen (Hoogerwerf, 1984, pag. 518).

- Finale argumentaties zijn argumentaties waarbij van een doel naar een middel of van een middel naar een doel wordt geredeneerd.
- Causale argumentaties zijn argumentaties waarbij van een oorzaak naar een gevolg of van een gevolg naar een oorzaak wordt geredeneerd.
- Normatieve argumentaties zijn argumentaties waarbij van een beginsel naar een norm wordt geredeneerd en omgekeerd.

Deze categorieën lopen als een rode draad door het onderzoek heen. Door de bril van deze aspecten worden het beleid en de argumentaties erachter bekeken. Ze bepalen de ‘samenhang’ in de argumentaties aan de hand waarvan deze worden gegroepeerd.

Er zijn diverse relaties te leggen tussen de verschillende soorten argumentaties. Zo kunnen finale argumentaties (doel-middel) en causale argumentaties (oorzaak-gevolg) met elkaar verbonden worden. Kuypers (1980) stelt dat doelen beoogde gevolgen en middelen gekozen oorzaken zijn. Finale argumentaties gaan dus over bewust ingrijpen in de bestaande situatie, terwijl causale argumentaties gaan over zaken die zich buiten de sfeer afspelen waarin het beleid aangrijpt. Normatieve argumentaties nemen een aparte plaats in naast de finale en causale argumentaties. Ook normatieve (beginsel-norm) argumentaties kunnen verbonden worden met finale argumentaties. Een norm kan namelijk gezien worden als een doel, iets waarnaar gestreefd wordt. Een doel is echter operationeel, terwijl een norm gegrond is in een moreel beginsel. In de operationalisering zal concreet gemaakt worden hoe de verschillende soorten argumentaties onderscheiden worden. Deze relaties tussen de verschillende categorieën geven gelijk al voor een deel antwoord op de tweede deelvraag over de samenhang tussen de verschillende argumentaties.

### **Stap 2: bereik**

De tweede stap naar een beperkte definitie van de beleidstheorie is de specificatie van het bereik ervan. De finale, causale en normatieve argumentaties waaruit een beleidstheorie bestaat, kunnen namelijk op van alles betrekking hebben. Daarom moet de reikwijdte van de beleidstheorie ook in dit opzicht worden beperkt. In dit onderzoek worden de aandachtsgebieden van Bressers & Hoogerwerf overgenomen. Volgens hen kunnen argumentaties betrekking hebben op de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie (Bressers & Hoogerwerf, 1991, pag. 62). Ze zijn rechtstreeks gekoppeld aan beleid.

Deze beperking is nodig: als de beleidstheorie een onbeperkte reikwijdte heeft, verklaart zij alles en dus niets meer. Vooronderstellingen die bijvoorbeeld, meer in algemene zin en los van concreet beleid, over het openbaar bestuur gaan, worden een bestuurstheorie genoemd en staan los van de beleidstheorie (Hoogerwerf, 1986, pag. 18). Beleidstheorieën gaan al helemaal niet over abstracte zaken als de samenlevings- of regeringsvorm. Theorieën hierover worden normatieve politieke theorieën genoemd. Van Doorn (1985, pag. 110) spreekt in dit verband over beleidsideologieën.

### **Stap 3: opbouw**

De laatste stap richting een specifiekere definiëring van beleidstheorie is het uiteenrafelen van de beleidstheorie in verschillende bouwstenen. Op die manier wordt de structuur duidelijk. Met behulp van dit handvat kan een concrete beleidstheorie handen en voeten krijgen en gereconstrueerd worden.

In verschillende definities van beleidstheorie wordt gesproken over een geheel van veronderstellingen, ideeën en redeneringen achter beleid. Eén beleidstheorie bestaat blijkbaar uit verschillende onderdelen die samen een geheel vormen. Leeuw (1983, pag. 141) beschrijft een beleidstheorie als een geheel van met elkaar verbonden uitspraken dat op een bepaald gedeelte van de realiteit betrekking heeft. Een individuele uitspraak noemt hij een beleidshypothese.

Gezien de eerdere categorisering van de beleidstheorie (finaal, causaal, normatief) kan een beleidshypothese omschreven worden als een enkele aanname die betrekking heeft op een finale, causale of normatieve relatie achter beleid. Als binnen één finale, causale of normatieve relatie meer samenhangende hypothesen bestaan, worden deze bij elkaar een argumentatie genoemd. Een argumentatie is dus een keten van samenhangende beleidshypothesen die betrekking heeft op een finale, causale of normatieve relatie achter beleid.

De verschillende argumentaties vormen samen de beleidstheorie. De beleidstheorie is dus het geheel van samenhangende argumentaties die betrekking hebben op finale, causale en normatieve relaties achter beleid. Er zijn nu twee verdiepingen aangebracht in de beleidstheorie: beleidshypothesen en argumentaties. De beleidshypothesen zijn de bouwstenen voor de argumentaties en de argumentaties zijn de bouwstenen voor de beleidstheorie.

Een tweede indeling komt van Pröpper & Reneman (1993, pag. 239). Volgens hen bestaat een beleidstheorie uit veronderstelde relaties die in de vorm van argumentaties gegoten worden. Door de reconstructie van die argumentaties wordt de beleidstheorie herleid tot een geheel van conclusies en op elkaar betrokken argumenten.

De indeling van Pröpper en Reneman is niet fundamenteel verschillend van die van Leeuw. Wel voegt deze indeling twee inzichten toe aan de inzichten die worden ontleend aan Leeuw. In de eerste plaats kunnen argumentaties opgesplitst worden in argumenten en conclusies. Een 'argument' van Pröpper en Reneman is hetzelfde als een hypothese van Leeuw. Het is namelijk een hypothese die in het verband van een argumentatie is geplaatst. Het tweede inzicht is dat een conclusie van een argumentatie weer een argument kan zijn van een andere argumentatie.

Samenvattend ziet een beleidstheorie er dus als volgt uit. De eerste bouwstenen zijn de hypothesen, losse aannamen. Als deze als argumenten worden samengevoegd en er een conclusie uit wordt getrokken, is er sprake van een argumentatie. Als alle argumentaties op elkaar worden betrokken, is er sprake van een beleidstheorie. In tabel 1 zijn al deze bouwstenen schematisch weergegeven.

beleidstheorie			
argumentatie		argumentatie	
hypothese	hypothese	hypothese	hypothese

Tabel 1: onderdelen van de beleidstheorie

Voor de opbouw van de beleidstheorie is nog één ding van belang, namelijk de impliciete hypothesen. Hoogerwerf maakt een onderscheid tussen impliciete en expliciete hypothesen. Sommige hypothesen binnen een argumentatieketen staan expliciet in de beleidsstukken of worden expliciet door beleidsmedewerkers uitgesproken. Andere worden verzwegen omdat ze vanzelfsprekend zijn of over het hoofd worden gezien. Het is daarom een taak van de onderzoeker om de impliciet gebleven ‘schakels’ in te vullen.” (Hoogerwerf, 1984, pag. 511)

Een argumentatie bestaat dus uit een aaneenschakeling van hypothesen, waarvan sommige impliciet zijn en andere expliciet. Elke hypothese is een schakel in de keten van hypothesen die tot een argumentatie leidt. Het samenhangende geheel van argumentaties vormt de beleidstheorie. De impliciete hypothesen zijn hier ook een onderdeel van en vloeien volgens Hoogerwerf logisch voort uit de expliciete. Het is essentieel om hier oog voor te hebben, hoewel bij dit onderdeel bij uitstek het gevaar bestaat dat de onderzoeker zijn eigen interpretatie in het onderzoek brengt.

### Definitie

Op basis van de inzichten die tot nu toe aan de literatuur ontleend zijn, kan de definitie van de beleidstheorie gegeven worden. Hieronder volgt eerst een overzicht van de inzichten die opgedaan zijn en de gemaakte keuzen.

- Een beleidstheorie kan gevormd worden (ex ante) en gereconstrueerd worden (ex post). In dit onderzoek wordt de beleidstheorie die door de beleidsactoren gevormd is, ex post gereconstrueerd.
- Er is een brede kijk op beleidstheorieën mogelijk, maar ook een ingeperkte. In de brede kijk bestaat een beleidstheorie uit alle vooronderstellingen achter beleid, terwijl de reikwijdte van de vooronderstellingen in de ingeperkte visie beperkt is. In dit onderzoek wordt de beleidstheorie opgedeeld in finale, causale en normatieve argumentaties. Bovendien kunnen deze alleen gaan over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie.
- De structuur van een beleidstheorie ziet er als volgt uit. Een beleidstheorie bestaat uit impliciete of expliciete hypothesen, die als ze samengevoegd worden en er een conclusie uit volgt een argumentatie genoemd worden. Als de argumentaties op elkaar betrokken worden, vormen ze de beleidstheorie. De impliciete hypothesen moeten door de onderzoeker worden ingevuld.

Uit de genoemde inzichten ontstaat de volgende definitie van de term ‘beleidstheorie’.

**De beleidstheorie is het gereconstrueerde geheel van samenhangende finale, causale en normatieve argumentaties achter een beleid die zijn te vinden in of zijn af te leiden uit de officiële beleidsstukken en gaan over de beleidsinhoud, het beleidsproces of de beleidsorganisatie.**

Nu deze definitie is gegeven, kan de beleidstheorie in de vorm van een schema worden weergegeven (tabel 2). Hierin hebben alle onderscheiden argumentaties een plaats. Het mag duidelijk zijn dat in de beleidstheorie niet verplicht alle soorten argumentaties op alle aspecten moeten voorkomen. Wel vallen andere soorten argumentaties en argumentaties op andere aspecten buiten de boot, omdat ze niet tot de gedefinieerde beleidstheorie behoren.

	beleidsinhoud	beleidsproces	beleidsorganisatie
finaal			
causaal			
normatief			

Tabel 2: overzicht van soorten argumentatie in de beleidstheorie

### **Aannamen**

In de loop van het theoretisch kader zijn weer verschillende aannamen boven komen drijven. In de eerste plaats is het achterhalen van de beleidstheorie in dit onderzoek gebaseerd op de veronderstelling dat beleid maken een technisch proces is. Voor tactische overwegingen van beleidsmakers zijn daarom geen voelsprietten ontworpen. In de tweede plaats wordt er in dit onderzoek uitgegaan van een specifieke manier waarop beleid tot stand komt. Hieronder worden deze aannamen besproken.

De gehanteerde uiteenzetting over beleidstheorieën gaat ervan uit dat de doelen die worden opgeschreven de werkelijk doelen zijn. In de praktijk zijn deze soms vaag, voor meer dan één uitleg vatbaar en verborgen (Rainey, 1997, pag. 128). Ook middelen kunnen verborgen zijn en kunnen soms moeilijk gescheiden worden van doelen (Ringeling, 1985, pag. 278). Doelen en middelen die bijvoorbeeld verrassing, pressie of geweld met zich meebrengen, zullen zeker als ze weinig legitiem zijn niet zo snel worden uitgedragen. Dit geldt ook voor oorzaken, gevolgen en vooral voor normen en beginselen.

Er kan dus soms in de beleidsstukken bewust iets anders staan dan bedoeld is. Er kan een verschil zijn tussen datgene wat een beleid zegt te veronderstellen en datgene wat het werkelijk veronderstelt. Ook Edelman (1977, pag. 103) stelt dat woorden, zinsbouw en grammaticale constructies soms eerder een symbolische betekenis hebben dan een inhoudelijke. Kraan-Jetten (1986, pag. 193) vat deze onderscheiding in het verschil tussen respectievelijk techniek en tactiek. Politiek of sociaal wenselijke volzinnen kunnen ongeaccepteerd beleid verdoezelen.

Dit onderzoek neemt datgene wat in de officiële beleidsstukken staat als uitgangspunt. Er is daardoor nagenoeg geen oog voor de mogelijke frictie tussen wat geschreven wordt en wat bedoeld wordt. Deze wordt dan ook niet meegenomen in het onderzoek: de intenties van beleidsmakers blijven bij het onderzoek naar de beleidstheorie in belangrijke mate buiten beschouwing (Leeuw, 1987, pag. 114).

In de terminologie van Kraan-Jetten legt dit onderzoek de nadruk op de techniek en kijkt hoogstens door de wimpers naar de tactiek. Deze aanname is een reëel gevaar, omdat er in het geval van tactisch beleid een façade gereconstrueerd en geëvalueerd wordt. De beoordeling ervan heeft in dat geval weinig om het lijf: een consistente, plausibele en gedragen beleidstheorie creëert alleen mooi beeld voor de buitenwereld, maar wordt in de praktijk niet toegepast.

Eén van de redenen waarom gekozen is voor een visieproject als te onderzoek project, is dat het gevaar van tactische vertekening kleiner is dan bij uitvoeringsprojecten. Een visieproject heeft geen directe gevolgen voor de uitvoering of voor de organisatie-onderdelen. Bovendien vindt het project intern plaats, zodat er geen belanghebbenden uit de doelgroep of belangenorganisaties bovenop zitten om te proberen invloed uit te oefenen.

Een tweede aanname is dat beleidstheorieën zoals ze hier zijn uitgewerkt, uitgaan van een bepaalde manier waarop beleid tot stand komt. Om te beginnen is de aanname dat beleid en uitvoering van elkaar gescheiden kunnen worden. Immers, de beleidstheorie wordt gereconstrueerd uit het beleid zoals dat ‘droogzwemmend’ op papier wordt gezet. In de

beleidsfase hanteren de beleidsmakers bepaalde hypothesen, de beleidstheorie, die voorspellingen doen over de uitvoeringsfase. In de uitvoeringsfase wordt het opgestelde beleid enkel en alleen maar geïmplementeerd.

Deze strikte scheiding wordt onder andere gepropageerd door Pressman en Wildavsky, maar is in de praktijk moeilijk terug te vinden (Ringeling, 1985, pag. 279). In de praktijk vindt een constante vertaling van doelen en beginselen naar de beleids-effectketen plaats, ook tijdens de uitvoering. Beleid wordt ook nog gevormd terwijl het wordt uitgevoerd, al verschilt de mate waarin dit gebeurt.

Deze aanname is niet te voorkomen, omdat er tijdens het onderzoek niet meer informatie voorhanden is dan het beleid op papier. Hoe het beleid in de praktijk uitwerkt, is nog niet bekend en kan dus ook niet bij het onderzoek betrokken worden. Bovendien zou die werkwijze het onderzoek te breed en tijdrovend maken. Het is voor de interpretatie van de onderzoeksresultaten wel van belang om te beseffen dat ze alleen betrekking hebben op het beleid zoals dat tijdelijk op papier is gefixeerd op het moment dat er door de onderzoeker naar wordt gekeken.

Verder gaat, in samenhang met het vorige punt, achter het denken over beleidstheorieën een gedachte schuil over de definitie van beleid. Beleid veronderstelt, in termen van de beleidstheorie, dat bepaalde doeleinden door het inzetten van bepaalde middelen kunnen worden bereikt, dit onder de aanwezigheid van een aantal voorwaarden of omstandigheden (De Haan, 1997, pag. 25). Deze visie wordt ook door Hoogerwerf verdedigd.

Op deze visie is veel kritiek geleverd, die deels al in de eerste twee punten is genoemd. Doelen kunnen bijvoorbeeld met elkaar in strijd zijn (Rainey, 1997, pag. 128). Er zijn genoeg theorieën over beleid die veel minder orde aanbrengen, zoals de garbage-can-theorie en de mixed-scanning-theorie. Kortom, er zijn onvermijdelijke eenzijdigheden en beperkingen aanwezig in de manier waarop de beleidstheorie in dit theoretisch kader is uitgewerkt.

### **Inbedding**

Nu de definiëring van de beleidstheorie is afgerond, moet het begrip nog ingebed worden. Dit gebeurt door stil te staan bij de determinanten van beleidstheorieën en het effect van het achterhalen ervan. Op die manier wordt de context van de beleidstheorie geschetst, waarmee het theoretisch kader compleet wordt gemaakt.

Over de factoren die de inhoud van de beleidstheorieën bepalen, is vrij weinig bekend. Er is nog vrijwel geen onderzoek naar verricht. Toch kunnen wel factoren die van invloed zijn, genoemd worden. Het blijven vage aanduidingen die enkel en alleen dienen om het onderwerp enigszins in te bedden. Gedacht kan worden aan cultuur, ideologie, de rol van de persoon, de aard van het politieke proces, beleidsterrein, de omgang met nieuwe informatie, doelgroep, de urgentie van het beleid en de omgang met wetenschappelijke informatie (Hoogerwerf, 1984, pag. 522).

De vraag naar het effect van beleidstheorieën is interessant. Daarmee wordt indirect gevraagd naar de relevantie van de beleidstheorie en, meer in het bijzonder, van dit onderzoek. In de probleemstellingen is al gesproken over maatschappelijke en organisatorische relevantie. Ook is al eerder gezegd dat de informatie over effecten van de beleidstheorie op beleid erg schaars is. Het effect dat hier genoemd wordt, is theoretisch en niet empirisch onderzocht. Toch geeft het een aardige indruk van het nut dat het onderzoek naar beleidstheorieën kan hebben.

Door de hiervoor genoemde determinanten van beleidstheorieën, bijvoorbeeld de cultuur, krijgen beleidsmakers een vereenvoudigd beeld van de werkelijkheid. Dat hebben ze nodig, anders wordt de realiteit zo complex dat het onmogelijk is om er inzicht in te hebben, laat staan beslissingen te nemen. Per cultuur, beleidsterrein, ideologie en andere determinanten heersen andere opvattingen over hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Binnen het vereenvoudigde beeld van de werkelijkheid dat

beleidsmakers hebben, proberen ze min of meer rationele keuzen te maken (Axelrod, 1976, pag. 92).

Voor de vereenvoudiging moet echter wel een prijs betaald worden. Deze leidt namelijk onvermijdelijk tot minder doordachte en bevredigende keuzen dan voor de oplossing van ingewikkelde maatschappelijke problemen nodig is. Daarom is het goed om kritisch te blijven kijken naar de vooronderstellingen die gehanteerd worden. De wetenschap kan daarbij helpen (Hoogerwerf, 1986, pag. 12). Kortom, een goede beleidstheorie leidt tot meer doordachte en meer bevredigende keuzen dan een slechte beleidstheorie.

Een beperking van het effect van beleidstheorieën op beleid is aan de andere kant dat de beleidstheorie slechts één van de schakels tussen ideologie en actie is (Hoogerwerf, 1984, pag. 523). De beleidstheorie is slechts één van de factoren die invloed hebben op beleid. Het draagvlak, de kundigheid van de uitvoering en de mogelijkheden tot handhaving spelen volgens Hoogerwerf ook een grote rol in het beleid. Kortom, de effecten van beleidstheorieën op beleid zijn genuanceerd; ze moeten niet overschat worden, maar ook niet worden onderschat.

### **Operationalisering**

Hiervoor is het begrip beleidstheorie, dat in de probleemstelling nog algemeen en onbetekenend was, vanuit de literatuur gespecificeerd. Het heeft nu inhoud en betekenis gekregen. De laatste stap die genomen moet worden voordat de onderzoeksmethoden en –technieken bepaald worden, is het verder operationaliseren van de begrippen uit het theoretisch kader. De abstracte, theoretische begrippen moeten vertaald worden naar meetbare indicatoren. De leidende vraag hierbij is hoe de theoretische concepten in de praktijk gezien worden.

Voordat de begrippen geoperationaliseerd worden, is het belangrijk om eerst een overzicht te maken van de te operationaliseren begrippen. Tabel 3 geeft een dergelijk overzicht, dat opgesteld is door de deelvragen door te lopen.

<b>Wat wordt gevraagd?</b>
officiële beleidstheorie
consistentie van de officiële beleidstheorie
plausibiliteit van de officiële beleidstheorie
draagvlak voor de officiële beleidstheorie

Tabel 3: wat wordt gevraagd?

Hieronder worden achtereenvolgens de officiële beleidstheorie en de begrippen consistentie, plausibiliteit en draagvlak geoperationaliseerd.

### **Officiële beleidstheorie**

Hieronder wordt het achterhalen van de officiële beleidstheorie geoperationaliseerd. Er wordt allereerst gekeken van welk moment deze wordt achterhaald en welke officiële stukken worden gebruikt.

Allereerst komt de vraag naar boven van welk moment de officiële beleidstheorie bepaald moet worden. In het theoretisch kader is het onderscheid tussen de ex ante en ex post beleidstheorie al kort aangestipt. Daar is duidelijk geworden dat dit onderzoek de beleidstheorie achteraf reconstrueert, dus achter het beleid vandaan haalt. Het is echter tot nu toe niet duidelijk welk moment in het beleidsproces genomen wordt om de beleidstheorie van te reconstrueren. Een beleidstheorie is namelijk tijdens het beleidsvormingsproces geen vast gegeven (Van de Graaf, 1988, pag. 8). Volgens Van de Graaf is de beleidsvorming te beschouwen als een proces waarin het beleid steeds vastere vormen aanneemt. In termen van de beleidstheorie ‘stolt’ de

beleidstheorie steeds meer in een vastgesteld beleid. Dit vastgelegde beleid is het uitgangspunt van de beleidsuitvoering, waarin de beleidstheorie weer aan verandering onderhevig is. Een beleidstheorie heeft dus een hele ‘levensloop’. De beleidstheorie in de beleidsvorming kan afwijken van de beleidstheorie die tijdens de uitvoering gehanteerd wordt (Van Heffen, 1993, pag. 52). Toch zal er altijd een sterke of minder sterke relatie blijven tussen de beleidstheorie van het vastgestelde beleid en de uitvoering. Immers, de uitvoering zal op het vastgestelde beleid voortbouwen. Bovendien zijn er binnen en buiten de overheid verschillende checks en balances die de relatie tussen beleid en uitvoering bewaken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de VROM-inspectie, de Algemene Rekenkamer en de media. In deze scriptie wordt de keuze gemaakt om de beleidstheorie van het vastgestelde beleid te bepalen. Hiervoor is een aantal redenen.

1. In de eerste plaats is dat eigenlijk het enige moment waarop de beleidstheorie ‘gefixeerd’ is en gereconstrueerd kan worden. Het beleid staat dan op papier zoals het uitgevoerd zou moeten worden. Het staat vast en is de uitkomst van een heel proces van alternatieven bedenken en afwegingen maken. Voor en na de vaststelling van beleid is de beleidstheorie steeds aan verandering onderhevig. Los van de praktische problemen die het achterhalen ervan met zich meebrengt, is de zeggingskracht ervan dan ook minder.
2. In de tweede plaats is er overzichtelijke en duidelijke informatie aanwezig over het vastgestelde beleid. In het proces van beleidsvorming buitelen de memo’s, notities en nota’s over elkaar heen en vormen een onoverzichtelijke brei. Als het beleid vastgesteld moet worden, is het noodzakelijk dat het in een overzichtelijk document wordt vastgelegd.
3. Ten slotte is een argument voor het moment van de beleidsbepaling om de beleidstheorie te achterhalen dat op dat moment de persoonlijk getinte stukken verheven worden naar het niveau van de directie. Het beleidsvoorstel, dat voor de vaststelling nog een officieuze mix is van persoonlijke beleidstheorieën, wordt bij de vaststelling van deze lading ontdaan en is een officieel directiestuk geworden. Hierin wordt het officiële beleid verwoord, dat dan ook de basis vormt voor de uitvoering.

Vervolgens komt de vraag aan de orde welke officiële beleidsstukken gebruikt moeten worden voor de bepaling van de officiële beleidstheorie. Deze is immers gedefinieerd als de vooronderstellingen achter beleid zoals die in de officiële beleidsstukken naar voren komen. Een beperking van de stukken is dat het stukken moeten zijn met een officieel karakter. Persoonlijke mailtjes, memo’s of notities, waarvan er ook verschillende in het dossier zitten, zijn onderdelen van persoonlijke beleidstheorieën. Wanneer mag een stuk ‘officieel’ genoemd worden? Ook een stuk dat niet herkenbaar is als een aaneenrijging van persoonlijke meningen, zou niet gedeeld kunnen worden door de hele projectgroep of de directie. Daarom wordt ervoor gekozen om een stuk officieel te noemen als het goedgekeurd is door het orgaan dat de formele bevoegdheid heeft over het project. In het geval van het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ is dat het Management Team (MT) van de directie Klimaatverandering en Industrie (KvI). Als een stuk goedgekeurd is door het MT, wordt het daarmee van zijn persoonlijke lading ontdaan. Het wordt dan het officiële standpunt van de directie. Bovendien wordt op een heel eenvoudige manier voldaan aan het criterium dat het beleid dat geanalyseerd wordt, vastgesteld beleid moet zijn. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat beleid dat door het MT van KvI is goedgekeurd, nog niet automatisch VROM-beleid is. Dat is het officieel pas als het door de minister, het kabinet of het parlement is goedgekeurd. Omdat dit project nooit op dat niveau is gekomen, wordt de goedkeuring door het MT als uitgangspunt genomen.

De keuze is om één document te gebruiken om de officiële beleidstheorie te achterhalen. Het gaat om het stuk ‘ICT-advies en –Projecten, Verbetering Milieudienstverlening – eindrapport’. Dit stuk bevat, zoals hiervoor is beargumenteerd, vastgesteld beleid.

## Werkwijze

Om de officiële beleidstheorie uit de bovenstaande stukken te destilleren, is een aantal handelingen nodig. Verschillende auteurs geven een ‘stappenplan’ om de beleidstheorie te achterhalen (Hoogerwerf, 1984, pag. 510; Leeuw, 1987, pag. 114; Van Heffen, 1993, pag. 82). Deze stappenplannen komen grotendeels overeen. In het licht van het theoretisch kader kunnen voor dit onderzoek de volgende stappen genoemd worden die gevolgd moeten worden om de officiële beleidstheorie te reconstrueren.

1. Verzamel uit de stukken hypothesen. Let hierbij op de probleemdefinitie, doelen, middelen, achtergronden en aannamen.
2. Spoor de finale argumentaties over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie op via de reconstructie van een doelboom; vul de expliciete hypothesen waar mogelijk aan met impliciete.
3. Spoor de causale argumentaties over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie op; vul de expliciete hypothesen waar mogelijk aan met impliciete.
4. Spoor de normatieve argumentaties over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie op; vul de expliciete hypothesen waar mogelijk aan met impliciete.
5. Geef de reconstructies weer in de vorm van een pijlschema.

Hieronder worden deze stappen kritisch onder de loep genomen en verder uitgewerkt.

## Weergave van de argumentaties

Bij de reconstructie van de beleidstheorie achter het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ moeten uiteraard de argumentaties uit de officiële stukken nauwgezet gevolgd worden. Het gaat om een reconstructie; bewerkingen door de onderzoeker zouden hieraan afbreuk doen. De onderzoeker is bij de reconstructie van de beleidstheorie als het ware alleen maar een ‘sorteermachine’, die zonder een bewerking toe te voegen de verschillende argumentaties uit het stuk filtert en ze in de goede hokjes plaatst.

Tegelijkertijd is het van belang dat de verschillende argumentaties op de een of andere manier uniform worden weergegeven. Ze zijn dan beter herkenbaar als argumentaties van een bepaalde soort, beter vergelijkbaar en daardoor beter te beoordelen. Oorzaak-gevolg-redeneringen kunnen bijvoorbeeld op tal van manieren in de tekst van de officiële stukken staan. Dus, waardoor en doordat zijn voorbeelden van potentiële oorzaak-gevolg-woorden. Bovendien kan de ene keer de oorzaak voorop staan en de andere keer het gevolg.

Het is dus in het belang van het onderzoek om een ‘format’ te hanteren voor de argumentaties. Tegelijkertijd is het van het grootste belang om de inhoud van de argumentaties onaangetast te laten. Hieronder is het te gebruiken format in tabel 4 schematisch weergegeven. Het is tamelijk willekeurig gekozen; er zouden net zo goed andere koppelwoorden gekozen kunnen zijn. Teruggerepen wordt op de definities van de verschillende soorten argumentaties in het theoretisch kader.

argumentatie	format
doel-middel-argumentatie	<i>doel door middel</i>
oorzaak-gevolg-argumentatie	<i>oorzaak zodat gevolg</i>
beginsel-norm-argumentatie	<i>beginsel dus norm</i>

Tabel 4: format van de argumentaties

Er is nog een beperking aan de letterlijke weergave van de argumentaties. Deze heeft ermee te maken dat de argumentaties zelfstandig leesbaar moeten zijn. Het zal ongetwijfeld voorkomen dat in de officiële stukken met verwijzingen zoals deze, die, of dat wordt gewerkt. Als deze letterlijk worden overgenomen in de gereconstrueerde beleidstheorie is het niet meer duidelijk

waarover de argumentatie gaat. Daarom moet de onderzoeker in een dergelijk geval de context bestuderen en in plaats van de verwijzing het woord of de woorden opnemen waarop een verwijzing terugslaat.

### **Samenhang**

Een beleidstheorie is gedefinieerd als een geheel van *samenhangende* argumentaties. Hieronder wordt besproken hoe de samenhang wordt bereikt.

Voor de *doel-middel-argumentaties* wordt de samenhang al gegeven: de doelenboom. Een doelenboom is een door Kuypers (1980) ontwikkeld instrument dat een schematisch overzicht geeft van de doelen en middelen van een beleid. Van der Loo (1996, pag. 62) onderscheidt verschillende doelenbomen. Volgens haar kunnen doelen geordend worden naar prioriteit, urgentie en finaliteit. Ordening naar prioriteit gebeurt door doelen te rangschikken op volgorde van het belang dat de realisatie ervan voor de beleidsmaker heeft. Ordening naar urgentie gebeurt door doelen te rangschikken op de tijdsvolgorde waarin ze gerealiseerd moeten worden. Ordening naar finaliteit gebeurt door doelen te rangschikken naar doel-middel-relaties. Er is één uiteindelijk doel; de andere doelen, die steeds operationeler worden, zijn middelen om dat doel te bereiken.

Het ligt voor de hand dat er gekozen moet worden voor een doelenboom waarin de doelen zijn geordend naar finaliteit. De beleidstheorie vraagt namelijk naar de doel-middel-relaties. Het belang dat de realisatie voor de beleidsmaker heeft en de tijdsvolgorde kunnen wel gedeeltelijk parallel lopen aan de doel-middel-relaties, maar zijn geen goede criteria om de doelen en middelen in het kader van de beleidstheorie weer te geven. De beleidstheorie kan bij ordening naar finaliteit gemakkelijk in een pijlschema worden ondergebracht.

De finale argumentaties over de beleidsorganisatie kunnen niet in één doelenboom worden gevangen. Immers, de beleidsorganisatie bestaat uit verschillende onderdelen die elk weer hun eigen rol en functie hebben. Ze leiden niet allemaal naar één doel.

De argumentaties over *het beleidsproces* kennen ook een natuurlijke samenhang: de tijd. Elk beleidsproces heeft namelijk bepaalde processtappen in de tijd. De argumentaties over het proces worden daarom in tijdsvolgorde weergegeven.

De argumentaties over *de beleidsorganisatie* worden weergegeven op 'hoogte in de kerstboom'. Argumentaties over een directeur komen eerder dan die over het management team en die over het management team komen weer eerder dan die over de projectgroep.

Het is uitermate belangrijk dat bij de reconstructie van de beleidstheorieën de samenhang wordt gevolgd die in het officiële beleidsstuk aanwezig is. Voorkomen moet worden dat de onderzoeker zijn eigen ideeën over de samenhang in de reconstructie legt. Het gevolg hiervan zou zijn dat de reconstructie 'loskomt' van het beleidsstuk. Met name de beoordeling van de beleidstheorie aan de hand van het criterium consistentie zou dan weinig meer inhouden, omdat de onderzoeker de argumentaties bij de reconstructie al consistentier maakt dan ze in het stuk zijn. De onderzoeker moet dus bij de reconstructie strikt analytisch te werk gaan en zorgen dat de reconstructie van de beleidstheorie niet meer of minder logisch en consistent is dan de argumentaties in het stuk zijn.

### **Normatieve argumentaties**

De normatieve argumentaties staan enigszins apart van de finale en causale argumentaties. Al eerder is uiteengezet dat doelen gekozen gevolgen zijn en middelen gekozen oorzaken. Daarmee zijn finale en causale argumentaties voldoende onderscheiden. Normatieve argumentaties redeneren vanuit een beginsel naar een norm (zie theoretisch kader). Als alleen op signaalwoorden als 'behoort' en 'moet' wordt gelet, is er geen strikte scheiding tussen enerzijds normatieve argumentaties en anderzijds finale en causale. Causale argumentaties redeneren bijvoorbeeld ook naar een gewenste situatie toe. De context van het 'behoren' of 'moeten' zal dus

in acht genomen moeten worden bij de bepaling van de normatieve argumentaties. Als iets behoort of moet vanuit een moreel beginsel, is er sprake van een normatieve argumentatie. Als iets moet of behoort vanuit een operationeel doel of oorzaak, is sprake van een finale of causale argumentaties.

De normatieve argumentaties zijn vooral te verwachten bij de keuze van doelen: al in het theoretisch kader is gesproken over normatieve argumentaties als rechtvaardiging van doelen. Alle doelen zijn namelijk vroeg of laat te herleiden tot een beginsel. Het is de vraag in hoeverre dit expliciet in het te onderzoeken beleidsstuk is gedaan; als er echter normatieve argumentaties te vinden zijn, zijn deze te verwachten als morele verantwoording van de operationele doelen.

### **Beleidsinhoud, -proces en -organisatie**

De beperking bij het zoeken naar argumentaties is dat ze alleen over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie mogen gaan. Per argumentatie zal bekeken moeten worden binnen welke categorie deze valt. Het zal moeilijk zijn om strakke grenzen te trekken, met name omdat in de literatuur geen pogingen gedaan worden om deze categorieën te operationaliseren. Hieronder wordt een poging gedaan om de categorieën te scheiden en overlappingsen te voorkomen.

De *beleidsinhoud* gaat over de inhoud van het beleid dat in het project beschreven wordt. Welke doelen en middelen, oorzaken en gevolgen en beginselen en normen hebben betrekking op de verbeteropties voor de dienstverlening op zich? Welke beleidsproblemen zijn er? Welke oplossingen zijn hiervoor gekozen?

Het *beleidsproces* gaat over de manier waarop het beleid in het project tot stand is gekomen. Dit is dus, in tegenstelling tot de beleidsinhoud, gericht op het project en niet op het beleid. Het gaat om het organiseren als proces en niet over de organisatie als instituut. Welke doelen en middelen, oorzaken en gevolgen en beginselen en normen hebben betrekking op de weg waarlangs de beschreven verbeteropties tot stand zijn gekomen? Het beleidsproces gaat bijvoorbeeld niet over de manier waarop de verbeteropties in de praktijk tot stand worden gebracht of zullen werken. Deze onderwerpen horen bij de beleidsinhoud.

Als het moment dat het project 'Verbeteropties milieudienstverlening' tot stand kwam als uitgangspunt wordt genomen, gaan de argumentaties over het beleidsproces over de tijd daarvoor, dus over de manier waarop in het project de beleidskeuzen tot stand zijn gekomen. De argumenten over de beleidsinhoud gaan over de tijd ná de totstandkoming zoals die in het project wordt beschreven, dus over de concrete beleidskeuzes om de milieudienstverlening te verbeteren.

De *beleidsorganisatie* is niet bedoeld als proces (het organiseren), maar als instelling. Met 'organisatie' wordt dus het ministerie van VROM of een onderdeel daarvan bedoeld. In elk geval moet de beleidsorganisatie het beleid initiëren. De argumentaties over de organisatie vragen naar de doelen en middelen, oorzaken en gevolgen en beginselen en normen die betrekking hebben op deze organisatie.

De beleidsinhoud en het beleidsproces zijn tamelijk goed van elkaar gescheiden. De grenzen van argumentaties over de beleidsorganisatie daarentegen zijn nog vaag. Het is namelijk goed mogelijk dat de beleidsorganisatie een rol speelt in de beleidsinhoud en het beleidsproces. Moeten argumentaties daarover dan worden geschaard onder beleidsinhoud of -proces én –organisatie of in beleidsinhoud of –proces óf organisatie? Om dit probleem voorlopig op te lossen, is het uitgangspunt dat moet worden gekeken naar de kern van de argumentatie. Is deze gericht op het proces, de beleidsinhoud, óf de beleidsorganisatie?

'Het ministerie van VROM moet zorgen voor één loket door de uitvoerende instanties beter te laten samenwerken' is bijvoorbeeld een doel-middel-argumentatie over de beleidsinhoud. Het ministerie van VROM wordt genoemd als beleidsorganisatie, maar de kern van de argumentatie

gaat om de beleidsinhoud. Als ‘het ministerie van VROM moet’ vervangen zou worden door ‘Sneeuw Witje en de 7 dwergen moeten’ zou dit geen afbreuk aan de beleidsinhoudelijke kern van de argumentatie.

‘Het ministerie van VROM moet zorgen voor één loket, omdat het ministerie in dezen een regisserende rol moet spelen’ is een ander geval. Het ministerie van VROM is hierin de kern van de argumentatie. De vervanging door Sneeuw Witje en de zeven dwergen zou de argumentatie in dit geval van al zijn serieuze bedoelingen beroven. De noodzaak van deze werkwijze laat zien dat het reconstrueren van de beleidstheorie geen mechanisch en volstrekt objectief proces is, maar gezond verstand van de onderzoeker vergt.

### Zekerheid

Het zal vaak voorkomen dat argumentaties in de officiële stukken uitgaan van een bepaalde onzekerheid. Deze kunnen bijvoorbeeld het karakter krijgen van ‘als A, dan waarschijnlijk B’. Het is voor het reconstrueren van de beleidstheorie noodzakelijk om de mate van zekerheid van een argumentatie vast te leggen. Immers, de beleidstheorie geeft het geheel van vooronderstellingen achter beleid weer. Als deze gebracht worden als stellingen terwijl er in de stukken nuances of twijfels bestaan, doen ze geen recht aan de intenties van het stuk. De beleidstheorie zou een verwrongen weergave zijn van het beleid in plaats van het karkas erachter. Daarom is een aandachtspunt dat de mate van zekerheid in de vorm van signaalwoorden (misschien, soms, sowieso, altijd) wordt meegenomen in de reconstructie van de beleidstheorieën. Deze aanpak sluit aan bij het uitgangspunt dat de *reconstructie* van de beleidstheorie zo veel mogelijk de bedoelingen en essentie van de officiële stukken moet weerspiegelen.

Ook bij de beoordeling van de beleidstheorie op consistentie moet hiermee rekening gehouden worden. Argumentaties die zonder onzekerheidsbepalingen strijdig zouden zijn, hoeven dat met onzekerheidsbepalingen niet meer te zijn. De doorwerking van het meenemen van onzekerheden op de beoordeling van de beleidstheorie maakt des te meer het belang duidelijk om de onzekerheden in de beleidstheorie te betrekken.

### Impliciete hypothesen

Bij elke argumentatie die achterhaald moet worden, staat: ‘vul de expliciete hypothesen waar mogelijk aan met impliciete’. In het theoretisch kader zijn de impliciete hypothesen ook al genoemd. Het achterhalen van deze hypothesen is een moeilijk proces, waarover weinig is te lezen in de literatuur. De vraag is wat ermee gedaan moet worden in dit onderzoek. De keuze binnen dit onderzoek is om de impliciete hypothesen in de reconstructie van de beleidstheorie niet mee te nemen. Hiervoor is een aantal redenen te geven.

1. Het achterhalen van impliciete hypothesen binnen argumentaties door de onderzoeker staat gelijk aan koffiedik kijken. Binnen argumentaties kunnen vele wegen naar Rome leiden; impliciete hypothesen kunnen op vele manieren worden ingevuld om een ‘kloppende’ argumentatie te krijgen. Een kind kan bijvoorbeeld huilen van verdriet, maar ook van blijdschap. Bovendien: is de bewuste argumentatie wel kloppend bedoeld? Hebben de opstellers niets over het hoofd gezien? Is het weglaten van de hypothese niet om tactische redenen gebeurd? Of is de hypothese weggelaten omdat deze niet zeker was? Als de onderzoeker zich op deze manier in de argumentaties gaat mengen, maakt hij de vrees van verschillende auteurs waar dat de beleidstheorie eerder die van de onderzoeker is dan die achter het beleid. Hij staat dan niet meer boven het onderzoek, maar duikt er tot zijn nek in.

De keerzijde hiervan is dat de beleidstheorie misschien wel begrijpelijker wordt als impliciete vooronderstellingen worden meegenomen. Argumentaties die zonder de impliciete hypothesen bijvoorbeeld inconsistent zijn, worden wellicht consistent als de impliciete argumentaties erbij worden betrokken. Toch is dit niet de weg die bewandeld moet worden. De lijn die in dit onderzoek consequent is gekozen, ook in samenspraak

- met de opdrachtgever, is dat de tekst die er staat beoordeeld moet worden. Daarover heeft besluitvorming plaatsgevonden en die is de basis voor eventuele uitvoering. Impliciete hypothesen zullen het geheel misschien begrijpelijker maken, maar doen er in het formele traject niet toe. Eén van de doelstellingen binnen de afdeling Projectmanagement is juist om de argumentaties die leiden tot beleid helder, eenduidig en consistent op te schrijven.
2. Het niet meenemen van impliciete hypothesen past in de lijn die door het hele onderzoek loopt, namelijk dat het onderzoek zich moet richten op datgene wat in de stukken staat. Dát telt voor de opdrachtgever. Alles wat bewust of onbewust achterwege gelaten is, doet voor het ministerie van VROM niet terzake. Alleen wat zwart op wit staat, heeft zeggingskracht. Daarop wil het ministerie beoordeeld worden. Impliciete hypothesen horen hier niet bij.
  3. Een keuze zou kunnen zijn om iemand die veel van het project af weet, bijvoorbeeld de projectleider, de impliciete hypothesen te laten invullen. Hem zou dan gevraagd kunnen worden om niet zijn eigen mening in deze hypothesen te leggen, maar zo goed mogelijk de eigenlijke bedoeling te schetsen. Deze werkwijze is echter ook geen optie. De nadelen waarom de persoonlijke beleidstheorie buiten de deur is gehouden, zouden dan via de achterdeur worden binnengehaald. Het onderzoek zou dan bewust of onbewust door de persoonlijke voorkeuren van de projectleider worden gekleurd.

Kortom, de impliciete argumentaties zullen niet meegenomen worden in de reconstructie van de beleidstheorie en de beoordeling ervan. Wel zal in een reflectie op de gereconstrueerde beleidstheorie worden ingegaan op impliciete aannamen die blijken uit de argumentaties in de beleidstheorie. Ongeacht het voorbehoud dat er verschillende redenen kunnen zijn voor impliciete argumenten en dat deze niet altijd goed zijn te duiden, zeggen ze namelijk wel iets over de impliciete denkrichting van het project. Ze kunnen daardoor de bevindingen van het onderzoek duiden en begrijpelijk maken. De reflectie vormt als het ware een ‘tweede laag’ van de bevindingen.

Er zijn naar aanleiding van het stappenplan eerder in dit hoofdstuk verschillende opmerkingen gemaakt. In het onderstaande stappenplan zijn deze verwerkt; dit plan is daarmee het definitieve stappenplan voor het achterhalen van de beleidstheorie.

1. Verzamel uit de stukken hypothesen. Let hierbij op de probleemdefinitie, doelen, middelen, achtergronden en aannamen.
2. Spoor de finale argumentaties over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie op via de reconstructie van een doelboom. Geef de argumentaties weer in de vorm ‘doel door middel’.
3. Spoor de causale argumentaties over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie op. Geef de argumentaties weer in de vorm ‘oorzaak zodat gevolg’.
4. Spoor de normatieve argumentaties over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie op. Geef de argumentaties weer in de vorm ‘beginsel dus norm’.

### **Consistentie**

De officiële beleidstheorie achter beleid moet worden onderzocht op interne consistentie. Er moet dus gekeken worden naar de mate van strijdigheid tussen de argumentaties binnen de beleidstheorie. De keuze in dit onderzoek is om de mate van consistentie te bepalen aan de hand van de inconsistenties. De inconsistenties worden, ondersteund door voorbeelden uit de beleidstheorie, aan het licht gebracht. Daarnaast zal een algeheel oordeel over de mate van consistentie binnen de beleidstheorie moeten worden gegeven. Daarbij is de vraag hoe belangrijk de inconsistenties zijn in het geheel van de beleidstheorie. Nauw daaraan verwant is de vraag vanuit welk perspectief het belang van de inconsistenties in het geheel wordt bekeken. Dit zal

gedaan worden vanuit de beleidsuitvoering: welke gevolgen hebben de geconstateerde inconsistenties voor de beleidsuitvoering? In hoeverre brengen de inconsistenties in de uitvoering problemen met zich mee? In een reflectie op de inconsistenties zal deze afweging gemaakt worden.

### **Plausibiliteit**

Het tweede criteria waarop de beleidstheorie beoordeeld wordt, is plausibiliteit. Hierover is in de deelvragen en het theoretisch kader nog niet veel gezegd. De enige definitie die bekend is, is 'fundering in wetenschappelijke kennis'. Deze definitie is beperkt: Van Dale (Kruyskamp, 1976, pag. 1878) definieert plausibiliteit heel breed als 'aannemelijkheid'. Bovendien wordt in de definitie 'fundering in wetenschappelijke kennis' een overmatig grote plaats toegekend aan de wetenschappelijke kennis. Een beleidstheorie die voornamelijk gefundeerd is in ervaringskennis, zou bijvoorbeeld al slecht uit de bus komen. Er moet dus een bredere definitie gevonden worden. Hoogerwerf (1984, pag. 520) helpt hiermee door dit criterium 'empirisch gehalte' te noemen. Het gaat hierbij dus niet om de fundering in wetenschappelijke kennis, maar om voeling van de beleidstheorie met de empirie. Wetenschappelijk onderzoek kan een brón zijn van praktijkgegevens waarin de beleidstheorie gefundeerd is. Bij de beoordeling van de beleidstheorie op plausibiliteit moet dus gekeken worden of er praktijkgegevens zijn die de beleidstheorie geloofwaardig maken.

Er zijn verschillende manieren waarop de beoordeling van de beleidstheorie op plausibiliteit geoperationaliseerd kan worden.

1. De onderzoeker kan vaststellen in hoeverre er impliciete vooronderstellingen achter de beleidstheorie zitten. Het uitgangspunt hierbij is dat weinig impliciete vooronderstellingen erop wijzen dat de beleidstheorie een grote mate van plausibiliteit heeft. Immers, de onderbouwing van het geformuleerde beleid heeft dan op een volledige manier plaatsgevonden. 'Veel impliciete vooronderstellingen' wordt aan de andere kant geoperationaliseerd als 'een geringe mate van plausibiliteit'.
2. Er kan gekeken worden in hoeverre in het eindrapport is gerefereerd aan gegevens buiten het project om de keuzen die worden gemaakt, aannemelijk te maken. Aan de hand van de bronnen van de gegevens en de argumentaties die ze bestrijken, kan een oordeel over de plausibiliteit van de beleidstheorie worden gegeven.
3. De onderzoeker kan op zoek gaan naar informatie in de vorm van artikelen, stukken, onderzoeken e.d. die de argumentaties in het project aannemelijk of minder aannemelijk maken.

Het voordeel van optie 1 is dat er niet gezocht hoeft te worden naar informatie. De onderzoeker kan deze toets vanachter zijn bureau uitvoeren. Nadelen zijn dat het subject van de onderzoeker een grote rol krijgt; bovendien is het moeilijk om de impliciete argumentaties eenduidig te reconstrueren. Dat is in hoofdstuk 2 al duidelijk geworden.

Het voordeel van optie 2 is dat er weliswaar in het eindrapport moet worden gezocht, maar er nog steeds geen externe informatie moet worden gezocht. De onderzoeker kan ook deze toets achter zijn bureau uitvoeren. Het belangrijkste nadeel is dat het gevaar van een cirkelredenering groot is: er wordt alleen gekeken naar de gegevens die in het rapport worden aangehaald. Als deze de beleidstheorie aannemelijk maken, wil dat nog niet zeggen dat er geen gegevens buiten het project zijn die de gebruikte argumentaties weerspreken. De kans is aanwezig dat alleen de gegevens die binnen het project passen, worden aangehaald.

Het voordeel van de laatste optie is dat dit de meest objectieve optie is. Onafhankelijk van de onderzoeker of de gegevens die in het eindrapport worden aangehaald, wordt er een toets uitgevoerd naar de plausibiliteit van de argumentaties. Het nadeel van deze optie is dat het achterhalen van externe gegevens over alle argumentaties bijzonder tijdrovend is. Daar komt bij

dat over bepaalde argumentaties, bijvoorbeeld over het beleidsproces of de beleidsorganisatie, geen externe informatie beschikbaar is.

De keuze is om in dit onderzoek alle drie de opties te gebruiken. Om het nadeel van de laatste optie te ondervangen dat deze veel te tijdrovend wordt, zullen externe gegevens worden achterhaald over één hoofdonderwerp uit de beleidstheorie. Bovendien zal deze toetsing niet uitputtend zijn, maar meer het karakter van een marginale toetsing krijgen. Aan het einde zal een totaalafweging plaatsvinden. Aan de hand van de scores op de verschillende manieren wordt een gewogen eindoordeel gegeven over de plausibiliteit van de beleidstheorie.

### **Draagvlak**

Het laatste beoordelingscriterium van de beleidstheorie is draagvlak. Draagvlak betekent steun voor de beleidstheorie. Hiermee is nog lang niet genoeg gezegd: er blijven nog tal van vragen over. Draagvlak bij wie? Hoe wordt draagvlak gemeten? De officiële beleidstheorie kan bij verschillende groepen mensen draagvlak hebben. De beleidsbepalers, de politiek-bestuurlijke elite en de doelgroep zijn verschillende voorbeelden van groepen waarbij het draagvlak van de beleidstheorie gemeten kan worden (Hoogerwerf, 1984, pag. 520). In dit onderzoek wordt de keuze gemaakt om het draagvlak voor de beleidstheorie bij de beleidsbepalers te meten.

De beste keuze zou zijn geweest om de 'externe' doelgroep, het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) te gebruiken om het draagvlak te meten. Zij zijn degenen voor wie het beleid bedoeld is en degenen die er dus mee moeten werken. Bovendien zou door deze keuze een beoordelingscriterium zijn ontwikkeld dat verder kijkt dan het interne project. Helaas zou het houden van een (enigszins) representatief onderzoek onder de doelgroep een scriptie-onderwerp op zich zijn dat niet binnen het bestek van dit onderzoek past. Hier komt nog bij dat vertegenwoordigers van de doelgroep nauwelijks bij het project betrokken zijn geweest. Kortom, er moet een 'second best choice' gemaakt worden.

Het voordeel van deze keuze is dat de persoonlijke opvattingen van de beleidsbepalers, die met het opzij schuiven van de persoonlijke beleidstheorie zijn uitgehoeft, toch bij het onderzoek worden betrokken. Weliswaar komen ze niet terug in de beleidstheorie zelf, maar wel in de beoordeling ervan.

De vraag is aan welke beleidsbepalers gevraagd moet worden in hoeverre ze de beleidstheorie steunen. Er zijn twee criteria te bedenken. In de eerste plaats moeten ze inhoudelijk goed op de hoogte zijn van het project, de dilemma's die dit met zich meebracht en de keuzen binnen het project 'Verbeteropties milieudienstverlening'. In de tweede plaats moeten ze gespreid zijn qua functie en qua afdeling waar ze vandaan komen. Immers, afdeling en functie kunnen een bepaalde visie op het project met zich meebrengen en eenzijdigheden moeten voorkomen worden.

Als deze criteria worden gebruikt, komen de volgende groepen mensen in aanmerking.

- Het managementteam dat de uiteindelijke beslissingen nam en het projectvoorstel goedkeurde.
- De projectgroep die bestond uit de projectleider, een secretaris, de 2 externe deskundigen en 8 vertegenwoordigers van verschillende afdelingen. De projectgroep begeleidde het kernteam.
- Het kernteam dat bestond uit de projectleider, een secretaris en twee externe deskundigen. Het voerde de kernactiviteiten uit.

Omdat gezien de beschikbare tijd van de onderzoeker en de beschikbaarheid van de respondenten niet alle betrokkenen uit deze groepen bevraagd kunnen worden, moet er een keuze gemaakt worden. De volgende personen komen wordt gevraagd om hun beoordeling van de beleidstheorie achter het project 'Verbeteropties milieudienstverlening'.

1. Opdrachtgever (directeur Klimaatverandering en Industrie; voorzitter managementteam)
2. Projectleider (kernteam en projectgroep; afdeling Projectmanagement)
3. Deskundige uit kernteam en projectgroep
4. Vertegenwoordiger van afdeling Industrie in de projectgroep
5. Vertegenwoordiger van afdeling Energie en Voertuigtechniek in de projectgroep
6. Vertegenwoordiger van uitvoeringsorganisatie in de projectgroep
7. Vertegenwoordiger van afdeling Producten en Consumenten in het managementteam

Uit alle vier de groepen is een aantal mensen geselecteerd; bovendien zijn alle afdelingen vertegenwoordigd.

### Opmerkingen

Een vraag die zou kunnen opkomen bij het meten van het draagvlak bij de beleidsbepalers, is: Het draagvlak bij de beleidsbepalers móet toch wel groot zijn? Zij hebben toch het beleid gemaakt? Dit hoeft echter niet zo te zijn. Al eerder kwam aan de orde dat bij de totstandkoming van beleid persoonlijke meningen het loodje kunnen leggen. Verschillende beleidsbepalers kunnen het oneens zijn met het beleid, maar overruled zijn. Bovendien is het mogelijk dat beleidsbepalers het met verschillende onderdelen niet eens waren, maar het wel eens waren met de hoofdlijnen van het beleid en het daarom hebben goedgekeurd.

Een tweede aandachtspunt is dat gekeken wordt naar de mate van draagvlak voor de beleidstheorie en niet naar die voor het beleid. Ongetwijfeld zijn deze nauw met elkaar verbonden, maar er kunnen verschillen tussen zitten. Iemand kan het beleid omarmen, maar grote vragen hebben met de argumentaties erachter. Om dezelfde reden zijn Groenlinks en de ChristenUnie beide voor streng milieubeleid, maar vanuit een verschillend perspectief: Groenlinks o.a. vanuit het perspectief dat wij onze kinderen niet moeten opzadelen met onze wandaden, de ChristenUnie vanuit het rentmeesterschap over de aarde dat de mensen in de Bijbel wordt opgedragen.

Ten slotte moet in de vragen die gesteld worden en de manier waarop ze ingeleid worden duidelijk zijn dat niet gevraagd wordt 'Is het zo gegaan of niet?', maar 'Bent u het eens met de beleidstheorie?'. Aan de beleidsbepalers wordt niet gevraagd of de argumentaties zoals die in de beleidstheorie te vinden zijn werkelijk een rol gespeeld hebben bij de totstandkoming van het project. Het gaat erom in hoeverre de beleidsbepalers het eens zijn met de argumentaties, hoewel het in de praktijk moeilijk zal zijn voor de respondenten om de beleidstheorie te scheiden van het beleid zoals dat in een heel proces tot stand is gekomen.

De aanname bij deze operationalisering is dat het draagvlak op het meetmoment hetzelfde is als op het moment dat de officiële stukken werden voltooid. Met voortschrijdend inzicht, dat door de tijd heen het draagvlak voor het beleid veranderd kan hebben, wordt dus geen rekening gehouden. Omdat de officiële beleidstheorie verankerd ligt in de tijd, is de vooronderstelling dat het draagvlak voor de beleidstheorie ook niet aan verandering onderhevig is.

### Draagvlak meten

De volgende vraag die naar boven komt, is hoe het draagvlak bij de beleidsbepalers gemeten moet worden. Een mogelijkheid zou zijn om enkele kenmerkende argumentaties uit de beleidstheorie te nemen en deze te laten beoordelen door de beleidsbepalers. Het nadeel daarvan is dat het overige deel van de beleidstheorie in dat geval niet beoordeeld wordt. De onderzoeker kiest een aantal argumentaties uit en gooit de andere overboord. Er kan dan in geen geval gezegd dat 'de beleidstheorie' beoordeeld wordt op draagvlak. Bovendien is de rol van de onderzoeker in dat geval te dominant, omdat hij de keuze maakt welke argumentaties wel en niet gekozen worden. Deze keuze wordt dus niet gemaakt.

Een andere mogelijkheid zou zijn om te proberen de gedetailleerde argumentaties uit de beleidstheorie samen te vatten in overkoepelende argumentaties. Die moeten dan beoordeeld worden door de beleidsbepalers. Het nadeel hiervan is dat de onderzoeker zich gaat mengen in de

argumentaties. De overkoepelende argumentaties zijn geen onderdeel van de beleidstheorie, maar van de beleidstheorie zoals die door de onderzoeker is samengevat. Deze wordt dan ook beoordeeld en niet de beleidstheorie zoals die uit de stukken naar voren is gekomen. Bovendien verdwijnen de nuances als verschillende argumentaties worden teruggebracht tot overkoepelende argumentaties. Een beleidsbepaler zou kunnen instemmen met de overkoepelende argumentatie, terwijl hij dat niet zou doen met de genuanceerde argumentaties die eraan ten grondslag liggen. Kortom, ook deze methode is niet bevredigend.

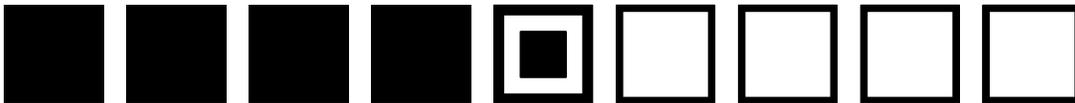
Daarom zal toch de hele beleidstheorie moeten worden voorgelegd aan de beleidsbepalers. Een bezwaar zou kunnen zijn dat deze een grote, onoverzichtelijke brei is voor de beleidsbepalers. Omdat zij zich allemaal intensief met het project hebben beziggehouden, is dit bezwaar niet steekhoudend. Bovendien noopt dit bezwaar de onderzoeker om de beleidstheorie zo duidelijk en overzichtelijk mogelijk weer te geven.

Om niet een bijzonder uitgebreide beoordeling te krijgen, wordt de keuze gemaakt om de beleidsbepalers alleen te laten reageren op onderdelen waarmee ze het niet eens zijn. Deze keuze is een beperking, omdat onvoldoende recht wordt gedaan aan de argumentaties waarmee de beleidsbepalers het eens zijn. Aan de andere kant is het de opdrachtgever en ook de onderzoeker vooral te doen om de argumentaties waarmee de beleidsbepalers het niet eens zijn. Net als bij de beoordeling op consistentie moet ook bij dit criterium in de vorm van een reflectie aangegeven worden hoe de onderdelen van de beleidstheorie waarmee de beleidsbepalers het niet eens zijn, zich verhouden tot de totale beleidstheorie. De mogelijkheid bestaat dat één of meer beleidsbepalers het met de hele beleidstheorie eens zijn; ook dat resultaat zegt iets over het draagvlak voor de beleidstheorie.

## **Samenvatting**

- In de definiëring van de beleidstheorie in de literatuur is een aantal spanningsvelden te onderkennen, onder andere een brede vs. smalle definitie. De keuze is gemaakt om voor een smalle, afgebakende definitie te kiezen.
- Er zijn twee belangrijke inperkingen van de beleidstheorie. In de eerste plaats bestaat deze alleen uit finale, causale en normatieve argumentaties. In de tweede plaats kunnen deze argumentaties alleen gaan over de beleidsinhoud, het beleidsproces, de beleidsorganisatie en het beleidsveld.
- Een beleidstheorie is opgebouwd uit hypothesen, die onderdeel zijn van argumentaties. Als de argumentaties op elkaar betrokken worden, ontstaat de beleidstheorie. Sommige hypothesen zijn impliciet, maar deze kunnen met behulp van logica en de persoonlijke beleidstheorie worden opgespoord.
- In dit onderzoek is de aanname dat een beleid op een technische manier tot stand komt. Voor tactiek is geen oog. Bovendien is de aanname dat de beleidscyclus in strikt gescheiden fasen te verdelen is. Deze aannamen zijn onvermijdelijk, maar zeggen wel iets over de reikwijdte en interpretatie van de resultaten.
- Vanuit de literatuur zijn verschillende determinanten en effecten van het achterhalen van beleidstheorieën te geven. Zo hebben cultuur en ideologie invloed op de beleidstheorie.
- De beleidstheorie wordt bepaald van het vastgestelde beleid, dus aan het einde van de beleidsontwikkeling. Dan is het uit te voeren beleid vastgelegd in de beleidsstukken.
- Impliciete argumentaties worden niet in de beleidstheorie opgenomen, maar wel in een reflectie daarop.
- Finale, causale en normatieve argumentaties hebben elk hun eigen format.
- Er is een stappenplan gemaakt voor het achterhalen van de beleidstheorie.
- Om de doel-middel-relaties in kaart te brengen, wordt een doelboom gemaakt.
- De mate van zekerheid moet expliciet in de argumentaties worden meegenomen.
- Consistentie gaat over de interne strijdigheid van de argumentaties. De aandacht gaat uit naar de inconsistenties in de beleidstheorie.

- Onder de plausibiliteit van de beleidstheorie wordt de fundering van de beleidstheorie in de empirie verstaan.
- Het draagvlak, de steun voor de beleidstheorie, wordt gemeten bij de beleidsbepalers. Hierbij gaat de aandacht uit naar de argumentaties waarmee deze het niet eens zijn.





## HOOFDSTUK 3 - METHODEN EN TECHNIEKEN

In de afgelopen hoofdstukken is steeds geschreven over gegevens die ‘verzameld’ of ‘onttrokken’ worden. Er is echter nog weinig gezegd over de manier van gegevensverzameling. Wel is al duidelijk dat de gegevens die nodig zijn om de officiële beleidstheorie te achterhalen, ‘onttrokken’ worden aan de officiële stukken. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de methoden en technieken die gebruikt worden voor de gegevensverzameling.

### **Algemeen**

Volgens Hoogerwerf zijn sommige methoden en technieken zonder meer niet geschikt voor het achterhalen van beleidstheorieën. Zo zijn enquêtevragen of een kwantitatieve inhoudsanalyse ontoereikend, omdat deze kenmerken van verschijnselen of percepties van deze kenmerken naar boven halen (Hoogerwerf, 1984, pag. 502). De onderzoeker van de beleidstheorie heeft gegevens over relaties tussen verschijnselen nodig en kan met de genoemde technieken niet uit de voeten. Inderdaad zijn voorgeprogrammeerde vragen onvoldoende. Ze kunnen wel richting geven aan de vragen die gesteld worden. Ze kunnen de aspecten die vanuit de theorie en de operationalisering zijn uitgekristalliseerd, aan de orde stellen. Toch kunnen de vooronderstellingen achter beleid niet naar voren worden gehaald door voorgeprogrammeerde vragen. Er moet doorgewroet en doorgevraagd worden om deze voor het voetlicht te halen.

Hakvoort (1996, pag. 127) onderscheidt twee categorieën van waarnemingsobjecten van bestuurskundig onderzoek. In de eerste plaats neemt de bestuurskunde gedragingen, handelingen, opvattingen of communicatieve uitingen van individuen waar. In de tweede plaats richt de bestuurskundige waarneming zich op de inhoud van bestuursdocumenten. In dit onderzoek komen de eerste terug in de beoordeling van de beleidstheorie op draagvlak. Het achterhalen van de beleidstheorie grijpt, omdat de persoonlijke beleidstheorie buiten beschouwing wordt gelaten, terug op de inhoud van bestuursdocumenten.

Volgens Hakvoort zijn er twee factoren die de keuze van de methoden en technieken van dataverzameling bepalen. In de eerste plaats worden deze bepaald door de wetenschapsopvatting van de onderzoeker en in de tweede plaats door het object van studie en de praktische mogelijkheden (Hakvoort, 1996, pag. 128).

### **Wetenschapsopvatting**

Over de verschillende wetenschapsopvattingen die er zijn, is veel te zeggen. Er zijn boeken over volgeschreven en er zouden diverse scripties aan gewijd kunnen worden. Het voert echter te ver om op deze plaats de verschillende wetenschapsopvattingen helemaal uit te pluizen. Daarom wordt de factor wetenschapsopvattingen hier slechts kort aangestipt.

De eerste stroming die Hakvoort noemt, is de interpretatieve stroming. Deze ontwikkelt theorieën en begrippen via het onderzoeken van de werkelijkheid. De ingewikkelde werkelijkheid is dus het startpunt, waar de theorieën en begrippen uit afgeleid worden. Hierdoor is de techniek van de gegevensverzameling weinig gestructureerd. Deze bestaat uit algemene vragen of

impressies (Hakvoort, 1996, pag. 128). Dat kan ook niet anders: de vragen kunnen nog niet door theorieën en begrippen worden afgebakend; ze zijn er juist om theorieën en begrippen te vormen en hebben dus een brede focus nodig.

De tweede stroming die Hakvoort onderscheidt, is de empirisch-analytische. Deze legt het accent op het vooraf uitdiepen en specificeren van begrippen en theorieën. De specifieke betekenissen van de begrippen worden voor de gegevensverzameling vertaald in meetbare indicatoren. Aan de hand hiervan wordt de praktijk onder de loep genomen (Hakvoort, 1996, pag. 129). Deze methode vereist uiteraard meer gestructureerde technieken van gegevensverzameling. Immers, de verschijnselen die gemeten moeten worden, liggen veel meer vast.

Dit onderzoek is meer gestoeld op de empirisch-analytische leest dan op de interpretatieve. De begrippen zijn vóór het daadwerkelijke onderzoek van hun betekenis voorzien en geoperationaliseerd. Aan de andere kant zijn de gegevens die boven tafel moeten worden gehaald nog onbekend. De vragen die gesteld worden kunnen daarom, hoewel ze vooraf al bekend zijn, niet precies gesteld worden. Bij een onderzoek naar de gemiddelde leeftijd van Kamerleden is 'leeftijd' bijvoorbeeld een heel specifiek gegeven dat uitmondt in een heel specifieke onderzoeksvraag. Bij het achterhalen van de beleidstheorie gaat het om het achterhalen van argumentaties achter beleid. Omdat deze nog niet bekend zijn, kan er vooraf niet specifiek naar gevraagd worden.

### **Object van studie en praktische mogelijkheden**

De tweede factor die invloed heeft op de techniek van gegevensverzameling, is het object van studie en de praktische mogelijkheden die dit met zich meebrengt. Zo kan het object van studie onderwerp zijn van verkennend onderzoek en toetsend onderzoek (Hakvoort, 1996, pag. 129). Toetsend onderzoek onderzoekt het waarheidsgehalte van hypothesen, terwijl verkennend onderzoek de inhoud van begrippen en hun samenhang juist wil ontdekken. Dit onderzoek is een verkennend onderzoek: er is geen theorie over de inhoud van de beleidstheorie achter het onderzochte beleid en het oordeel erover. Daarom zijn, zoals al eerder werd gesteld, voorgestructureerde technieken van dataverzameling niet geschikt.

### **Kwalitatief en kwantitatief**

Een bekend onderscheid in onderzoeksmethoden is kwalitatief en kwantitatief. Belangrijke kenmerken van kwantitatief onderzoek zijn dat het gestructureerd is en gericht is op een waarheidsoordeel over een theoretische uitspraak. Belangrijke kenmerken van kwalitatief onderzoek zijn dat het flexibel is en gericht is op waarheidsvinding (Zwanenburg, 2000, pag. 68). Kwalitatief en kwantitatief moeten niet gezien worden als een absolute tegenstelling. Ze verwijzen naar de mate van structurering en vergelijkbaarheid van de ene onderzoekssituatie met de andere. Daarom moeten ze gezien worden als twee uitersten van een continuüm.

Zoals gezegd, is dit onderzoek overwegend gericht op het bekend maken van vooraf onbekende gegevens; datgene wat onderzocht wordt, staat niet vooraf vast. Toch zijn de begrippen wel vooraf gespecificeerd en geoperationaliseerd. Er is dus wel een vast kader geschetst waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Het onderzoek ligt dus ergens tussen kwantitatief en kwalitatief in. Er moet gezocht worden naar een techniek van gegevensverzameling die past binnen dit onderzoek.

De informatie die moet leiden tot de reconstructie van de officiële beleidstheorie wordt gehaald uit de officiële stukken. De informatie wordt dus verzameld uit de tweede hand; de stukken zijn voor een ander doel gemaakt dan het onderzoek, maar de onderzoeker maakt er wel gebruik van. Op de stukken wordt een inhoudsanalyse losgelaten.

Dit wil zeggen dat de tekst wordt gescand op doelen, middelen, oorzaken, gevolgen, normen en beginselen. Bovendien moeten deze allemaal gaan over de beleidsinhoud, het beleidsproces, de beleidsorganisatie of het beleidsveld. Met andere woorden, ze moeten passen in één van de vakjes binnen tabel 2 van het theoretisch kader. Op die manier wordt de informatie verzameld die nodig

is om een samenhangende officiële beleidstheorie te formuleren en deze te beoordelen op consistentie en plausibiliteit.

### **Draagvlak**

De informatie die moet leiden tot de beoordeling van de beleidstheorie op draagvlak moet komen van de beleidsmedewerkers. Er zijn hiervoor grofweg drie onderzoeksmethoden die mogelijk zijn (Hakvoort, 1996, pag. 130). Ze zijn gerangschikt van meer kwantitatief naar meer kwalitatief.

1. Survey: veel onderzoekseenheden, steekproeftrekking, gestructureerde vragenlijst.
2. Kwalitatief survey: weinig onderzoekseenheden, sleutelpersonen, interviews verschillend, geen contacten met elkaar.
3. Kwalitatief veldonderzoek: weinig onderzoekseenheden, sleutelpersonen, interviews verschillend, interactie met elkaar.

Omdat het aantal beleidsmedewerkers dat meegewerkt heeft aan het project klein is, valt het survey af. Het gaat dus om de keuze tussen een kwalitatief survey en een kwalitatief veldonderzoek. Deze keuze draait op zijn beurt weer om de keuze tussen wel of geen contacten van de respondenten met elkaar. Omdat het om de persoonlijke opvattingen van de beleidsbepalers gaat, ligt de keuze voor het kwalitatief survey voor de hand. Immers, als de beleidsmedewerkers met elkaar kunnen interacteren, is de kans aanwezig dat hun opvattingen elkaar beïnvloeden. Dit is nadrukkelijk niet de bedoeling: het persoonlijke karakter van hun opvatting verdwijnt dan.

Binnen de methode van de kwalitatief survey zijn verschillende dataverzamelingstechnieken mogelijk. Sowieso moet gekozen worden voor de ondervraging, of deze nu schriftelijk, mondeling, gestructureerd of ongestructureerd gebeurt. Deze keuze is nodig omdat de gegevensbronnen personen zijn. Technieken als observatie en inhoudsanalyse vallen af omdat ze niet de informatie opleveren die gewenst is (observatie) of simpelweg onmogelijk zijn door de mensen als gegevensbron (inhoudsanalyse).

De ondervraging is een techniek die gegevens uit de eerste hand oplevert. Dit in tegenstelling tot de documentenanalyse, die plaatsvindt op basis van gegevens die voor een ander doel verzameld zijn. De ondervraging is in de sociale wetenschappen en dus ook in de bestuurskunde de meest gebruikte techniek van gegevensverzameling.

De ondervraging kan zowel mondeling als schriftelijk worden gedaan. In dit onderzoek zal gewerkt worden met interviews, dus mondelinge ondervraging. Voor deze keuze is een aantal argumenten te vinden.

In de eerste plaats is het bij een vragenlijst moeilijker om de diepte in te gaan dan in een interview. Hiervoor is al duidelijk geworden dat vragen naar het draagvlak de diepte in moeten gaan. Ze vragen immers om een afgewogen enerzijds-anderzijds-antwoord. Voorgeprogrammeerde vragen zijn ongeschikt; de vragen kunnen niet exact gesteld worden. De onderzoeker moet kunnen inspringen op antwoorden van de respondent en moet erover kunnen doorvragen. Dit is niet mogelijk bij een vragenlijst. Deze is helemaal voorgeprogrammeerd, ook al kunnen er open vragen in staan. De onderzoeker heeft tijdens het invullen geen enkele invloed.

Naast dit theoretische argument voor een interview zijn er ook praktische argumenten. Het invullen van een vragenlijst kost de respondenten, zeker in het geval van open vragen, veel tijd. Het gevaar is daarom groot dat ze onzorgvuldig zijn bij het invullen. De onderzoeker krijgt in dat geval niet de informatie die hij zou kunnen krijgen. Mensen praten liever dan ze schrijven: het gaat sneller en kost hun minder moeite.

Het uitwerken van een interview kost de onderzoeker wel moeite, meer zelfs dan het verwerken van een vragenlijst. Hij heeft bij een interview echter weer niet te maken met een werkloze

periode tot de deadline voor het inleveren van de vragenlijst en het moeizame achterhalen van de niet ingeleverde lijsten. Bovendien is het aantal respondenten in dit onderzoek beperkt. Kortom, zowel de theoretische als de praktische argumenten leiden tot de conclusie dat het interview de beste techniek is om de benodigde gegevens boven water te krijgen.

Met de keuze voor het interview als dataverzamelingstechniek is de kous nog niet af. Er zijn namelijk verschillende soorten interviews mogelijk. Deze worden geordend naar de mate waarin ze voorgeprogrammeerd zijn, een criterium dat eerder al aan de orde kwam. Een goed bruikbare onderscheiding is die van het vrije, kwalitatieve en gestandaardiseerde interview (Hakvoort, 1996, pag. 134). Het vrije interview is volledig ongestandaardiseerd; de interviewer maakt geen gebruik van een vragenlijst en probeert het gesprek niet te sturen.

Het kwalitatief interview is meer gestandaardiseerd dan het vrije. De interviewer heeft een lijst met onderwerpen die aan de orde moeten komen. De precieze vragen en de volgorde waarop ze gesteld worden, staan echter niet vast. Ze moeten wel bij alle respondenten aan de orde komen. Het gestandaardiseerde interview is helemaal voorgestructureerd. Er wordt gebruik gemaakt van een lijst waarop alle vragen letterlijk en in een vaste volgorde zijn uitgeschreven. Alle respondenten krijgen exact dezelfde vragen voorgeschoteld.

### **Keuze**

Om de beleidstheorie te beoordelen op draagvlak, is het kwalitatief interview het meest geschikt. In de operationalisering is namelijk vastgesteld dat de onderzoeker op gerichte thema's let, namelijk die argumentaties uit de beleidstheorie waarmee de respondenten het niet eens zijn. Daardoor wordt de 'structuur' van het interview bepaald. Aan de andere kant mogen de geïnterviewden zelf aangeven op welke argumenten ze willen reageren, waardoor het interview 'vrij' verloopt. Kortom: er is een lijst met onderwerpen die aan de orde *kunnen* komen, maar de respondent bepaalt welke.

Het vrije interview is voor het achterhalen van de persoonlijke beleidstheorie ongeschikt. De onderzoeker heeft namelijk wel degelijk een beperkte lijst met onderwerpen die besproken kunnen worden. Bovendien wil hij het interview sturen: hij wil kunnen doorvragen over een onderwerp en kunnen overstappen naar een ander onderwerp.

Het gestandaardiseerde interview is te gestandaardiseerd voor het achterhalen van de persoonlijke beleidstheorie. Datgene wat de onderzoeker in het vrije interview te veel heeft, komt hij in het gestandaardiseerde interview tekort. Hierin heeft hij namelijk niet de mogelijkheid om tijdens het interview te sturen en zou hij vooraf alle vragen al moeten bedenken. Dit is voor het achterhalen van de beleidstheorie niet mogelijk. Kortom, het kwalitatief interview is relatief vrij, maar wel gericht op het doel de persoonlijke beleidstheorie te achterhalen.

### **Het kwalitatief interview**

Op basis van de overwegingen die genoemd zijn, is de keuze van de dataverzamelingstechniek komen te liggen op het kwalitatief interview. Dit wordt doorgaans afgenomen door de onderzoeker. Omdat het de bedoeling is om meningen en visies van de respondenten te horen te krijgen, is het goed dat de respondenten niet van het onderzoeksdoel op de hoogte zijn. Ze kunnen beter wel in algemene termen op de hoogte gebracht worden, anders kunnen ze wantrouwend worden. Als ze echter het onderzoeksdoel vooraf weten, kunnen ze bewust of onbewust hun antwoorden daarop aanpassen (Hakvoort, 1996, pag. 137).

### **Problemen**

Aan de keuze voor de inhoudsanalyse en het kwalitatief interview als technieken van dataverzameling om respectievelijk de officiële beleidstheorie en de beoordeling ervan op draagvlak te achterhalen, kleven verschillende problemen. Deze worden hieronder behandeld. Het gaat hier nadrukkelijk niet om de problemen die bij de analyse van de gegevens een rol spelen.

Als de respondenten ondervraagd worden, is het gevaar aanwezig dat ze gewenste antwoorden gaan geven. De kans is dan aanwezig dat ze de officiële beleidstheorie volledig steunen, omdat de respondenten bijvoorbeeld hun nek niet willen uitsteken of zich loyaal willen opstellen. Daarom is het van belang dat de onderzoeker de respondenten niet van de precieze bedoeling van het onderzoek op de hoogte stelt en in de resultaten hun namen niet noemt bij concrete uitspraken. Ook moet hij oppassen om geen suggestieve vragen te stellen. Verder moet hij een open houding aannemen en niet confronterend overkomen.

Als de onderzoeker de inhoudsanalyse en het kwalitatief interview uitvoert, moet hij ervoor waken dat hij zijn eigen mening geen rol laat spelen. Maar al te makkelijk kan de onderzoeker zijn mening klaar hebben en vanuit deze bril de vooronderstellingen achter beleid gaan bekijken. Hij hanteert dan vooronderstellingen bij het achterhalen van vooronderstellingen, wat nooit goed kan zijn. Daarom moet hij ervoor oppassen om partijdig te worden en zo het interview te sturen. Dat is moeilijk, vooral omdat hij de officiële beleidstheorie al kent. Eigenlijk zou het daarom beter zijn om de inhoudsanalyse door twee onderzoekers uit te laten voeren. Helaas is dit niet mogelijk.

### **Samenvatting**

- Niet alle methoden en technieken van dataverzameling zijn even geschikt voor het achterhalen van de beleidstheorie. Zo schieten de voorgeprogrammeerde technieken tekort, omdat er om de beleidstheorie te achterhalen doorgewroet moet worden.
- Dit onderzoek past in de empirisch-analytische wetenschapsopvatting. De vragen die gesteld moeten worden, zijn vooraf gedeeltelijk bekend.
- Dit onderzoek is een verkennend onderzoek: over de beleidstheorie achter het beleid zijn geen hypothesen bekend. Ook daarom zijn voorgeprogrammeerde technieken van dataverzameling niet geschikt.
- Kwantitatief en kwalitatief worden gezien als twee uitersten op een continuüm. Dit onderzoek is overwegend kwalitatief van aard.
- Voor het achterhalen van gegevens voor de officiële beleidstheorie is de inhoudsanalyse het meest geschikt. De beoordeling ervan op draagvlak kan het beste via kwalitatieve interviews gebeuren.



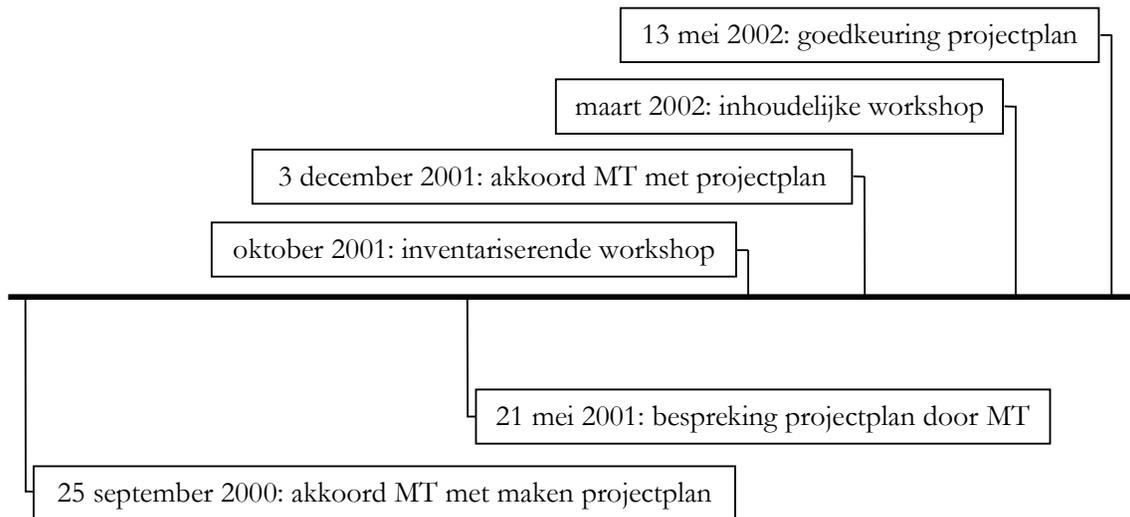


## HOOFDSTUK 4 - EMPIRISCHE ACHTERGROND

In de afgelopen hoofdstukken zijn de vraagstelling, het theoretisch kader, de specifieke definities en de onderzoeksmethoden en –technieken de revue gepasseerd. Op deze gebieden zijn bestaande theorieën en kennis uiteengezet en zijn afgewogen keuzen gemaakt. Voordat dit hele bouwwerk op het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ kan worden toegepast, is het nodig dat dit project inhoudelijk wordt toegelicht. Tot nu toe zijn waar dat noodzakelijk was wel enkele aspecten van het project aangestipt of zelfs uitgewerkt. Toch ontbreekt een compleet beeld. Dit is nodig om de onderzoeksresultaten te kunnen plaatsen. Deze hebben een inhoudelijke context nodig, een empirische achtergrond waartegen ze kunnen worden gehouden. In dit hoofdstuk wordt deze achtergrond geschetst.

### Inhoud

Om te beginnen worden belangrijke markeringspunten in de tijd weergegeven. Daarna wordt in een paar grote lijnen de inhoud van het project geschetst. In deze schets wordt niet vooruitgegrepen op de resultaten van het onderzoek. De inhoud van het project wordt niet uitputtend behandeld. Het is alleen een inhoudelijke schets van de grote lijnen die relevant zijn voor het onderzoek. Het is een dwarsdoorsnede van het project zonder inhoudelijk commentaar. Het ‘commentaar’ door de bril van de theorie komt pas in het volgende hoofdstuk.



Figuur 1: tijdbalk 'Verbeteropties milieudienstverlening'

## Het project in de tijd

- Op **25 september 2000** gaat het management team van de directie Klimaatverandering en Industrie (MT KvI) akkoord met het voorstel om een projectplan te maken voor het project 'Eén milieuloket', de oorspronkelijke naam van het project.
- Op basis van 2 brainstormsessies en diverse bilaterale gesprekken stelt de projectleider een projectplan op, dat op **21 mei 2001** door het MT KvI wordt besproken.
- Het MT vindt dat het projectplan niet duidelijk genoeg is over de problemen die het project wil oplossen en over de oplossingen die het project hiervoor wil uitwerken. Het MT vindt dat de projectgroep de problemen en oplossingen beter moet onderzoeken. Daarom organiseert de projectgroep in **oktober 2001** een workshop waarin vertegenwoordigers van de doelgroep wordt gevraagd naar hun probleem- en oplossingspercepties.
- Tijdens de workshop worden de oorspronkelijke problemen en oplossingen ondersteund. Op **3 december 2001** wordt het 'nieuwe' projectplan in het MT besproken, waarvan de inhoud grotendeels overeenstemt met het oorspronkelijke plan. Het MT stemt nu in met de probleemanalyse en geeft het groene licht voor de uitvoering van het project.
- In **maart 2002** vindt weer een workshop plaats. Hier wordt aan vertegenwoordigers van de doelgroep inhoudelijke vragen en keuzen voorgelegd.
- Op basis van de workshop en op basis van een literatuurstudie wordt een eindrapport gemaakt. Dit wordt op **13 mei 2002** door het MT KvI besproken en goedgekeurd.

Op de tijdbalk in figuur 1 worden de momenten die hierboven zijn beschreven schematisch weergegeven.

## Inhoudelijke schets

Het project 'Verbeteropties milieudienstverlening' is een visieproject. Dat wil zeggen dat er een aantal opties wordt gepresenteerd, maar dat er geen beleidsvoorstellen worden gedaan die direct in de praktijk gebracht worden. Daarvoor is nog een extra operationaliseringsslag nodig die in het project niet gemaakt wordt. Het project denkt na over de dienstverlening van de rijksoverheid op het gebied van de vrijwillige milieu-instrumenten. Het verwoordt deze gedachten in de vorm van beargumenteerde keuzen. Hieronder worden verschillende inhoudelijke punten van het project toegelicht.

Het duurzaam omgaan met het milieu wordt volgens het project steeds belangrijker. Met 'duurzaam', een containerbegrip dat verschillende betekenissen heeft, wordt hier milieuvriendelijk bedoeld. De overheid stimuleert zowel burgers als bedrijven op verschillende manieren om milieuvriendelijk te produceren en te consumeren. Dit gebeurt niet alleen via verplichte maatregelen, zoals vergunningen en heffingen. Ook vrijwillige instrumenten, zoals voorlichting, subsidie en advies, worden gebruikt om bedrijven en burgers te stimuleren om duurzamer te produceren en te consumeren. Een specifieke doelgroep van de directie Klimaatverandering en Industrie is het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Hiervoor bestaan veel milieu-instrumenten.

Het project 'Verbeteropties milieudienstverlening' beperkt zich op verschillende manieren.

- het houdt zich bezig met **dienstverlening**
- het denkt na over dienstverlening van de **rijksoverheid**
- het houdt zich bezig met dienstverlening aan **het midden- en kleinbedrijf**
- het denkt na over dienstverlening op het gebied van **vrijwillige milieu-instrumenten**

In het project wordt nagedacht over manieren waarop de dienstverlening verbeterd kan worden. Het project neemt een aantal stappen om te komen tot een voorstel voor een betere

milieudienstverlening aan het MKB. Allereerst worden zogenaamde ‘vraagpatronen’ aan de oppervlakte gehaald. Een vraagpatroon bestaat uit een overzicht van de samenhangende producten die bedrijven bij een bepaalde dienstverlener komen vragen. De vraagpatronen hangen samen met activiteiten die bedrijven van plan zijn. Voorbeelden van voorgenomen activiteiten zijn een vergunningaanvraag, innovatie en research. Gekeken is in welke vraagpatronen de verschillende vrijwillige milieu-instrumenten passen. Hoewel het project draait om de milieu-instrumenten, zijn dus ook andere producten van de rijksoverheid meegenomen in hun samenhang met de milieu-instrumenten.

De gedachte achter het achterhalen van de vraagpatronen is dat ze aanknopingspunten geven voor een betere dienstverlening. Verschillende diensten en instrumenten kunnen namelijk gezamenlijk worden aangeboden als blijkt dat ze in één vraagpatroon passen. Bedrijven krijgen dan op één plaats de informatie aangeboden waarnaar ze vragen.

De volgende stap die in het project wordt genomen, is het maken van een overzicht van dienstverleningsmodellen. Dit zijn verschillende organisatie modellen die gebruikt kunnen worden om de dienstverlening te organiseren. De verhouding tussen de front-office en de back-office en het aantal front- en back-offices<sup>7</sup> zijn voorbeelden van variabelen die per model verschillen. Vervolgens wordt een analyse gemaakt van het milieuveld. Deze analyse wordt gekoppeld aan de verschillende dienstverleningsmodellen. Uit deze vergelijking rolt een organisatie model van de dienstverlening dat het beste past bij het milieuveld.

### **Probleemstelling en deelvragen**

Aan de hand van de beschrijving van het project kunnen een probleemstelling en deelvragen worden geformuleerd voor het project, net als deze voor dit onderzoek zijn geformuleerd. Deze geven in een notendop weer wat er in het project gedaan is.

De probleemstelling van het project luidt: hoe kan de dienstverlening van de rijksoverheid aan het midden- en kleinbedrijf op het gebied van de vrijwillige milieu-instrumenten verbeterd worden? De onderstaande deelvragen werken deze probleemstelling uit.

- Welke vraagpatronen hebben bedrijven als ze diensten vragen van de dienstverlenende organisaties?
- Welke verschillende dienstverleningsmodellen zijn te onderscheiden?
- Hoe ziet het milieuveld eruit?
- Welk dienstverleningsmodel past het beste bij het milieuveld?

Over de vraagpatronen wordt in dit hoofdstuk niet uitgeweid. De reden is dat dit hoofdstuk niet meer is dan een context waarin de onderzoeksresultaten worden geplaatst. De vraagpatronen gaan te diep in op concrete organisaties en diensten. Ze geven een overzicht van de verschillende dienstverlenende organisaties die er zijn, de producten die ze aanbieden en de producten die in de vraag van klanten bij elkaar horen.

### **Dienstverleningsmodellen**

Hieronder worden de verschillende dienstverleningsmodellen die in het project zijn onderscheiden, uiteengezet. In het project zijn vijf modellen uitgewerkt. Alle vijf worden ze ergens binnen de rijksoverheid toegepast. De naam die het model heeft gekregen, is afkomstig van de plaats waar het wordt toegepast. De volgende modellen zijn uitgewerkt.

---

<sup>7</sup> Front-office: contactpunt waar contact plaatsvindt tussen ‘klant’ en organisatie. Back-office: ‘vakafdeling’ waar de vragen of opdrachten van klanten worden behandeld.

- bedrijvenloket-model<sup>8</sup>
- Novem-model<sup>9</sup>
- CWI-model<sup>10</sup>
- EOS-model<sup>11</sup>
- MDW-model<sup>12</sup>

Het bedrijvenloket-model gaat uit van verschillende dienstverlenende organisaties. Deze blijven als zelfstandige organisaties naast elkaar bestaan. In alle frontoffices worden naast de eigen diensten de diensten van de andere organisaties aangeboden. In de backoffice worden de lijntjes die hiervoor nodig zijn, gelegd. In figuur 2 is het bedrijvenloket-model schematisch weergegeven.

In het Novem-model leveren de verschillende back-offices hun producten aan één frontoffice. Er is dus één aanspreekpunt voor de klant waar deze zijn vragen kan stellen en producten kan afnemen. In figuur 3 wordt het Novem-model schematisch weergegeven.

Het CWI-model gaat uit van drie aparte organisaties met eigen front- en back-offices. Deze worden gefuseerd tot één grote organisatie met één front- en back-office. Klanten kunnen dus bij één organisatie terecht voor vragen en producten waarvoor ze voorheen bij drie organisaties terecht konden. In figuur 4 wordt het CWI-model schematisch weergegeven.

In het EOS-model worden de verschillende back-offices gefuseerd tot één grote back-office. De verschillende front-offices blijven bestaan, maar klanten kunnen wel met al hun vragen en producten bij alle frontoffices terecht. In figuur 5 wordt het EOS-model schematisch weergegeven.

Het MDW-model is een vreemde eend in de bijt van de verschillende modellen. Het gaat uit van verschillende organisaties met hun eigen front- en back-offices. Deze blijven zowel in de front- als in de back-offices gescheiden. Door middel van vereenvoudigde regelingen, goede afspraken en andere mechanismen wordt er echter voor gezorgd dat de informatiestromen tussen de back- en front-office beter geregeld worden dan voorheen. Het is de bedoeling dat klanten minder te maken krijgen met tegenstrijdige of onjuiste informatie of langdurige en omslachtige procedures. In figuur 6 wordt het MDW-model schematisch weergegeven.

---

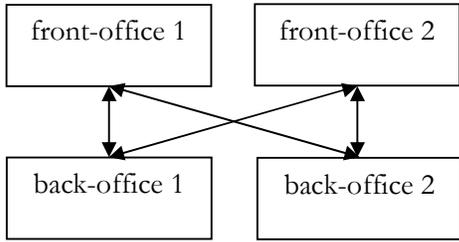
<sup>8</sup> Het bedrijvenloket is een initiatief van het ministerie van Economische Zaken. De bedoeling hiervan is om de samenwerking tussen de gemeente, de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel te stimuleren in hun dienstverlening naar bedrijven.

<sup>9</sup> Novem voert diverse programma's uit, onder andere voor het Ministerie van VROM. De frontoffice bij NOVEM is een zogenaamde contactmanager die door klanten benaderd wordt. Hij legt contacten met de verschillende back-offices.

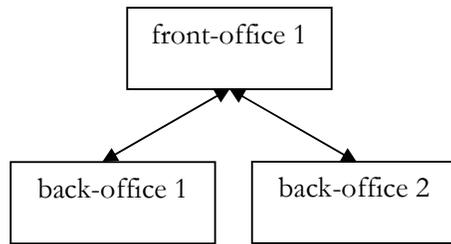
<sup>10</sup> In het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) zijn drie uitvoeringsinstanties op het gebied van werk en inkomen samengegaan.

<sup>11</sup> EOS is een project van het directoraat-generaal Wonen binnen het ministerie van VROM. Hierin is de dienstverlening aan huurders gebundeld in één contactpunt.

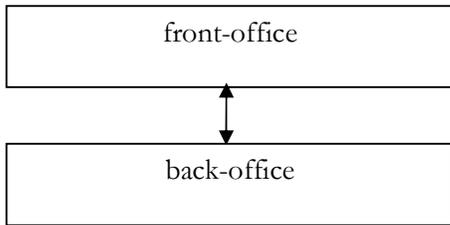
<sup>12</sup> Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is een traject waarin een aantal regelingen vereenvoudigd is. Een voorbeeld hiervan is de bouwregelgeving.



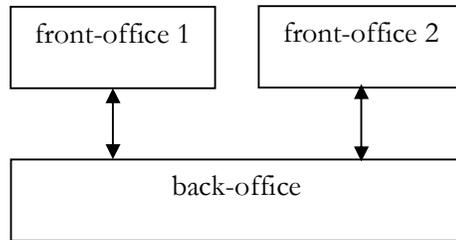
Figuur 2: bedrijvenloket-model



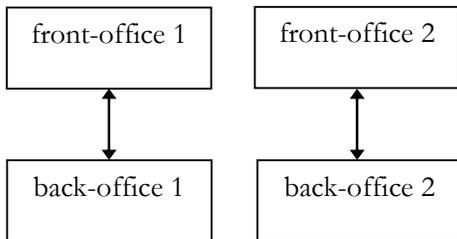
Figuur 3: Novem-model



Figuur 4: CWI-model



Figuur 5: EOS-model



Figuur 6: MDW-model

Na de uiteenzetting van de verschillende dienstverleningsmodellen die worden onderscheiden, wordt het milieuveld geanalyseerd. De kenmerken en eisen van dit veld die betrekking hebben op de dienstverlening worden op een rijtje gezet. In figuur 7 worden deze kort samengevat. Met ‘producten’ worden hier alle wetten, regelingen, verordeningen e.d. bedoeld.

<p><b>Kenmerken en eisen van het milieuveld met betrekking tot de dienstverlening</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- de dienstverlening moet <b>dicht bij de klant</b> zijn om de drempel voor het gebruik van de diensten zo laag mogelijk te houden</li><li>- producten moeten <b>eenvoudig</b> zijn, zodat het aanvragen ervan weinig moeite kost</li><li>- het totaaloverzicht van producten en organisaties moet <b>overzichtelijk</b> zijn, zodat de klant weet waar wat te vinden is</li><li>- vrijwillige en verplichte producten moeten <b>in combinatie</b> worden aangeboden om de effectiviteit van met name de laatste te bevorderen</li><li>- de <b>expertise</b> van de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties mag <b>niet verloren</b> gaan, maar moet wel <b>in samenhang</b> gebruikt worden</li><li>- veel uitvoeringsorganisaties, zoals gemeenten en provincies, zijn <b>ook beleidsmakende</b> organisaties en bieden bovendien producten op <b>andere gebieden</b> aan <b>andere doelgroepen</b> aan</li><li>- vrijwillige milieuproducten gelden vaak voor een <b>korte tijd</b> en springen in op de actualiteit</li></ul>
---

Figuur 7: kenmerken milieuveld

### Koppeling aan de modellen

Nadat de kenmerken en eisen die betrekking hebben op het milieuveld zijn geanalyseerd, wordt de koppeling gemaakt met de modellen die zijn onderscheiden. Geprobeerd wordt om aan de hand van de analyse het dienstverleningsmodel te kiezen dat het beste bij het milieuveld past.

De eisen dicht bij de klant, overzichtelijkheid en samenhang gelden voor alle modellen. Elk model geeft op zijn eigen manier invulling aan deze eisen. Deze eisen zijn dus geen criteria aan de hand waarvan een selectie gemaakt kan worden uit de modellen. De eis van ‘eenvoudige producten’ is niet aan een bepaald dienstverleningsmodel gebonden. Eenvoudige producten kunnen in elk model worden aangeboden en staan vrijwel los van de manier waarop de producten worden aangeboden. Deze eis past bij het MDW-model, dat eigenlijk geen model is. Het is meer een voorwaarde waaraan voldaan moet worden, wil er met een bepaald model gewerkt gaan worden.

Het EOS-model is volgens de projectgroep geschikt voor producten die redelijk stabiel zijn, gestandaardiseerd kunnen worden uitgevoerd en een grote groep afnemers hebben. Een kenmerk van het milieuveld is juist dat producten voor een korte termijn gelden en inspringen op de actualiteit. Daarom is dit model niet geschikt voor het milieuveld.

Het CWI-model is volgens de projectgroep geschikt voor uitvoeringsorganisaties die producten voor één doelgroep en op één terrein leveren. Alleen dan kunnen deze organisaties worden samengevoegd tot één uitvoeringsorganisatie. Een kenmerk van de uitvoeringsorganisaties in het milieuveld is juist dat ze producten op verschillende terreinen en voor verschillende doelgroepen leveren. Ook het CWI-model is dus niet geschikt voor het milieuveld.

Het Novem-model biedt volgens de projectgroep wel aanknopingspunten voor het milieuveld. Verschillende producten van een organisatie worden aangeboden via één punt en niet via verschillende personen en afdelingen. Dit model is niet in strijd met de kenmerken en eisen die betrekking hebben op het milieuveld. Het enige nadeel is dat het niet de samenhang biedt tussen verschillende uitvoeringsorganisaties, maar betrekking heeft op het functioneren van één organisatie.

Het bedrijvenloket-model heeft wél betrekking op verschillende organisaties, aldus het project. Dit schrijft een samenwerkingsverband voor tussen verschillende organisaties. Deze kunnen bijvoorbeeld naar elkaar doorverwijzen, maar ook intakes voor elkaar verrichten. Deze keuze is afhankelijk van het soort product en de gewenste mate van samenwerking. Dit model komt in het bijzonder tegemoet aan de eis van de eigen expertise van organisaties die bewaard moet blijven. Ook de andere eisen zijn niet strijdig met dit model.

De conclusie wordt getrokken dat het Novem-model en het bedrijvenloket-model aanknopingspunten bieden voor een verbetering van de milieudienstverlening. Het Novem-model gaat over de dienstverlening binnen een organisatie en het bedrijvenloket-model over de samenhang in de dienstverlening van verschillende organisaties.

### **Samenvatting**

- Het project 'Verbeteropties milieudienstverlening' liep van 25 september 2000 tot 13 mei 2002.
- Het project is een visieproject, waarin de verbetering van de milieudienstverlening van de rijksoverheid aan het MKB op het gebied van de vrijwillige milieu-instrumenten wordt onderzocht.
- Het project zoekt eerst naar vraagpatronen van MKB-bedrijven. Daarna worden verschillende dienstverleningsmodellen die elders binnen de rijksoverheid worden toegepast, uiteengezet. Via een analyse van het milieuveld wordt gekeken welk model het meeste op dit veld van toepassing is.
- Het bedrijvenloket-, Novem-, CWI-, EOS- en MDW-model komen aan de orde.
- Volgens het project is het Novem-model het meest van toepassing op het milieuveld als model van één organisatie. Het bedrijvenloket-model is van toepassing als koppeling van verschillende organisaties.





## HOOFDSTUK 5 - BEVINDINGEN

Nu duidelijk is geworden wat verstaan wordt onder de gebruikte termen, hoe het onderzoek gaat verlopen en welke methoden en technieken gebruikt gaan worden, staat niets het weergeven van de resultaten in de weg. In dit hoofdstuk worden één voor één de verschillende deelvragen gesteld en beantwoord volgens de uitgezette lijnen. Nogmaals, misschien ten overvloede: in de weergegeven beleidstheorie wordt de inhoud van het project getoond. De verbanden en argumentaties zijn niet de mening of het bedenkensel van de onderzoeker, maar worden door hem uit de gegevensbronnen rond het project gedestilleerd. Na de reconstructie van de beleidstheorie volgt een reflectie, waarbij de ideeën en visie van de onderzoeker wel aan bod komen.

### Beleidstheorie

Allereerst wordt de beleidstheorie uiteengezet zoals die blijkt uit de gekozen officiële stukken rond het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’. De deelvragen die hierop van toepassing zijn, luiden: Welke argumentaties zijn er te vinden achter het beleid in de officiële stukken van het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’? Hoe hangen deze verschillende argumentaties met elkaar samen?

In bijlage 3 van deze scriptie zijn de verschillende argumentaties opgeschreven zoals ze uit de stukken zijn gehaald. De verschillende soorten argumentaties zijn in deze bijlage, zonder enige bewerking, op een rijtje gezet. Hieronder worden deze verschillende argumentaties weergegeven zoals in de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet. Waar dat nodig en nuttig is, worden de praatjes ondersteund met plaatjes.

### Doel-middel-argumentaties aangaande beleid

Eerder werd duidelijk dat de doel-middel-argumentaties met elkaar verbonden kunnen worden via een doelenboom. Hieronder wordt de doelenboom eerst met woorden beschreven. Omdat de doelenboom in woorden al snel een onoverzichtelijke brei wordt, is in figuur 8 een grafische doelenboom weergegeven.

Het einddoel waarnaar het project streeft, is effectiever milieubeleid.

Dit doel wordt bereikt **door** effectievere vrijwillige milieu-instrumenten.

Dit doel wordt bereikt **door** meer producten<sup>13</sup> die afgenomen worden.

Dit doel wordt bereikt **door** een positief imago voor de vrijwillige producten.

Dit doel wordt bereikt **door** een zo laag mogelijke drempel om producten af te nemen.

Dit doel wordt bereikt **door** meer gemak en minder administratieve lasten voor het MKB.

Dit doel wordt bereikt **door** kwaliteitsverbetering van de milieudienstverlening.

Dit doel wordt bereikt **door** MKB en dienstverleners die weten waar elk product te vinden is  
en eenvoudige producten  
en dienstverlening zo dicht mogelijk bij de klant  
en meer samenhang in de aangeboden producten.

<sup>13</sup> Met het woord ‘producten’ is de term gebruikt die ook in de terminologie van het project gebruikt wordt. Een ‘product’ is hierbij een milieu-instrument, dus een wet, regel, subsidie of belasting.

Het doel ‘**MKB en dienstverleners die weten waar elk product te vinden is**’ wordt bereikt **door** overzichtelijk totaaloverzicht van producten en diensten **en één aanspreekpunt bij een logische instantie**.

Het doel ‘**één aanspreekpunt bij een logische instantie**’ wordt bereikt **door** uitvoeringsinstanties die de intake voor elkaars producten verzorgen **en** uitvoeringsinstanties die gebruik maken van elkaars expertise **en** uitvoeringsinstanties die afspraken maken over informatie-uitwisseling.

Het doel ‘**eenvoudige producten**’ wordt bereikt **door** het stellen van randvoorwaarden aan producten.

Het doel ‘**dienstverlening zo dicht mogelijk bij de klant**’ wordt bereikt **door** een front-office op lokaal niveau.

Het doel ‘**meer samenhang in aangeboden producten**’ wordt bereikt **door** de producten aan te bieden op plaatsen waar bedrijven toch al binnenlopen.

In figuur 8 wordt de doelenboom zoals die hierboven beschreven is, grafisch weergegeven. De doelenboom wordt ‘van boven naar beneden’ beschreven. Dat wil zeggen dat vanuit het einddoel van het project teruggeredeneerd wordt naar het meest concrete, operationele niveau.

### **Doel-middel-argumentaties aangaande beleidsproces**

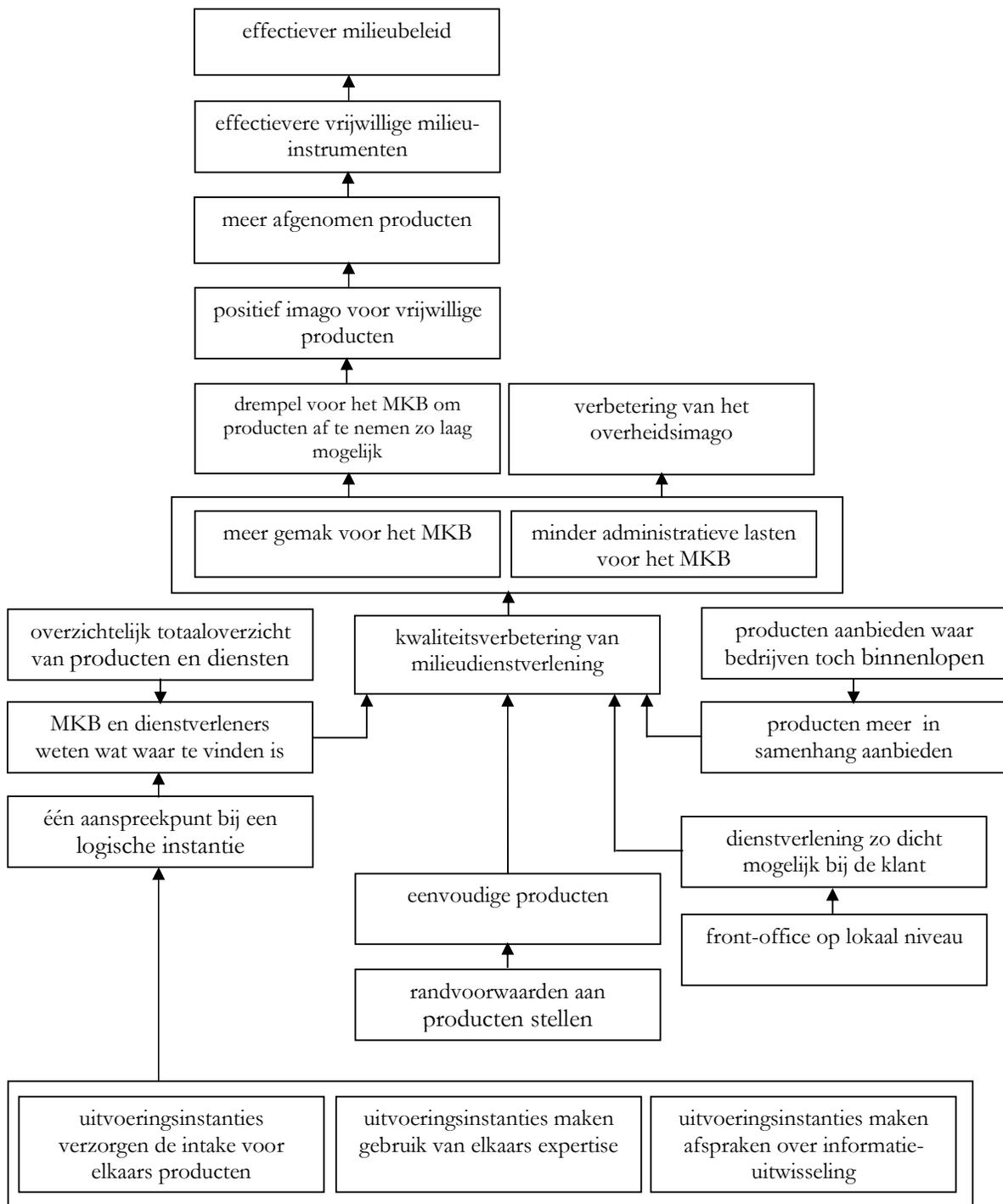
Hieronder worden de doel-middel-argumentaties over het proces uiteengezet. Per facet van het proces worden de diverse argumentaties beschreven. Ze worden in een doelenboom weergegeven in figuur 9. De volgorde van het beleidsproces is gevormd. De loop van het proces wordt per argumentatie beschreven.

Het uiteindelijke procesdoel was het **beantwoorden van de vraag of de vrijwillige milieu-instrumenten het MKB voldoende bereiken** **en** het beantwoorden van de vraag welke oplossingsrichtingen geschikt zijn om de vrijwillige instrumenten effectiever te maken.

Het doel ‘**beantwoorden van de vraag of de vrijwillige milieu-instrumenten het MKB voldoende bereiken**’ is bereikt **door** het stellen van deze vraag aan vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties **en** het maken van een analyse van de resultaten die kwamen uit de evaluatie ‘Schoner Producteren’.

Het doel ‘**beantwoorden van de vraag welke oplossingsrichtingen geschikt zijn om de vrijwillige instrumenten effectiever te maken**’ is bereikt **door** het beschrijven van een oplossingsrichting in termen van de dienstverleningsmodellen op basis van het behoeftenpatroon van het MKB en de bestaande uitvoeringsorganisaties in het milieuveld<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> In feite worden de afgelopen stappen nu op elkaar betrokken. Eén van de dienstverleningsmodellen die zijn beschreven, wordt gekozen om voor de milieudienstverlening te gebruiken. De keuze voor het model vindt plaats op basis van de geschiktheid ervan in het licht van de geïnventariseerde behoeften van het MKB en de bestaande uitvoeringsinstanties.



Figuur 8: doel-middel-argumentaties over beleid in doelenboom

Dit doel is bereikt

**door het analyseren van de behoeftenpatroon van de doelgroep.**

**en het beschrijven van alle uitvoeringsorganisaties in het milieuveld**

**en het maken van een overzicht van diverse mogelijke dienstverleningsmodellen<sup>15</sup>**

**en het kiezen van één van de modellen in een workshop met vertegenwoordigers van uitvoeringsinstanties en DGM.**

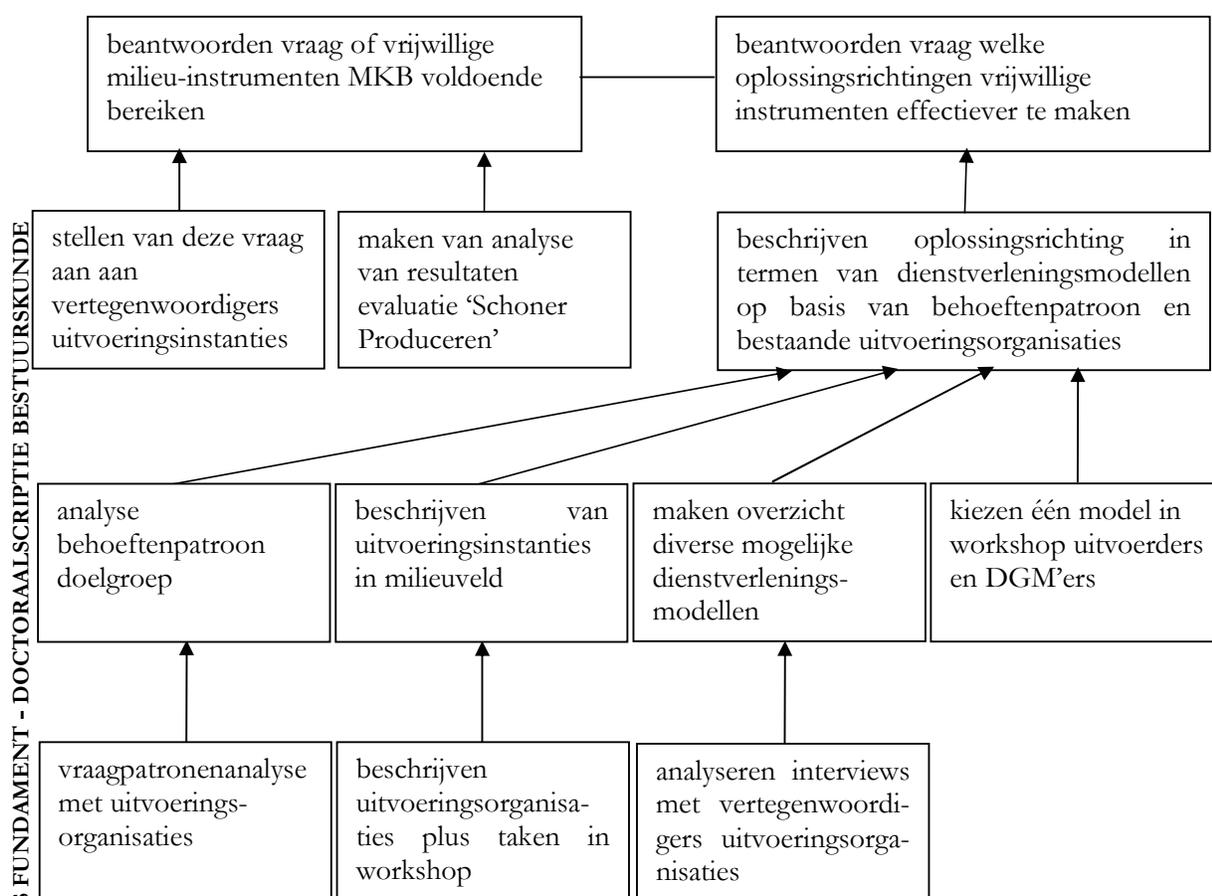
<sup>15</sup> Een dienstverleningsmodel wordt binnen het project gezien als een manier waarop verschillende dienstverlenende organisaties moeten worden ingericht om als één loket naar de 'klant' te kunnen optreden. In het vorige hoofdstuk worden de gahnateerde modellen uiteengezet.

Het doel 'het analyseren van de behoeftenpatroon van de doelgroep' is bereikt **door** met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties een vraagpatronenanalyse uit te voeren naar de samenhang van de vragen om milieuproducten van de rijksoverheid door het MKB.

Het doel 'het beschrijven van alle uitvoeringsorganisaties in het milieuveld' is bereikt **door** het maken van een beschrijving van alle uitvoeringsorganisaties en hun taken aan de hand van een workshop met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en het directoraat-generaal Milieubeheer binnen VROM.

Het doel 'het maken van een overzicht van diverse mogelijke dienstverleningsmodellen' is bereikt **door** het analyseren van interviews die werden afgenomen aan vertegenwoordigers van uitvoeringsinstanties en van andere projecten binnen de rijksoverheid die de dienstverlening willen verbeteren, waarin werd gevraagd welk dienstverleningsmodel zij in de praktijk hanteren.

In de proceshouding die bepaald is, is ook nog een finale argumentatie te vinden. Het doel was voorkomen dat er niets gebeurt. Dit doel is bereikt **door** het nemen van kleine stappen.



Figuur 9: finale argumentaties over beleidsproces

## **Doel-middel-argumentaties aangaande beleidsorganisatie**

Hieronder worden per organisatie-onderdeel de doel-middel-argumentaties gegeven die in de stukken te vinden zijn. Omdat de argumentaties overzichtelijk zijn, worden ze niet in een figuur of tabel samengevat.

Er worden drie organisatie-onderdelen genoemd in de stukken: het kernteam van het project, het projectteam en het managementteam van de directie Klimaatverandering en Industrie.

Het doel 'bespreken en goedkeuren van tussenresultaten' werd bereikt **door** de activiteiten van het *managementteam* van de directie Klimaatverandering en Industrie.

Het doel 'besluiten over de organisatie en over de uitvoering van het project' werd bereikt **door** de activiteiten van het *projectteam*.

Het doel 'organisatie en uitvoering van het project' te verwezenlijken werd bereikt **door** de activiteiten van het *kernteam*.

## **Oorzaak-gevolg-argumentaties aangaande beleid**

Hiervoor zijn alle doel-middel-argumentaties opgeschreven over het beleid, het beleidsproces en het beleidsveld. Nu zijn de oorzaak-gevolg-argumentaties aan de beurt, allereerst die over beleid. Deze worden gesplitst in argumentaties over het probleem en over de oplossing. De argumentaties over het probleem worden in figuur 10 schematisch weergegeven.

### **Argumentaties aangaande probleem**

Bij het ontwerp van milieu-instrumenten wordt niet goed nagedacht over de uitvoering, **zodat** er onvoldoende aandacht is voor het bereiken van de doelgroep, **zodat** de vrijwillige milieu-instrumenten het MKB onvoldoende bereiken, **zodat** de instrumenten niet effectief zijn, **zodat** de doelen van het milieubeleid onvoldoende worden gerealiseerd **en** de overheid een slecht imago krijgt.

Bij het ontwerp van milieu-instrumenten wordt de uitvoering ondergebracht bij uitvoeringsinstanties van het rijk **en** de producten van uitvoeringsinstanties van het rijk zijn niet altijd bekend bij uitvoeringsinstanties op lagere niveaus, **zodat** de vrijwillige milieu-instrumenten het MKB onvoldoende bereiken, **zodat** de instrumenten niet effectief zijn, **zodat** de doelen van het milieubeleid onvoldoende worden gerealiseerd **en** de overheid een slecht imago krijgt.

Het is voor het MKB niet bekend waar het moet zijn voor het antwoord op een bepaalde vraag **en** het MKB krijgt niet altijd een volledig antwoord op een vraag **en** de kosten van het aanvragen van een product kunnen de baten overschrijden **en** een bedrijf heeft soms al meer dan 7 'loketten' binnen een provincie, **zodat** het MKB niet bekend is met alle vrijwillige milieu-instrumenten, **zodat** de vrijwillige milieu-instrumenten het MKB onvoldoende bereiken, **zodat** de instrumenten niet effectief zijn, **zodat** de doelen van het milieubeleid onvoldoende worden gerealiseerd **en** de overheid een slecht imago krijgt.

Bij de uitvoering van de wettelijke milieu-instrumenten spelen de verschillende overheidslagen een wisselende rol

en afhankelijk van de manier waarop de uitvoeringsinstanties georganiseerd zijn, worden hun producten aan het MKB aangeboden  
 en van een structurele samenwerking tussen de uitvoeringsinstanties is geen sprake  
 en baliemedewerkers van uitvoeringsinstanties kennen niet altijd hun eigen aanbod  
 en verschillende uitvoeringsinstanties geven verschillende antwoorden op vragen,  
**zodat** er een ondoorzichtig geheel van organisaties ontstaat,  
**zodat** de uitvoering van de vrijwillige milieu-instrumenten slecht is,  
**zodat** de instrumenten niet effectief zijn,  
**zodat** de doelen van het milieubeleid onvoldoende worden gerealiseerd  
 en de overheid een slecht imago krijgt.

Milieuproducten spreken elkaar soms tegen,  
**zodat** er een ondoorzichtig geheel van producten ontstaat,  
**zodat** de uitvoering van de vrijwillige milieu-instrumenten slecht is,  
**zodat** de instrumenten niet effectief zijn,  
**zodat** de doelen van het milieubeleid onvoldoende worden gerealiseerd  
 en de overheid een slecht imago krijgt.

In figuur 10 worden de oorzaak-gevolg-argumentaties over het beleid schematisch weergegeven. Hieruit wordt duidelijk dat er twee oorzaken zijn voor de slechte effectiviteit van de vrijwillige milieu-instrumenten en dus de slechte effectiviteit van het milieubeleid: de instrumenten bereiken de doelgroep slecht en worden slecht uitgevoerd. Alle argumenten leiden in de richting van één van deze twee argumenten.

### Argumentaties aangaande oplossing

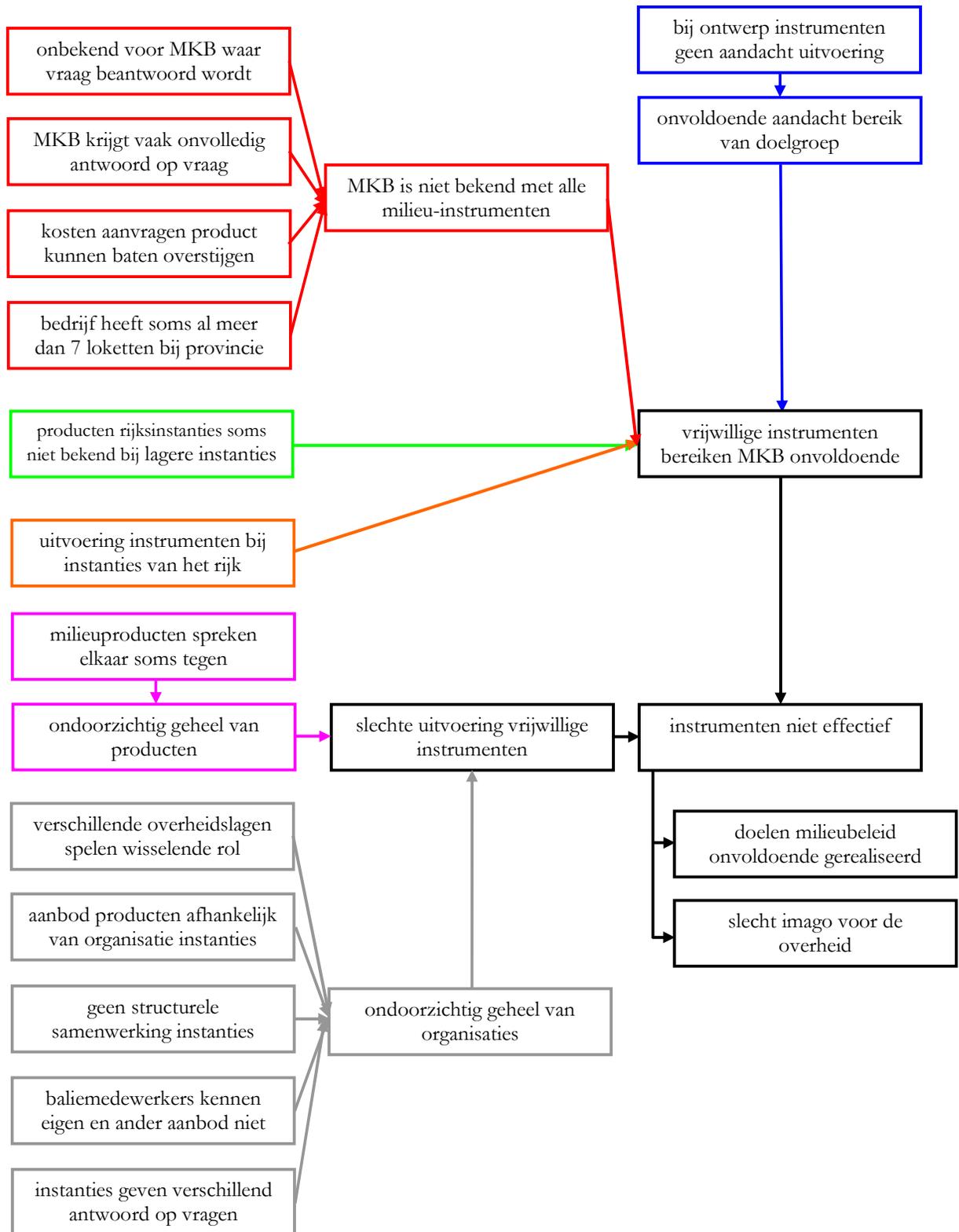
De oorzaak-gevolg-argumentaties over de oplossing van de gesignaleerde problemen concentreren zich rond de verschillende dienstverleningsmodellen die in het project onderscheiden zijn. Dat is niet vreemd, gezien de werkwijze die het project heeft gevolgd. Er is eerst een onderzoek gedaan naar de behoefte van de doelgroep. Daarna zijn de bestaande uitvoeringsorganisaties in het milieuveld geanalyseerd. Vervolgens zijn diverse uitvoeringsmodellen geschetst, die allemaal tegen het licht zijn gehouden van de bestaande situatie en de behoeften van de doelgroep. De argumentaties hieronder bevatten dit afwegingsproces. Omdat de argumentaties op zich staan en ‘in woorden’ voldoende duidelijk zijn, is ervoor gekozen om ze niet in een figuur weer te geven.

Milieuproducten gelden vaak voor een korte periode  
 en milieuproducten kunnen moeilijk gestandaardiseerd worden uitgevoerd  
 en milieuproducten hebben geen heel grote groepen afnemers  
 en het EOS-model gaat uit van gestandaardiseerde producten en grote groepen afnemers,  
**zodat** het EOS-model niet geschikt is voor de uitvoering van milieu-instrumenten.

Milieuproducten zijn niet allemaal voor dezelfde doelgroep  
 en milieuproducten grijpen niet allemaal aan op hetzelfde inhoudelijke terrein  
 en het CWI-model gaat uit van één doelgroep op één inhoudelijk terrein,  
**zodat** het CWI-model niet geschikt is voor de uitvoering van milieu-instrumenten.

In het milieuveld zijn verschillende organisaties betrokken  
 en het NOVEM-model neemt deze niet allemaal mee,  
**zodat** het NOVEM-model niet geschikt is voor de uitvoering van milieu-instrumenten.

Er is een nieuw uitvoeringsmodel nodig voor vrijwillige milieu-instrumenten  
 en het MDW-model is eigenlijk geen model, maar een voorwaarde,  
**zodat** het MDW-model niet geschikt is voor de uitvoering van milieu-instrumenten.



Figuur 10: oorzaak-gevolg-argumentaties over probleem

Het bedrijvenloketmodel gaat uit van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties  
**en** in het bedrijvenloketmodel blijven de uitvoeringsorganisaties naast elkaar bestaan,  
**zodat** de expertise van de organisaties behouden blijft  
**en** in het bedrijvenloketmodel zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk,  
**zodat** er flexibiliteit is  
**en** het behouden van de expertise van uitvoeringsorganisaties en het verkrijgen van flexibiliteit is  
gewenst,  
**zodat** het bedrijvenloketmodel het meest geschikt is voor de uitvoering van milieu-instrumenten.

De scheiding in uitvoering tussen vrijwillige en verplichte producten is niet logisch,  
**zodat** een samenhang tussen deze producten effectiever is.

De lijn in deze argumentaties is duidelijk. Allereerst wordt gekeken naar de modellen die niet van toepassing zijn. Deze worden één voor één geëlimineerd. Vervolgens wordt het bedrijvenloketmodel, volgens het project het enige model dat op het milieuveld van toepassing is, bij de kop genomen. Hierbij wordt aangegeven waarom dit model wel geschikt is. Vanuit deze oorzaak-gevolg-redeneringen over de oplossing is, net als vanuit de redeneringen over het probleem, een link te leggen naar de doel-middel-argumentaties over het beleid. De voorwaarden waaraan het te kiezen model moet voldoen, zoals samenwerking tussen de verschillende organisaties en één aanspreekpunt bij een logische instantie, zijn terug te vinden in de doelenboom.

### **Oorzaak-gevolg-argumentaties aangaande beleidsproces**

Ook over het beleidsproces zijn verschillende oorzaak-gevolg-argumentaties te vinden. Deze worden hieronder weergegeven in de volgorde van het proces. Omdat de argumentaties eenvoudig en overzichtelijk zijn, worden ze niet in een figuur weergegeven.

Het is niet bekend welk percentage van het MKB gebruik maakt van vrijwillige milieu-instrumenten  
**en** het is moeilijk om het MKB te vragen of het gebruik maakt van elk product dat op haar van toepassing is,  
**zodat** het moeilijk is om de vraag te beantwoorden of vrijwillige milieu-instrumenten het MKB moeilijk bereiken.

Er zijn al initiatieven die passen bij de verbetering van dienstverlening,  
**zodat** het project daarbij kan aansluiten.

Bij de uitvoerende instanties van het vrijwillige milieubeleid is veel kennis aanwezig,  
**zodat** de mening van andere partijen dan DGM uitdrukkelijk is meegenomen in het project.

De kennis van uitvoeringsinstanties is essentieel voor het project,  
**zodat** deze er nadrukkelijk bij betrokken moeten worden.

Beter goed gejat dan slecht bedacht,  
**zodat** er voor een oplossing gekeken moet worden bij andere projecten binnen de rijksoverheid die zich met de uitvoeringsorganisatie van beleid bezighouden.

Think big, start small,  
**zodat** de focus van het project aanvankelijk niet te groot moet zijn.

### **Oorzaak-gevolg-argumentaties aangaande beleidsorganisatie**

Hieronder worden de oorzaak-gevolg-argumentaties over de beleidsorganisatie weergegeven in dezelfde stijl als de andere causale argumentaties.

Het imago van de overheid moet verbeteren,  
**zodat** de uitvoering van het milieubeleid dat zich richt op bedrijven moet verbeteren.

DGM besteedt de uitvoering van vrijwillige milieu-instrumenten zo veel mogelijk uit,  
**zodat** DGM in het milieuveld te maken heeft met veel uitvoerders 'buiten de deur'.

Het project gaat over een onderwerp dat het hele directoraat-generaal Milieubeheer aangaat,  
**zodat** het wordt uitgevoerd door een projectteam met mensen van de directies Klimaatverandering en Industrie, Strategie en Bestuur (SB), Bedrijfsvoering (Bv) en de Centrale Directie Communicatie (CDC).

DGM is de enige die actor die in het milieuveld grote veranderingen kan bewerkstelligen,  
**du**s DGM moet de structurele veranderingen die dit project adviseert, regisseren.

### **Normatieve argumentaties aangaande beleidsinhoud**

Nu de finale en causale argumentaties zijn uitgekristalliseerd en geordend zijn weergegeven, is het de beurt van de normatieve argumentaties. Ook deze zijn uitgesplitst naar argumentaties over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie.

Er zijn geen normatieve argumentaties over de beleidsinhoud te vinden.

### **Normatieve argumentaties aangaande beleidsproces**

Er zijn geen normatieve argumentaties over het beleidsproces te vinden.

### **Normatieve argumentaties aangaande beleidsorganisatie**

DGM staat voor duurzaamheid,  
**du**s het is voor DGM gewenst dat bedrijven duurzaam ondernemen

Uit de reconstructie van de beleidstheorie blijkt dat er in verhouding tot de finale en causale relaties relatief weinig normatieve argumentaties te vinden zijn in het onderzochte eindrapport. Wellicht worden de morele beginselen die achter de doelen verborgen zijn, als bekend verondersteld. In elk geval wordt de normatieve fundering van het beleid bewust of onbewust niet expliciet gemaakt.

### **Consistentie**

Hieronder wordt de beleidstheorie, die hiervoor gereconstrueerd is, beoordeeld aan de hand van het criterium consistentie. De deelvraag die hierop van toepassing is, luidt: In hoeverre zijn de argumentaties binnen de officiële beleidstheorie strijdig?

### **Vrijwillige of verplichte instrumenten?**

Een eerste inconsistentie, die door de hele beleidstheorie heen loopt, is te vinden in het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte instrumenten. Het project lijkt zich alleen te richten op de vrijwillige milieu-instrumenten. *Het einddoel waarnaar het project streeft, is effectiever milieubeleid. Dit doel wordt bereikt door effectievere vrijwillige milieu-instrumenten.* Al in deze eerste stap van de doelenboom richt de argumentatie zich op vrijwillige milieu-instrumenten.

De term 'producten' die ook heel regelmatig opduikt, slaat volgens het eindrapport echter op alle milieu-instrumenten, zoals wetten, regels, subsidies en belastingen. Een andere tegenspraak met de vrijwillige argumenten als uitgangspunt is de normatieve argumentatie *'De scheiding in uitvoering tussen vrijwillige en verplichte producten is niet logisch, dus is een samenhang tussen deze producten effectiever.'*

Het doel 'kwaliteitsverbetering van de milieudienstverlening' wordt bereikt door meer samenhang in de aangeboden **producten**.

Het doel 'het analyseren van het behoeftenpatroon van de doelgroep' wordt bereikt door een vraagpatronenanalyse naar de samenhang van vragen naar **milieuproducten** van de rijksoverheid door het MKB.

Afhankelijk van de manier waarop de uitvoeringsinstanties georganiseerd zijn, worden hun **producten** aan het MKB aangeboden.

**Milieuproducten** spreken elkaar soms tegen, zodat een ondoorzichtig geheel van **producten** ontstaat.

Het is moeilijk om het MKB te vragen of het gebruik maakt van elk **product** dat op haar van toepassing is, zodat het moeilijk is om de vraag te beantwoorden of **vrijwillige instrumenten** het MKB voldoende bereiken.

Effectief milieubeleid is beleid dat het MKB beter bereikt, dus moet de beleidskant in het ontwerp van de **instrumenten** letten op de uitvoering.

Think big, start small, dus moet de verandering van de **dienstverlening** aanvankelijk niet te groots worden opgezet.

Tabel 5: voorbeelden van inconsistente argumentaties over vrijwillige en verplichte instrumenten

Helemaal inconsistent wordt het als gesproken wordt over 'het MKB dat niet weet waar het met vragen terecht kan'. Waar richt het project zich nu op? Op vrijwillige instrumenten, of ook op verplichte instrumenten? Of zelfs op vragen?

Deze inconsistentie beperkt zich niet tot de twee genoemde argumentaties. In tal van argumentaties gaat het over 'producten' of 'instrumenten' en is niet duidelijk of nu alleen vrijwillige of ook verplichte instrumenten worden bedoeld. In tabel 5 is een aantal voorbeelden gegeven. Het betrekken van verplichte instrumenten bij dit project lijkt vreemd, omdat deze van kracht zijn en het geen keuze is voor het MKB om hieraan wel of niet mee te doen.

### Ontwerp of uitvoering?

Een volgende inconsistentie is die tussen het ontwerp van de milieu-instrumenten en de uitvoering ervan. In de finale argumentaties over het beleid wordt duidelijk dat het project zich richt op de *kwaliteitsverbetering van de milieudienstverlening*, dus de uitvoering. Deze moet uiteindelijk leiden tot effectiever milieubeleid. In de normatieve argumentaties over de beleidsinhoud wordt echter iets anders gesteld. *Effectief milieubeleid is milieubeleid dat het MKB beter bereikt, dus moet er een verbetering optreden in het ontwerp van de vrijwillige milieu-instrumenten, dus moeten de beleidsdirecties milieu-instrumenten niet als doel zien, maar als middel, dus moet de beleidskant in het ontwerp van de instrumenten letten op de uitvoering dus moet DGM de behoeften van de bedrijven als uitgangspunt nemen, dus moeten producten eenvoudig worden gemaakt*. Deze argumentatie legt de kern van het probleem en dus van de oplossing bij het ontwerp van de instrumenten en niet op de uitvoering. Deze inconsistentie is fundamenteel: als het probleem in het ontwerp van de instrumenten zit, zal verbetering van de dienstverlening geen oplossing zijn.

### Het MKB of alle bedrijven?

Een andere inconsistentie is die tussen het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en alle bedrijven. Aan de ene kant lijkt het project zich te beperken tot het MKB. Aan de andere kant is het besef aanwezig dat een totaal veranderde dienstverlening zich niet kan beperken tot één doelgroep,

maar moet gelden voor alle bedrijven. Deze verschillende gedachten komen tot uiting in de beleidstheorie. Hierna volgt een argumentatie waarin deze inconsistentie duidelijk naar voren komt. *Het imago van de overheid moet verbeteren, dus moet het milieubeleid verbeteren dat zich richt op **bedrijven**, dus moet de uitvoering van vrijwillige milieu-instrumenten verbeteren.* In tabel 6 volgen voorbeelden waarin de inconsistentie tussen het MKB en de andere bedrijven ook duidelijk wordt.

Deze 'inconsistentie' zou ook anders gezien kunnen worden, omdat onder 'bedrijven' en 'de klant' ook MKB-bedrijven en –klanten verstaan zouden kunnen worden. Er zou dan geen sprake zijn van strijdigheid, maar van onduidelijkheid of verwarring. Toch wordt dit punt als inconsistentie aangemerkt, omdat uit de interviewresultaten in het kader van het criterium draagvlak blijkt dat de doelgroep van het beleid wel degelijk een 'strijdpunt' is geweest en niet zomaar een verwarring of onduidelijkheid.

Het doel 'meer samenhang in aangeboden producten' wordt bereikt door de producten aan te bieden op plaatsen waar **bedrijven** toch al binnenlopen.

Effectiever milieubeleid wordt bereikt door dienstverlening zo dicht mogelijk bij **de klant**.

Een dienstverleningsmodel wordt binnen het project gezien als een manier waarop verschillende dienstverlenende organisaties moeten worden ingericht om als één loket naar **de 'klant'** te kunnen optreden.

In het proces is een analyse uitgevoerd met de vraag welke organisaties er zijn en welke **producten ze aanbieden** (*aan alle bedrijven?*).

Tabel 6: voorbeelden van inconsistente argumentaties tussen het MKB en andere bedrijven

### **Eén of meer loketten?**

Een andere inconsistentie is die tussen één of meer loketten. Houden MKB-bedrijven in het geformuleerde beleid maar één aanspreekpunt over voor de vrijwillige instrumenten of niet? Er zijn verschillende argumentaties waarin deze inconsistentie duidelijk naar voren komt. Deze worden in tabel 7 op een rijtje gezet. In eerste instantie is sprake van één instantie, uit de volgende argumentatie blijkt dat er meerdere instanties zijn die dezelfde diensten verrichten.

Het doel 'MKB en dienstverleners die weten waar elk product te vinden is' wordt bereikt door **één aanspreekpunt bij een logische instantie**.

Het doel 'één aanspreekpunt bij een logische instantie' wordt bereikt door uitvoeringsinstanties die de intake voor **elkaars producten** verzorgen en uitvoeringsinstanties die gebruik maken van **elkaars expertise** en uitvoeringsinstanties die afspraken maken over **informatie-uitwisseling**.

Tabel 7: voorbeelden van inconsistente argumentaties tussen één of meerdere loketten

### **Reflectie**

In deze scriptie is de tekst van het eindrapport over het gekozen project het uitgangspunt. Vandaar dat de strijdigheden die hierboven genoemd zijn, worden aangemerkt als inconsistenties. Er kan echter op een heel andere manier naar deze 'inconsistenties' worden gekeken. De totstandkoming ervan is namelijk deels te begrijpen door de vorming van beleid niet te zien als een logisch, waarde vrij proces, maar als een proces waarin macht, invloed, belangen en bureaupolitiek een rol spelen. In termen van Hupe (1992, pag. 86) is naast bureaupolitiek sprake van 'ideepolitiek': waar het bij bureaupolitiek gaat om een strijd tussen de belangen van

verschillende organisatie-onderdelen, gaat het bij ideepolitiek om strijd tussen ideeën. Deze strijd komt in dit project terug: verschillende ideeën over de effectiviteit van milieubeleid en de manier om daar iets aan te doen, botsen met elkaar. Vanuit dat perspectief zijn de gesignaleerde verwarringen logisch en consistent, omdat ze aansluiten op de verschillende ideeën die een rol spelen. In deze reflectie wordt een poging gedaan om vanuit deze elementen de consistenties deels te verklaren. De gegevens over het verloop van het project in de praktijk zijn gehaald uit de evaluatie van het project (VROM, 2002).

#### *Vrijwillige of verplichte instrumenten*

Deze inconsistentie kan in verband gebracht worden met het evaluatierapport dat over het project 'Verbeteropties milieudienstverlening' is gemaakt. Hierin wordt beschreven dat de projectgroep en met name het kernteam eerst van plan was om de verbetering van de dienstverlening op het hele instrumentarium van toepassing te laten zijn. Zij werd door het managementteam (MT) teruggefloten met de oproep zich te beperken tot de verplichte instrumenten. Het MT wilde de scope van het project beperken (*kleine stappen zetten*) om geen groot, onbestuurbaar project te krijgen. Eén van de conclusies uit het evaluatierapport is dat de projectgroep haar oorspronkelijke koers te weinig heeft losgelaten (Evaluatie 'Verbeteropties milieudienstverlening', 2002, pag. 18). Deze inconsistentie is dus ontstaan uit een mengeling van formele macht van het MT en invloed op de 'agenda', de dagelijkse gang van zaken, door de projectgroep.

#### *Ontwerp of uitvoering*

Deze inconsistentie zou verklaard kunnen worden door het voortraject van het project. Dit is namelijk aangedragen door de projectleider en is geen initiatief van het management. In de fase van de startnotitie en het projectplan leefde de gedachte nog om een grote interne reorganisatie door te voeren, die onlogische scheidingen in producten en instrumenten zou moeten opheffen. Daarmee zou de kern van het probleem moeten worden aangepakt, waardoor de uitvoering als reflectie van de beleidsafdelingen vanzelf zou verbeteren. Deze plannen zijn al in een vroeg stadium tegengehouden, maar zijn blijkbaar toch nog niet helemaal verdwenen uit de hoofden van de projectleden.

#### *Het MKB of alle bedrijven?*

Ook deze inconsistentie kan wellicht verklaard worden uit het evaluatierapport over het project. Oorspronkelijk was de projectgroep van plan om het project betrekking te laten hebben op alle bedrijven. Een kunstmatige scheiding vond de projectgroep onlogisch en zou leiden tot dezelfde praktijken als het project juist wilde aanpakken. Onder druk van het managementteam moest deze koers gewijzigd worden om dezelfde reden als de beperking tot de vrijwillige milieu-instrumenten: behapbaarheid en uitvoerbaarheid. Volgens het evaluatierapport is ook wat betreft dit onderwerp de oorspronkelijke koers te veel vastgehouden (Evaluatie 'Verbeteropties milieudienstverlening', 2002, pag. 18).

#### *Eén of meer loketten?*

In de evaluatie van het project wordt duidelijk dat het begrip 'één loket' de hele looptijd van het project voor veel verwarring heeft gezorgd. Het kernteam gebruikte deze term in wetenschappelijke zin, waarbij het niet om één fysiek loket gaat maar om een bundeling van de uitvoering. Veel personen om het project heen, tot in de projectgroep toe, dachten aan één fysiek loket.

De inschatting rest hoe deze inconsistenties zich verhouden tot het geheel; in de operationalisering is besloten deze inschatting te doen door de inconsistenties door te trekken naar de uitvoering en te bezien welke gevolgen ze daar zullen hebben. De inconsistentie

‘vrijwillige of verplichte instrumenten’ heeft grote gevolgen voor de uitvoering. Immers, de scope van het project hangt ermee samen. Het optuigen van een project om de dienstverlening voor de vrijwillige milieu-instrumenten te verbeteren, kost heel wat minder geld, tijd, menskracht dan dit te doen voor de vrijwillige én verplichte instrumenten. Bovendien zijn er in het eerste geval minder mensen binnen en buiten DGM betrokken dan in het laatste.

De inconsistentie ‘ontwerp of uitvoering’ is misschien nog crucialer voor de eventuele uitvoering van een project. Immers, deze bepaalt de plaats waarop het project gericht is. Als een verbeteringslag in de dienstverlening wordt gerealiseerd door de versnippering en verkokering bij het ontwerp van instrumenten aan te pakken, is dit een intern DGM-project. Als een verbeteringslag in de dienstverlening wordt gerealiseerd door de uitvoeringsorganisaties te reorganiseren, is dit een project buiten DGM bij de uitvoeringsorganisaties. Deze projecten zijn verschillend van inhoud en doelgroep.

De derde inconsistentie is ‘het MKB of alle bedrijven’. Ook deze inconsistentie heeft grote gevolgen voor een eventueel uitvoeringsproject. Als alleen de dienstverlening aan het MKB verbeterd wordt, hoeft alleen deze doelgroep betrokken te worden bij een project, heeft het betrekking op een beperkt aantal producten en uitvoeringsorganisaties en is er minder tijd, geld en menskracht van DGM nodig.

De consistentie ‘één of meer loketten’ blijft over. De gevolgen voor de uitvoering zijn minder groot in de zin dat het hierbij gaat om de vraag hoe de bundeling van de dienstverlening tot stand komt. Als er overeenstemming is over de doelgroep en de focus van het project, zou dit facet gezien kunnen worden als een uitvoeringskwestie. Aan de andere kant zal er nog wel de nodige moeite gedaan moeten worden om de neuzen van alle betrokkenen binnen en buiten DGM dezelfde kant op te krijgen. Immers, de percepties over het begrip ‘één loket’ en dus ook over hoe dat er in de praktijk gaat uitzien, verschillen. Mensen of organen die zich in de oriënterende fase achter het project hebben geschaard, zouden de steun ervoor kunnen intrekken als blijkt dat het ene loket in de praktijk iets anders gaat betekenen dan ze gedacht hadden. Kortom, dit punt is voor de uitvoering niet essentieel, maar wel belangrijk.

Al met al kan gezegd worden dat de gesignaleerde inconsistenties vanuit uitvoeringsperspectief zo fundamenteel zijn dat gesproken kan worden van een grote mate van inconsistentie.

### **Plausibiliteit**

Hieronder worden de resultaten weergegeven van de beoordeling van de beleidstheorie op plausibiliteit. De deelvraag die hierop van toepassing is, luidt: In hoeverre is de officiële beleidstheorie plausibel? De gekozen definitie van plausibiliteit is ‘empirisch gehalte’. De plausibiliteit wordt op 3 manieren bepaald: allereerst wordt op basis van het aantal impliciete vooronderstellingen gekeken in hoeverre de beleidstheorie plausibel is. Daarna wordt gekeken aan welke externe gegevens het eindverslag refereert. Ten slotte wordt één hoofdonderwerp geselecteerd waarover een marginale plausibiliteitstoets aan de hand van externe gegevens wordt uitgevoerd.

#### *Toets 1: impliciete argumentaties*

Hieronder worden puntsgewijs verschillende impliciete vooronderstellingen achter het project blootgelegd, die af te leiden zijn uit de gereconstrueerde beleidstheorie. Ook worden soms mogelijke alternatieve vooronderstellingen gegeven om duidelijk te maken dat sprake is van een aanname. Gekeken is waar in de argumentaties de ‘blinde vlekken’ zitten en waar deze wellicht mee te maken hebben. Deze punten maken duidelijk dat het beleidsbouwwerk deels gestoeld is op vooronderstellingen die niet onderbouwd zijn. Hiermee is niet gezegd dat alle aannamen in het project onderbouwd, onderzocht of verduidelijkt hadden moeten worden. Wel vormen ze een interessante opsomming voor het management en de projectgroep om na te gaan of deze uitgangspunten werkelijk gelden.

*Beleidsinhoud*

- Het hoofddoel van het project is effectiever milieubeleid. Dit kan echter moeilijk het finale doel zijn. Effectief milieubeleid zou op zijn beurt weer een middel kunnen zijn voor een gezondere bevolking of meer biodiversiteit. Dát zijn de inhoudelijke problemen waarvoor milieubeleid een oplossing probeert te vinden.
- Een belangrijk impliciet uitgangspunt binnen het project is dat vrijwillige milieu-instrumenten een positieve invloed hebben op de effectiviteit van het totale milieubeleid. Deze aanname wordt niet verder onderbouwd. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat het MKB wel profiteert van de vrijwillige milieu-instrumenten, maar niet tot de daden komt waartoe de vrijwillige instrumenten een aanzet zouden moeten geven. Misschien heeft men zich deze vraag nog nooit gesteld of is er juist ooit na uitvoerige discussie een helder en duidelijk positief antwoord op gekomen, zodat dit punt niet geëxpliciteerd is.
- Een andere vooronderstelling is dat het gebruik van méér vrijwillige milieu-instrumenten leidt tot meer effect van deze instrumenten op het milieu. Deze aanname wordt niet onderbouwd. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat het effect van vrijwillige milieu-instrumenten aan een maximum is gebonden en dat meer gebruik dus op een gegeven moment geen effect meer heeft op het milieu.
- Verder is een niet verder onderbouwd uitgangspunt dat een beter imago van de vrijwillige instrumenten zal leiden tot meer gebruik ervan. Er zijn tal van andere oorzaken te bedenken van het lage gebruik van de instrumenten dan een slecht imago, bijvoorbeeld een negatief uitvallende kosten-batenanalyse van bedrijven.
- Een volgende vooronderstelling is dat een zo laag mogelijke drempel voor het gebruik van de instrumenten zal zorgen voor een beter imago. Dit hoeft niet zo te zijn: voor hetzelfde geld schort er inhoudelijk iets aan de instrumenten waardoor ze niet aantrekkelijk zijn voor het MKB.
- Een ander impliciet uitgangspunt is dat meer gemak en minder administratieve lasten voor het MKB de drempel om de instrumenten te gebruiken, zullen verlagen. Ook dit punt kan anders liggen: als het MKB de instrumenten bijvoorbeeld om welke reden dan ook niet wil gebruiken, zullen meer gemak en minder administratieve lasten niets uithalen.
- De volgende aanname is dat meer gemak en minder administratieve lasten bereikt moeten worden door een verbetering aan de kant van de dienstverlening. Voor hetzelfde geld ligt het probleem aan de kant van het beleid en lost verbetering van de dienstverlening niets op. Misschien komt deze aanname voort uit het niet kritisch durven kijken naar de eigen beleidsorganisatie.
- Samenhang, dienstverlening dicht bij de klant, eenvoud en bekendheid zouden de dienstverlening moeten verbeteren. Dit hoeft niet zo te zijn: voor hetzelfde geld wordt het MKB bijvoorbeeld geprikkeld als de instrumenten móeijker te bereiken zijn en zal er dan meer gebruik van gemaakt worden dan als aan de genoemde voorwaarden is voldaan.
- Uit het geheel van argumentaties blijkt dat men ervan uitgaat dat het MKB de vrijwillige instrumenten zou willen gebruiken. De oplossingen worden gezocht in het laagdrempeliger maken van de dienstverlening. Als de barrière ergens anders ligt waardoor het MKB de instrumenten niet wil gebruiken, hebben inspanningen aan de kant van de dienstverlening en laagdrempeligheid geen zin.
- Onvoldoende aandacht voor het bereik van de doelgroep in het ontwerp van de vrijwillige milieu-instrumenten zorgt er volgens de beleidstheorie voor dat deze instrumenten de doelgroep onvoldoende bereiken. Voor hetzelfde geld wordt het MKB door de geringe aandacht voor de uitvoering juist geprikkeld om gebruik te maken van de instrumenten.
- Ook de onbekendheid van de uitvoerende rijksinstanties bij instanties op lagere niveaus zorgt er volgens de beleidstheorie voor dat deze instrumenten de doelgroep onvoldoende bereiken. Een impliciet uitgangspunt hierbij is dat het MKB altijd werkt via instanties op

lager niveau. Voor hetzelfde geld slaat het MKB deze stap over en communiceert gelijk met de rijksinstanties. Een andere aanname hierbij is dat het MKB geen moeite doet om bekend te raken met de uitvoerende rijksorganisaties.

- Ook de kosten van het aanvragen van een product die de baten overschrijden, zijn volgens de beleidstheorie een reden dat deze instrumenten de doelgroep onvoldoende bereiken. Een vooronderstelling hierbij is dat bedrijven de kosten en baten van een aanvraag exact bijhouden en ook nog eens alleen aan de hand van dit criterium besluiten of ze wel of geen gebruik zullen maken van een product. Het is ook mogelijk dat er andere, minder rationele overwegingen aan deze afweging ten grondslag liggen.
- Het 'feit' dat een bedrijf soms al meer dan 7 loketten heeft bij de provincie is volgens de beleidstheorie een reden dat deze instrumenten de doelgroep onvoldoende bereiken. Hierachter schuilt de aanname dat bedrijven het bestaan van de 7 verschillende loketten als hinderlijk ervaart. Wellicht vinden bedrijven het juist prettig om 7 verschillende loketten te hebben, bijvoorbeeld als het om 7 totaal verschillende problemen gaat of als er binnen het bedrijf ook 7 verschillende mensen zijn die zich met de betreffende onderwerpen bezighouden.
- De wisselende rol van de verschillende overheidslagen, de verschillende manier waarop uitvoeringsorganisaties georganiseerd zijn, het gebrek aan samenwerking tussen instanties de onbekendheid van balied medewerkers met het totale aanbod en het geven van verschillende antwoorden op vragen door uitvoeringsorganisaties zorgen volgens de beleidstheorie voor een ondoorzichtig geheel aan organisaties. Deze argumentaties gaan er impliciet vanuit dat de genoemde redenen een negatieve invloed hebben op de transparantie van organisaties. Misschien wisselt de rol van de overheidslagen wel heel slim en sluit deze wisseling wel goed aan op de situatie binnen het bedrijf. Wellicht zijn uitvoeringsorganisaties wel heel verschillend georganiseerd, maar sluit de organisatie goed aan bij het behandelde probleem of is er naar buiten toe van de verschillen niets te merken. Misschien is samenwerking tussen organisaties wel niet gewenst of voordelig. Misschien zijn de balied medewerkers wel specialisten en kunnen bedrijven heel goed de juiste balied medewerkers bij hun vraag of aanvraag vinden. Misschien worden er wel verschillende antwoorden op verschillende vragen gegeven. Kortom: tal van vooronderstellingen.
- 'Milieuproducten spreken elkaar soms tegen, zodat een ondoorzichtig geheel van producten ontstaat,' aldus de beleidstheorie. Een impliciet uitgangspunt hierbij is dat 'men' de tegenstrijdigheden in de milieuproducten niet doorziet.
- Een ondoorzichtig geheel van producten zorgt volgens de beleidstheorie voor een slechte uitvoering ervan. Een vooronderstelling hierbij is dat in de uitvoering de verschillende producten elkaar beïnvloeden.
- Een scheiding in uitvoering tussen vrijwillige en verplichte producten is niet logisch, dus is volgens de beleidstheorie samenhang effectiever. Een aanname hierbij is dat uit logica effectiviteit zou volgen. Misschien is samenhang in de uitvoering van de vrijwillige en verplichte instrumenten weliswaar logischer, maar niet effectiever.

#### *Beleidsproces*

- Het antwoord op de vraag of de vrijwillige milieu-instrumenten het MKB voldoende bereiken, is gevonden door deze vraag te stellen aan vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en het analyseren van de evaluatie van een project. Aannamen hierbij zijn dat de uitvoeringsorganisaties een goed antwoord kunnen en willen geven op deze vraag. Voor hetzelfde geld hebben ze deze informatie niet paraat of hebben ze er belang bij om een ander antwoord te geven dan hun gegevens of ervaring geven. Deze aannamen zijn wellicht gedaan omdat de projectgroep het binnen de randvoorwaarden

van het project onmogelijk achtte om een ‘onafhankelijk’ onderzoek te doen onder de doelgroep.

- De onbekendheid met de mate waarin het MKB gebruik maakt van vrijwillige milieu-instrumenten en de moeite die het kost om deze informatie bij het MKB te achterhalen, maken het volgens de beleidstheorie moeilijk om de vraag te beantwoorden in hoeverre het MKB gebruik maakt van de vrijwillige milieu-instrumenten. Een impliciet uitgangspunt hierbij is dat de enige manier om informatie te verzamelen over de mate van gebruik van de vrijwillige milieu-instrumenten is om deze vraag te stellen aan het MKB.
- Het antwoord op de vraag welke mogelijke oplossingsrichtingen geschikt zijn voor het gesignaleerde probleem is gevraagd aan de uitvoeringsorganisaties. Een impliciet uitgangspunt hierbij is dat de uitvoeringsorganisaties passende oplossingsrichtingen kunnen en willen geven. Hierop zijn soortgelijke overwegingen als bij het vorige punt van toepassing.
- Het antwoord op de vraag welk dienstverleningsmodel het beste toegepast kan gaan worden, is gegeven door vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en DGM. Een vooronderstelling hierbij is dat deze vertegenwoordigers het antwoord op deze vraag kunnen en willen geven.
- Om te voorkomen dat er niets gebeurt, is gekozen voor het nemen van kleine stappen. Een impliciet uitgangspunt hierbij is dat het nemen van kleine stappen een waarborg is dat er iets gaat gebeuren in plaats van niets. Op dit moment (februari 2004) is er nog geen project opgestart dat de oplossingen binnen het project moet gaan realiseren, dus het nemen van kleine stappen is daarvoor zeker niet de garantie. Deze methode kan er ook voor zorgen dat er niets van de grond komt. Soms kan het juist raadzaam zijn om grote stappen te (willen) zetten om (kleine) veranderingen te bewerkstelligen.
- Het bestaan van alternatieven op het gebied van verbetering van de dienstverlening is een reden om de verbetering van de milieudienstverlening hierbij aan te sluiten. Een vooronderstelling hierbij is dat alleen de aanwezigheid van deze initiatieven al voldoende is voor aansluiting. Er zullen minstens overeenkomsten moeten zijn om aansluiting mogelijk te maken.
- De aanwezigheid van kennis bij andere partijen dan DGM is reden om deze mee te nemen in het project. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de wenselijkheid van het meenemen van deze kennis; alleen de aanwezigheid ervan, los van de inhoud, de vorm en het organisatie-onderdeel waar de kennis aanwezig is, is een reden om deze mee te nemen.

#### *Beleidsorganisatie*

- Het bespreken en goedkeuren van tussenresultaten gebeurt door de activiteiten van het MT van KvI. Aannamen hierbij zijn dat alle tussenresultaten worden goedgekeurd en dat activiteiten van andere personen of organisaties dan het MT niet bijdragen aan de bespreking en goedkeuring van de tussenresultaten. Voor hetzelfde geldt wordt een tussenresultaat afgekeurd en zijn er derden die via informele of formele weg gewenst of ongewenst activiteiten ontplooiën om de bespreking en goedkeuring van de tussenresultaten.
- Besluiten over de organisatie en uitvoering van het project komen tot stand door activiteiten van het projectteam. De vooronderstelling hierachter is dat besluiten worden genomen en dat er geen andere personen of organisaties zijn die activiteiten ontplooiën op dit gebied. Hiervoor geldt hetzelfde als voor het vorige punt.
- De organisatie en uitvoering van het project komen tot stand door de activiteiten van het kernteam. Impliciete uitgangspunten hierbij zijn dat de organisatie en uitvoering tot stand komen en dat activiteiten van andere personen of organisaties geen rol spelen bij de uitvoering van het project.

- De uitbesteding van de uitvoering van vrijwillige milieu-instrumenten is volgens de beleidstheorie de oorzaak van veel uitvoerders buiten de deur. Een impliciet argument is dat de uitvoering van de vrijwillige milieu-instrumenten bij veel verschillende partijen wordt belegd. Voor hetzelfde geld wordt de uitvoering bij één grote partij neergelegd.
- Omdat het project het hele DGM aangaat, wordt het uitgevoerd onder regie van een projectteam met mensen van verschillende directies. De aanname hierachter is dat het goed is om directiebrede projecten aan te laten sturen door vertegenwoordigers van alle directies. Wellicht is het beter om slechts één directie een dergelijk project te laten trekken.
- De verbetering van het imago van de overheid zou volgens de beleidstheorie bereikt worden door verbetering van de uitvoering van de vrijwillige instrumenten. Deze argumentatie impliceert een link tussen de uitvoering van de vrijwillige milieu-instrumenten en een positief imago van de overheid.

#### *Reflectie op toets 1*

Het blijkt dat er tal van impliciete aannamen achter de formele beleidstheorie schuilgaan. Deze gaan over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie en komen voort uit finale, causale en normatieve argumentaties. Gezien dit gegeven kan gesteld worden dat de mate van plausibiliteit van de beleidstheorie niet groot is.

#### *Toets 2: referenties uit het eindrapport*

In het eindrapport wordt verwezen naar verschillende gegevensbronnen die het project plausibel maken. Hieronder worden de externe verwijzingen op een rijtje gezet.

- De directie Strategie en Bestuur ziet in de één-loket-gedachte een belangrijke bijdrage aan de vermindering van de administratieve lasten van bedrijven.
- Het verbeteren van de dienstverlening wordt ook bij uitvoeringsorganisaties, zoals Novem, een steeds belangrijker onderwerp.
- Binnen de ministeries van Economische Zaken en LNV wordt ook gewerkt aan het stroomlijnen van de dienstverlening.
- In het eindrapport wordt gerefereerd aan de externe evaluatie van het project 'schoner produceren'. Schoner Produceren is via communicatie en subsidies gericht op het stimuleren van milieumaatregelen bij het MKB. Het gebrek aan succes van het 'centrale punt' dat Schoner Produceren beoogde te worden, wordt in de evaluatie met name geweten aan het feit dat er verschillende instanties die zich met dit onderwerp bezighouden (Willems en van den Wildenberg BV, 2001).
- In het kader van het programma 'Elektronische overheid' wordt het verbeteren van de dienstverlening als één van de mogelijkheden genoemd om ICT-toepassingen bij te gebruiken.
- Met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties zijn interviews gehouden om de behoefte van het MKB aan verbeterde dienstverlening te peilen.
- De verschillende dienstverleningsmodellen zijn ontleend aan initiatieven elders binnen de rijksoverheid.
- Binnen de rijksoverheid heeft het programma 'Overheidsloket 2000' gelopen. Het doel van dit programma was dienstverleners te ondersteunen en te stimuleren bij het maken van de stap naar vraaggerichte en geïntegreerde dienstverlening. Ook het Ministerie van VROM heeft zich in het kader van Overheidsloket 2000 bezonnen op haar dienstverleningsbeleid. Dit heeft geresulteerd in een rapport 'De burger centraal in dienstverlening én beleid'. Hierin worden onder andere de volgende uitspraken gedaan. 'Het ministerie rijdt zichzelf met de huidige gefragmenteerde benadering van de dienstverleningsproblematiek in de wielen' (VROM, 2001, pag. 3). 'Indien het ministerie niet helder en duidelijk positie kiest... komt de effectiviteit van het primaire beleid in

gevaar' (VROM, 2001, pag. 3). In het eindrapport van 'Verbetering milieudienstverlening' wordt ook naar dit rapport verwezen.

### *Reflectie op toets 2*

Op het eerste gezicht zijn er behoorlijk veel referenties in het eindrapport aanwezig aan externe empirische gegevens. Nader beschouwd blijkt dat ze in de eerste plaats allemaal geconcentreerd zijn rond de dienstverlening als probleem en als oplossing. In de tweede plaats zijn het allemaal referenties aan gegevens binnen de rijksoverheid. Over de effectiviteit en werking van vrijwillige milieu-instrumenten, een wezenlijk onderdeel van de beleidstheorie, zijn bijvoorbeeld geen externe gegevens geraadpleegd. Bovendien worden geen gegevens van buiten de rijksoverheid aangehaald. Door deze werkwijze sluipt er een tautologisch element in de manier waarop het eindrapport de gemaakte keuzen plausibel probeert te maken. Het geeft dan ook te denken dat er niet aan gegevens wordt gerefereerd die vraagtekens zetten bij de gemaakte keuzen. Kortom: de focus van de referentie is beperkt in onderwerp, maar ook in doelgroep. De mate van plausibiliteit van de beleidstheorie die hieruit blijkt, is niet groot.

### *Toets 3: toets aan externe gegevens*

Allereerst moet de keuze gemaakt worden welk onderwerp uit de beleidstheorie getoetst wordt aan de hand van externe gegevens. De keuze valt op *de focus van het project op de uitvoering van vrijwillige milieu-instrumenten als probleem en oplossing*. De belangrijkste reden voor deze keuze is dat deze in het eindrapport niet onderbouwd wordt in de beleidstheorie; in de tweede toetsing is duidelijk gemaakt dat op dit gebied in het eindrapport ook niet verwezen wordt naar externe gegevens. Daarom lijkt dit een geschikt onderwerp te zijn om enkele externe gegevens over boven water te halen. Een tweede reden waarom dit onderwerp wordt gekozen, is dat het een fundamentele plaats inneemt in de beleidstheorie. Deze staat of valt ermee.

De externe gegevens over dit onderwerp zijn niet dik gezaaid. Veel empirisch onderzoek naar de effectiviteit van vrijwillige (milieu-)instrumenten is niet voorhanden. Van de Peppel (1992, pag. 238) geeft dit aan voor het onderzoek naar convenanten: empirisch onderzoek naar de effectiviteit van convenanten is schaars. Toch zijn er gegevens gevonden; de volgende gegevens maken de focus van het project op de uitvoering van vrijwillige milieu-instrumenten plausibel.

- In het 4<sup>e</sup> Nationale Milieubeleidsplan worden kritische kanttekeningen gezet bij vrijwillige milieu-instrumenten, maar toch 'ziet het kabinet niet af van het gebruik van deze instrumenten' (VROM, 2001, pag. 33).
- De Europese Stichting tot Verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden heeft een onderzoek gedaan naar het gebruik van milieu-instrumenten in het milieubeleid. Eén van de conclusies van het onderzoek is: Het gebruik van vrijwillige instrumenten is een nuttig alternatief voor regelgeving, vooral wanneer de doelstellingen duidelijk omschreven en door alle actoren onderschreven zijn (ESVLA, 2000, pag. 4).

De volgende gegevens ondergraven deze focus juist.

- Volgens een artikel in 'Milieumagazine' is het een illusie om te denken dat bedrijven op basis van vrijwilligheid vanuit het milieubelang zelf maatregelen nemen. 'Anders dan individuen kent een bedrijf vanuit zichzelf geen idealisme of trots. Maatregelen worden genomen omdat er regelgeving verwacht wordt en men het dan lever vast zelf doet, of omdat de publieke opinie er aanleiding toe geeft.' (De Rijk, 1990, pag. 5).
- Een empirisch onderzoek van de bestuurskundige Klok naar de werking van convenanten, een vorm van vrijwillige milieu-instrumenten, laat zien dat de werking hiervan veel te wensen overlaat. Convenanten kenmerken zich volgens Klok (1989, pag.

- 18) door het ontbreken van regels voor totstandkoming en een vage juridische status. Autonome ontwikkelingen, externe regelgeving en verschuiving van de consumentenvoorkeuren dragen volgens Klok meer bij aan de realisering van de gestelde doelen dan het convenant zelf.
- Volgens een onderzoek van Mulder en Vossen (2003, pag. 105) zijn de grenzen van de vrijwillige milieu-instrumenten bereikt. Er zijn de afgelopen jaren met subsidies en campagnes successen bereikt op het gebied van afvalscheiding, energiebesparing, isolatie en zuinig witgoed. Daarmee is volgens de onderzoekers het 'laaghangende fruit geplukt'; er zullen dus additionele maatregelen genomen moeten worden om verdergaande doelstellingen te bereiken.

### *Reflectie op toets 3*

Het blijkt dat een aantal gegevens de focus van het project rechtvaardigen. Er zijn echter ook externe gegevens die de focus van het project juist in twijfel trekken. Allereerst valt op dat de laatste gegevens in de meerderheid zijn. In de tweede plaats valt op dat in de gegevens die de focus van het project rechtvaardigen, óf het effect van deze instrumenten niet hebben aangetoond, óf duidelijke restricties stellen aan het gebruik ervan. Daar staat tegenover dat de gegevens die vraagtekens zetten bij de effectiviteit van vrijwillige milieu-instrumenten in het algemeen; ze leggen het probleem van de effectiviteit niet bij de dienstverlening, maar bij het karakter van de instrumenten. Deze gegevens zijn bovendien verkregen door empirisch onderzoek. Zij maken gefundeerd duidelijk dat de geringe effectiviteit van de vrijwillige milieu-instrumenten niet te wijten is aan uitvoeringsproblemen, maar aan andere fundamentele problemen. Kortom: de mate van plausibiliteit in het licht van deze toets is niet groot.

Als de resultaten van de evaluatie van het project 'Verbetering milieudienstverlening' en de interviews in het kader van het beoordelingscriterium draagvlak worden bekeken, leveren deze zinvolle informatie op om dit resultaat te plaatsen. De keuze voor de vrijwillige instrumenten als focus van het project lijkt volgens deze gegevens niet op basis van inhoudelijke argumenten te zijn genomen. 'De beperking van het project' en 'werken met kleine stapjes' waren redenen voor het managementteam om aan te dringen op de beperking van het project tot de vrijwillige milieu-instrumenten. In combinatie met het gegeven dat binnen de VROM-directie Klimaatverandering en Industrie (KvI) de afdeling Producten en Consumenten zich voornamelijk bezighoudt met vrijwillige milieu-instrumenten en de afdeling Industrie met verplichte instrumenten, zou het zo kunnen zijn dat het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte instrumenten niet vanuit de praktijk, maar vanuit een interne afweging ingegeven is.

Hierbij komt dat de overgrote meerderheid van de ambtenaren binnen KvI een beter milieu een warm hart toedraagt. Het aantal mensen zonder auto en vegetariërs is geen afspiegeling van de Nederlandse bevolking. Deze bevolgenheid en milieuvriendelijke levensstijl zouden eraan kunnen bijdragen dat aan het effect van vrijwillige milieu-instrumenten meer waarde wordt gehecht dan vanuit de praktijk gerechtvaardigd is.

### **Conclusie plausibiliteit**

Er is hiervoor op 3 verschillende manieren naar de gereconstrueerde beleidstheorie gekeken vanuit het criterium plausibiliteit. Uit alledrie de toetsen vloeit het oordeel voort dat de mate van plausibiliteit van de beleidstheorie niet groot is.

### **Draagvlak**

In bijlage 4 zijn puntsgewijs de verslagen weergegeven van de interviews die zijn afgenomen in het kader van het onderzoek. Hieronder volgt een reflectie op de interviewresultaten. De deelvraag die hierop van toepassing is, luidt: In hoeverre heeft de officiële beleidstheorie draagvlak?

- Opvallend in de beoordelingen op draagvlak is allereerst dat verschillende beoordelingen gedeeld worden door meerdere respondenten. De oorzaak hiervan is waarschijnlijk dat respondenten met elkaar over het project gesproken hebben. Ook de evaluatie van het project die heeft plaatsgevonden, heeft er wellicht voor gezorgd dat bepaalde dingen meerdere keren genoemd zijn.
- Iets anders wat opvalt, is dat zowel degenen die de uiteindelijke beslissingen over het project namen (opdrachtgever, managementteam) als de uitvoerders (projectleider, kernteam, projectgroep) kritiek hebben op de beleidstheorie. Deze waarneming lijkt erop te wijzen dat het project tot stand is gekomen in een complex proces van agendasetting, onderhandelen, compromissen sluiten en bureaupolitiek. De evaluatie van het project wijst ook in deze richting.
- Een derde punt dat opvalt, is dat verschillende punten die de respondenten noemen, ook te vinden zijn in de inconsistenties die in de beleidstheorie zijn gevonden: de verschillen tussen één loket versus meerdere loketten (directeur), MKB versus alle bedrijven, vrijwillige milieu-instrumenten versus vrijwillige en verplichte instrumenten (projectleider, deskundige, vertegenwoordiger Energie en Voertuigtechniek, vertegenwoordiger Producten en Consumenten) en beleid versus uitvoering (vertegenwoordiger afdeling Industrie, vertegenwoordiger uitvoeringsorganisatie, vertegenwoordiger Producten en Consumenten) komen allemaal terug. De beoordeling op draagvlak kan gezien worden als een invulling van de bron van de verschillende inconsistenties in de beleidstheorie. Duidelijk wordt van wie de inbreng is die tot de signaleerde inconsistenties leidt.
- Sommige inconsistenties worden niet door de respondenten opgemerkt, maar consequent doorgevoerd. De deskundige zegt bijvoorbeeld: het probleem is dat de *wetten en regels* van VROM niet werken. Hij impliceert hiermee dat het project zich naast vrijwillige instrumenten ook met verplichte instrumenten bezighield. Binnen haar denkkader is dit niet inconsistent, want zij wenste dan ook dat dit zou gebeuren.
- Opvallend is het verschil in de definitie van het kernprobleem bij de directeur en de projectleider: de projectleider zag verkokering en versnippering bij de uitvoeringsorganisaties als het probleem, volgens de directeur was er eerder sprake van luiheid en gebrek aan motivatie bij de uitvoerende ambtenaren. Ook leden van het managementteam lagen niet op één lijn, sommige leden vonden dat het project al in een vroeg stadium afgeblazen had moeten worden (vertegenwoordiger afdeling Energie en Voertuigtechniek). Al deze uitspraken geven het beeld van een project waarin veel verschillen van mening aanwezig waren tussen het kernteam, de projectgroep en het managementteam. Wellicht is dit verloop van het project de reden dat de verschillende meningen allemaal hun plaats in het project hebben veroverd.
- Uit de meningsverschillen en strijd kan verklaard worden dat ook de projectleider als trekker van het project het niet eens is met alle aspecten van de beleidstheorie. Hij is door het MT namelijk tegen zijn zin beperkt in de scope van het project. In dit perspectief moet ook zijn uitspraak gezien worden dat de leden van het projectteam het 'uitdragen' van het gedachtegoed naar hun afdelingen als taak hadden moeten hebben. De weerstand van de afdelingshoofden in het MT ziet de projectleider blijkbaar onder meer als een falen van de vertegenwoordigers van deze afdelingen.
- De deskundigen en de projectleider waren het als 'kernteam' blijkbaar grotendeels met elkaar eens. De indruk ontstaat zelfs dat de deskundigen de brede scope van het project (alle instrumenten, alle bedrijven) geïnitieerd hebben. Dit blijkt uit de uitspraak: "Als deskundigen wilden we heel ver gaan in het project..." Ook de perceptie dat de vertegenwoordigers van de afdelingen deze gedachte niet goed genoeg aan hun afdelingen hebben verkocht, wordt zowel door de projectleider als de deskundige naar voren gebracht.

- Tegen de normatieve hypothesen dat DGM er is om duurzaamheid te stimuleren en dat het imago van de overheid moet verbeteren, wordt door verschillende mensen geageerd. Met name de directeur benadrukt de loyaliteit van DGM aan de minister; de prioriteiten van de minister zijn volgens haar de prioriteiten van DGM. Misschien brengt haar rol als directeur dit standpunt met zich mee.
- Twee respondenten (vertegenwoordiger afdeling Industrie, vertegenwoordiger uitvoeringsorganisatie) zijn ervan overtuigd dat het project 'Verbeteropties milieudienstverlening' geen visieproject is, maar tot doel had om daadwerkelijk één loket te realiseren. Het is zeer de vraag waar deze opvatting vandaan komt. Wellicht zijn deze mensen de details over het project deels vergeten. De vertegenwoordiger van de afdeling Industrie geeft dat zelf aan. Een extra reden dat de vertegenwoordiger van een uitvoeringsorganisatie dit denkt, zou kunnen zijn dat hij fysiek buiten het gebouw was gevestigd en daardoor minder (informeel) bij het project is betrokken dan de betrokkenen die bij elkaar in het gebouw zaten.
- De vertegenwoordiger van de uitvoeringsorganisatie haalt een impliciete hypothese achter het project vandaan, die al eerder aan de orde kwam: men is er van uitgegaan dat de vrijwillige milieu-instrumenten zo laagdrempelig moeten worden aangeboden aan het MKB. Deze hypothese wordt door de vertegenwoordiger van de uitvoeringsorganisatie in twijfel getrokken.

De vraag rest hoe alle argumentaties waarmee de respondenten het niet eens zijn, in verhouding staan tot het totaal aan argumentaties. Hoe belangrijk zijn ze in het geheel? In de operationalisering is de knoop doorgehakt om deze afweging te maken vanuit het uitvoeringsperspectief. Voor een belangrijk deel kan worden teruggegrepen op de conclusies die rond ditzelfde punt zijn getrokken bij de beoordeling van de beleidstheorie op consistentie. Dezelfde punten die daar het predikaat 'essentieel' krijgen, komen bij de respondenten terug. Binnen en tussen het MT, de projectgroep en het kernteam leven opvattingen over één loket en de scope van het project die met elkaar in strijd zijn. Als het beleid dat nu in het eindrapport is vastgelegd uitgevoerd zou gaan worden, is het waarschijnlijk dat deze tegenstellingen in volle hevigheid terugkomen. Dan zal bijvoorbeeld wérkelijk de beslissing worden genomen of alleen de vrijwillige instrumenten of ook de verplichte worden betrokken bij het project. Al met al kan dus geconcludeerd worden dat de mate van draagvlak die de beleidstheorie heeft, niet groot is.

## Samenvatting

- De finale, causale en normatieve argumentaties over de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsorganisatie zijn gereconstrueerd.
- Bij de beoordeling van de beleidstheorie op consistentie blijkt dat er vier tegenstellingen in de beleidstheorie zitten: vrijwillige vs. verplichte instrumenten, het MKB vs. alle bedrijven, beleid vs. uitvoering en één of meerdere loketten. Vanwege het belang van de gesignaleerde inconsistenties voor de uitvoering heeft de beleidstheorie een grote mate van inconsistentie.
- Bij de beoordeling van de beleidstheorie op plausibiliteit blijkt dat er binnen de overheid empirische gegevens zijn die de beleidstheorie aannemelijk maken. Buiten de overheid echter zijn verschillende empirische gegevens die de beleidstheorie ontkrachten. Daarom is het oordeel dat de mate van ‘interne plausibiliteit’ groot is, maar de mate van ‘externe plausibiliteit’ gering.
- Bij de beoordeling van de beleidstheorie op draagvlak blijkt dat de respondenten het stuk voor stuk oneens zijn met fundamentele argumentaties binnen de beleidstheorie. Vandaar dat de toetsing op draagvlak het oordeel ‘een geringe mate van draagvlak’ meekrijgt.





## HOOFDSTUK 6 - CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op het verrichte onderzoek. Een evaluatie van het proces, de theoretische bril van de beleidstheorie en de resultaten volgen elkaar op.

### Proces

De afdeling projectmanagement binnen VROM is opgericht om het projectmatig werken binnen het directoraat-generaal Milieubeheer te stimuleren. Een van de belangrijkste elementen van projectmatig werken is een goede, doortimmerde visie op beleid. De reden van de afdeling voor dit onderzoek was om te onderzoeken in hoeverre aan dit criterium voldaan werd en hoe de kwaliteit van projectmatig werken in de toekomst verbeterd kan worden.

Allereerst is de 'visie' achter beleid geoperationaliseerd als de beleidstheorie achter beleid. Vervolgens zijn 'goed en doortimmerd' geoperationaliseerd als consistent, plausibel en gedragen. Daarna is de keuze gemaakt om het project 'Verbeteropties milieudienstverlening' te toetsen aan de hand van de beleidstheorie. De gedachte hierbij was dat het visiekarakter van het project de gevoeligheid voor strijd kleiner zou maken. Er was namelijk al onderkend dat bureau- en ideopolitiek een storende factor zijn in het reconstrueren, maar zeker in het beoordelen van de beleidstheorie.

Omdat er een keur aan definities van de beleidstheorie voorhanden is en er bovendien weinig literatuur beschikbaar is over de praktische reconstructie van de beleidstheorie en zeker niet over de beoordeling ervan, is er veel tijd en energie gaan zitten in het theoretische gedeelte van de scriptie en de operationalisering. Tijdens het praktijkgedeelte van het onderzoek werd duidelijk dat de notie 'strijd' tegen de verwachting in juist een belangrijke rol heeft gespeeld tijdens het project. Daarom is in de resultaten geprobeerd om nog iets van de notie strijd in het onderzoek te brengen. Een volgende stap zou kunnen zijn om vanuit deze theoretische bril de gereconstrueerde beleidstheorie te verklaren.

### Aanbevelingen

De beoordeling van de gereconstrueerde beleidstheorie is niet positief te noemen. Een grote mate van inconsistentie, een geringe mate van plausibiliteit en weinig draagvlak zijn harde oordelen. Omdat de beoordelingscriteria en belangrijke beslissingen in het theoretisch kader in samenspraak met de opdrachtgever tot stand zijn gekomen, wil ik niets afdoen van deze oordelen. De opdrachtgever wil graag een duidelijke en doortimmerde visie achter beleid; vanuit het gekozen analyseperspectief is deze in geringe mate aanwezig.

Vanuit de beoordeling doet de opdrachtgever er goed aan om, zeker als het project een vervolg krijgt, het hoofdstuk 'bevindingen' door te lezen. Hierin worden de argumentaties achter beleid, maar ook de beoordeling daarvan en de impliciete, niet onderbouwde vooronderstellingen helder voor het voetlicht gebracht. Duidelijk wordt waarom de beleidstheorie achter het project overwegend negatief beoordeeld is. Duidelijk wordt ook wat de keuzen zijn die nog expliciet gemaakt moeten worden voordat het beschreven beleid daadwerkelijk uitgevoerd kan worden. Eén van de respondenten zei tijdens het interview dat het eindrapport van het project volgens

hem de architectuur vormt voor de uitvoering van het vrijwillige milieubeleid. Met andere woorden: alle keuzen zijn gemaakt en de uitvoerders hoeven alleen nog maar te doen wat er staat om één milieuloket te realiseren. De bevindingen maken duidelijk dat dit niet mogelijk is. De inconsistenties moeten nog uit de wereld geholpen en belangrijke impliciete uitgangspunten moeten nog worden besproken en onderbouwd.

Een andere aanbeveling aan de afdeling Projectmanagement is om niet te veel te verwachten van projectmanagement als instrument om een consistente, plausibele en gedragen visie op beleid te bewerkstelligen. Projectmanagement is een ‘technisch’ instrument dat geen rekening houdt met aspecten als strijd, belangen en emoties. Deze spelen hoe dan ook een rol in beleidsprocessen waar verschillende mensen uit diverse afdelingen bij betrokken zijn. Ze vormen stoorzenders om tot een volstrekt heldere en doortimmerde visie op beleid te komen.

Hoewel het streven naar consistentie en helderheid te prijzen is, moet dus tegelijkertijd het besef aanwezig zijn dat er andere mechanismen een rol spelen dan alleen rationaliteit en logica. Als vanuit dat perspectief naar het project gekeken wordt, is het een prestatie dat het uiteindelijk in de huidige vorm door het managementteam is gekomen. Blijkbaar is het projectteam erin geslaagd om de opvattingen van alle afdelingen in voldoende mate in het project terug te laten komen en dan nog eens in een vorm waarbij iedereen ermee kan leven. Dat deze mechanismen ten koste gaan van de consistentie van de beleidstheorie is iets wat de afdeling zich moet realiseren.

### **Reflectie op theorie**

De inzet van de gereconstrueerde beleidstheorie was om de visie achter het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ duidelijk te maken. Dit is dan ook gebeurd; bij de reconstructie wordt een stuk tekst waarin allerlei argumentaties verborgen zijn, geanalyseerd. De verschillende soorten argumentaties worden per soort en per onderwerp gecategoriseerd. Er ontstaat een overzichtelijk geheel waarop relatief eenvoudig analyses kunnen worden losgelaten, zoals de beoordeling. Ook is het goed mogelijk om de gereconstrueerde beleidstheorie te beoordelen. Kortom, de beleidstheorie is een goed instrument om de expliciete argumentaties die aan beleid ten grondslag liggen op een overzichtelijke manier te presenteren.

De pretentie om impliciete argumentaties te achterhalen, valt in de praktijk al moeilijker te realiseren. Het blijkt moeilijk te zijn om impliciete argumentaties eenduidig vast te stellen, met name omdat aan papier geen vragen gesteld kunnen worden. Vaak is het gissen naar de precieze impliciete onderbouwing van argumentaties. Daardoor is het moeilijk om een slag dieper te gaan dan het ordenen van expliciete argumenten.

Tijdens dit onderzoek is ook duidelijk geworden dat de beleidstheorie als ‘analyse-instrument’ zijn beperkingen heeft. In de eerste plaats is er geen plaats voor de notie van tekst als uitdrukking van strijd. De intenties die in de argumentaties naar voren komen, worden voor waar aangenomen. De beleidstheorie heeft een uitgesproken instrumentele kijk op beleid. Voor retoriek en symboliek is binnen het concept van de beleidstheorie geen sprake. Voor een evenwichtige visie op beleid zouden naast het perspectief van de beleidstheorie nog andere perspectieven gehanteerd moeten worden, bijvoorbeeld het psychologische, sociologische of politicologische. De beleidstheorie geeft als het ware een dwarsdoorsnede van het beleid, maar om de driedimensionale vorm van beleid te ontdekken moeten er meerdere dwarsdoorsneden worden gemaakt.

In de tweede plaats is het gevaar groot dat de onderzoeker zijn eigen samenhang binnen de beleidstheorie probeert te brengen. Hij moet erg oppassen om tijdens de reconstructie geen verbanden in de argumentaties te leggen die er niet zijn.

In de derde plaats is het gevaar groot dat er in de beoordeling van de beleidstheorie tautologische elementen sluipen. Bij de beoordeling aan de hand van het criterium plausibiliteit kan dat

bijvoorbeeld gebeuren door te veel nadruk te leggen op de gegevens die in het project zelf worden aangedragen om de gemaakte keuzen aannemelijk te maken. Bij de beoordeling aan de hand van het criterium draagvlak kan dat heel gemakkelijk gebeuren door het draagvlak te bepalen bij de mensen die het beleid gevormd hebben.

### **Afsluiting**

Het nut van dit onderzoek is tweeledig geweest. Allereerst zijn er vanuit het perspectief van de beleidstheorie inzichten ontstaan over de 'kwaliteit' van het VROM-project Verbetering milieudienstverlening. Bovendien zijn er inzichten ontstaan over het perspectief dat de afdeling Projectmanagement hanteert bij het opzetten en evalueren van haar projecten. Deze inzichten kunnen worden meegenomen als het project een vervolg krijgt of als er nieuwe projecten worden opgezet.

In de tweede plaats heeft er een stuk theorie-ontwikkeling plaatsgevonden rond het 'instrument' beleidstheorie om beleid te analyseren en te evalueren. Over de definitie ervan is meer duidelijk geworden, het begrip is geoperationaliseerd en in de praktijk is getest en de mogelijkheden en beperkingen van de beleidstheorie als theoretisch perspectief zijn duidelijker geworden. Hopelijk worden deze inzichten in de toekomst gebruikt door degenen die met dit concept aan de slag gaan.



# LITERATUURLIJST

- Argyris, C. & Schön, D.A. (1974), *Theory in practice: increasing professional effectiveness*, Jossey-Bass, San Fransisco
- Axelrod, R. (1976), *Structure of decision: the cognitive maps of political elites*, Priceton University Press, Priceton
- Babbie, E. (1994), *The practice of social research*, Wadsworth, Belmont
- Bressers, J.T.A. en Hoogerwerf, A. (1991), *Beleidsevaluatie*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Dael, R. van, Gelder, W. van en Jonk, A. (2000), *Het resultaat geteld; over verantwoording en informatievoorziening*, SHEC, Den Haag
- Dael, R.A. (1991), *Modern political analysis*, Prentice Hall, New Jersey
- Derksen, W. (1986), *Het belang van 'harde' variabelen en niet-manipuleerbare adviezen*, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, pag. 370-384
- Dijk, J.P. van (2001), *Gemeentelijk gezondheidsbeleid*, ULG, Groningen
- Doorn, J.A.A. van (1985), *Over beleidstheorieën; een technologische en sociologische interpretatie*, in: *Beleid en Maatschappij* (1985), pag. 107-116
- Dunn, W.M. (1994), *Public policy analysis*, Prentice Hall, New Jersey
- Dussen, J.W. van der (2001), *Doelenbomen, verantwoordelijkheden en effecten van activiteiten*, in: *Overheidsmanagement*, jaargang 14, nr. 3, pag. 77-81
- Edelman, M. (1977), *Political language; words that succeed and policies that fail*, Academic Press, New York, pag. 103-118, in: Hupe, P.L. en Edwards, A.R. (2000), *De retoriek en symboliek van beleid*, pag. 114-129
- Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (2000), *Analyse van bestaande en potentiële instrumenten*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg
- Fermin, A.M.E. (1997), *Nederlandse Politieke Partijen over minderhedenbeleid*, Thesis Publishers, Amsterdam
- Graaf, H. van de (1988), *Beleid en beoordeling van beleidstheorieën*, in: *Beleid en Maatschappij*, nr. 15, pag. 7-20
- Graaf, H van de & R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*, Coutinho, Muiderberg

- Haan, W.J.M. de (1997), *Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid; een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*, SCP, Rijswijk
- Hakvoort, J.L.M. (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Eburon, Delft
- Heffen, O. van (1993), *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving; de problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten*, Universiteit Twente, Enschede
- Hoogerwerf, A. (1984), *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, in: *Acta Politica* 4, pag. 493-531
- Hoogerwerf, A. (1986), *Vanaf de top gezien*, Sijthoff, Amsterdam
- Hupe, P.L. (1992), *Om de kwaliteit van de macht – Het werkgelegenheidsplan van minister Den Uyl in vijfvoud beschouwd*, Gouda Quint BV, Arnhem
- Klok, P.J. (1989), *Convenanten als instrument van milieubeleid*, Universiteit Twente, Enschede
- Klok, P.J., Arentsen, M.J. en Hoogerwerf, A. (1993), *Om een aanvaardbaar beleid: een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*, CBOO, Twente
- Koningsveld, H. (1998), *Het verschijnsel wetenschap; een inleiding tot de wetenschapsfilosofie*, Boom, Meppel
- Kraan-Jetten, A. (1986), *Reconstructie en evaluatie van beleidstheorieën*, in: *Beleid en Maatschappij* 4, pag. 186-195
- Kruyskamp, C. (1976), *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage
- Kuypers, G. (1980), *Beginselen van beleidsontwikkeling (A-deel)*, Coutinho, Muiderberg
- Leeuw, F.L. (1983), *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag; een studie naar theorieën over gedrag die aan beleid ten grondslag liggen*, Utrecht
- Leeuw, F.L. (1987), *De reconstructie en evaluatie van beleidstheorieën als methode van beleidsonderzoek: achtergronden, werkwijze, toepassing en relevantie*, in: Van de Vall, M. en Leeuw, F.L., *Sociaal beleidsonderzoek; differentiatie en ontwikkeling*, VUGA Uitgeverij B.V. 's-Gravenhage
- Lehning, P.B. (1991), *Beleid op niveau; over de architectuur van overheidsinterventie*, Boom, Meppel
- Loo, M. van der (1996), *Beleid, beleidsprocessen en beleidsschrijven*, in: Janssen, D.M.L. (red), *Beleidsnota's*, Stenfert Kroese, Houten
- Mierlo, J.G.A. van (1995), *Bureaucratie en bureaucratisering, een theoretische en praktische verkenning van recente ontwikkelingen in de publieke en particuliere sector*, in:

- Hemels, J.M.H.J. (red), Besturen en Innovatie, handboek voor bestuurders en managers, Uitgeverij Bohm, Stafleu en Van Loghum, Houten
- Mierlo, J.G.A. van (2002), Beleidsfalen en beleidsevaluatie in de publieke sector
  - Ministerie van VROM (2001), De burger centraal in dienstverlening en beleid - discussienota ten behoeve van een dienstverleningbeleid voor het Ministerie van VROM, Ministerie van VROM, Den Haag
  - Ministerie van VROM (2001), Een wereld en een wil – werken aan duurzaamheid, nationaal milieubeleidsplan 4, Ministerie van VROM, Den Haag
  - Ministerie van VROM (2002), Verbetering Milieudienstverlening – eindrapport, Ministerie van VROM, Den Haag
  - Ministerie van VROM (2003), Evaluatierapport Verbeteropties milieudienstverlening, Ministerie van VROM, Den Haag
  - Mulder, S.H. & Vossen, J. (2003), Hoe kan maatschappelijk verantwoord ondernemen worden bevorderd?, TNS NIPO, Amsterdam
  - Onderwijsraad (1998), Positie van de deelnemer, Onderwijsraad, Den Haag
  - Parsons, D.W. (1995), Public Policy; an introduction to the theory and practice of policy analysis, Edward Elgar Publishing, Lyme
  - Peppel, R.A. van de (1992), Convenanten en de binding van de doelgroep, in: Bestuurskunde, jaargang 1, nummer 5, pag. 238-246)
  - Pröpper, I.M.A.M. & Reneman, D.D. (1993), De beleidstheorie als argumentatie, in: Beleidswetenschap 7, pag. 238-256
  - Rainey, H.G. (1997), Understanding and managing public organizations (second edition), Jossey-Bass Publishers, San Fransisco
  - Rijk, M. de (1990), De preek, de worst en de zweep, communicatieve, economische of juridische instrumenten van milieubeleid, in: Milieumagazine: maandblad voor strategisch milieumanagement, jaargang 1, nummer 2, pag. 4-8
  - Ringeling, A.B. (1985), Beleidstheorieën en theorieën over beleid, in: Beleid en Maatschappij 11, pag. 275-284
  - Ringeling, A.B. (1996), De toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde, in: Alberts, G. (red.), Beleidswetenschap en praktijk 1; de stand van het onderzoek in Nederland, p. 85-204
  - Rosenthal, U. (1995), Publiek partnerschap – het een-op-een-principe ter discussie gesteld, in: Bestuurskunde, jaargang 4, nummer 3, pag. 115-121
  - Snellen, I.T.M. (1987), Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn

- Tweede Kamer (1999), 26573, nr. 2, Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording; Nota met voorstellen voor herontwerp van departementale begrotingen en verantwoordingen
- Willems en Van den Wildenberg BV (2001), Evaluatierapport Schoner Produceren, Ministerie van VROM, Den Haag
- WRR (2001), Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Zalm, G. (1999), Resultaatgericht begroten en verantwoorden; mythen, paradoxen en taboes, in: Beleidsanalyse 28, p. 3-4
- Zwanenburg, M.A. (2000), Syllabus Kwalitatieve Onderzoeksmethoden, Erasmus Universiteit, Rotterdam

# BIJLAGE 1 - PROBLEEMSTELLING

In deze bijlage wordt de probleemstelling van het onderzoek verkend. Deze luidt als volgt.

## **Hoe ziet de beleidstheorie achter het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ eruit en welk oordeel is over die beleidstheorie te geven?**

De reden van deze verkenning is dat de probleemstelling de leidende vraag voor het onderzoek is. Het is daarom goed om hierbij uitgebreid stil te staan en hem goed te doordenken.

### **Probleem**

Het probleem achter deze probleemstelling is dat niet bekend is wat de beleidstheorie achter het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ is en dat ook onbekend is hoe goed die is. Als de vragen in de probleemstelling zijn beantwoord, is dit probleem opgelost.

Dit probleem moet nadrukkelijk niet verward worden met het probleem dat het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ wil aanpakken, namelijk de geringe effectiviteit van de vrijwillige milieu-instrumenten.

### **Probleemtypen**

Hakvoort onderscheidt drie typen problemen: sociale problemen, beleidsproblemen en onderzoeksproblemen. Een sociaal probleem wordt omschreven als een situatie of ontwikkeling die door een aantal mensen of groeperingen als ongewenst wordt gezien. Een beleidsprobleem is volgens Hakvoort een door één of meer beleidsactoren ervaren verschil tussen een bestaande of verwachte situatie en een gewenste situatie. Een onderzoeksprobleem wordt gedefinieerd als een probleem waarover door middel van wetenschappelijk onderzoek informatie kan worden verzameld (Hakvoort, 1996, pag. 57).

Het probleem dat in deze probleemstelling naar voren komt, is een onderzoeksprobleem. Als er in deze gevallen namelijk informatie wordt verzameld, worden de gegevens en relaties die onbekend zijn, bekend. De onwetendheid, die in deze probleemstelling het probleem is, wordt door het onderzoek gereduceerd. Het is goed om er nogmaals op te wijzen dat het onderzoeksprobleem niet hetzelfde is als het beleidsprobleem achter het onderzochte project.

### **Functie van probleemoplossing**

Een tweede typering die in de literatuur wordt onderscheiden, is die van een beschrijvende en een verklarende probleemstelling. Een beschrijvende probleemstelling bevat termen als wie, wat en waar. Verklarende probleemstellingen vragen naar het waarom en waartoe van knelpunten (Hakvoort, 1996, pag. 62). Een beschrijvende probleemstelling wil inzicht geven, terwijl een verklarende uitleg wil geven.

Op het eerste gezicht heeft de probleemstelling in dit onderzoek een beschrijvend karakter. De beleidstheorie achter het geformuleerde beleid in het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ wordt namelijk beschreven. Ook wordt de waardering van deze beleidstheorie aan de hand van diverse beoordelingscriteria beschreven.

Bij een nadere beschouwing heeft de probleemstelling van dit onderzoek ook een verklarend karakter. De beleidstheorie geeft namelijk inzicht in de rationele basis die onder het beleid ligt. Door de beleidstheorie op te sporen, wordt voor een deel verklaard waarom het beleid op een bepaalde manier is vormgegeven. Bovendien wordt door het beoordelen van de beleidstheorie het niveau van het beleid voor een deel verklaard. Immers, de vooronderstellingen achter beleid hebben, naast andere factoren, invloed op de beleidsinhoud (Kraan-Jetten, 1986, pag. 193).

Hoewel het beschrijvende woord 'wat' in de probleemstelling zit, wordt door het achterhalen van de beleidstheorie eigenlijk de vraag beantwoord waarom beleid op een bepaalde manier vormgegeven is. Door het beoordelen van de beleidstheorie wordt de vraag beantwoord in hoeverre de beleidstheorie een succes- of faalfactor is bij de totstandkoming en het effect van beleid. Hierachter zit overigens wel de veronderstelling dat een goede beleidstheorie goed beleid voortbrengt; aan deze aanname wordt in het onderzoek de nodige aandacht besteed.

### **Relevantie**

Wat betreft de relevantie van de probleemstelling kan het onderscheid gemaakt worden tussen theoretische en maatschappelijke relevantie (Hakvoort, 1996, pag. 64). Theoretische relevantie betreft de toegevoegde waarde van de oplossing van het probleem voor het theoretische 'bouwwerk'. Maatschappelijke relevantie verwijst naar de waarde die de oplossing van het probleem aan de maatschappij toevoegt.

De probleemstelling is in het licht van deze tweedeling vooral maatschappelijk relevant: de theorie wordt als gegeven genomen en is de bril waardoor naar het project wordt gekeken. Het doel van het onderzoek is niet om de theorie uit te breiden of uit te diepen. De maatschappelijke relevantie komt tot uitdrukking in de aanbevelingen die gedaan kunnen worden. Deze kunnen ten goede komen aan het beleid, al moet bij deze stelling in het licht van de hiervoor besproken aanname wel voorzichtigheid in acht worden genomen.

Naast maatschappelijke relevantie kan het onderzoek ook theoretische relevantie hebben. Het is namelijk mogelijk dat er vanuit de onderzoekspraktijk kritische kanttekeningen geplaatst worden bij de theorie. Een deel van het theoretisch kader kan bijvoorbeeld gefalsificeerd worden. Het onderzoek voegt in dit geval wel waarde toe aan de theorie en is dan wel theoretisch relevant. Het is echter niet de bedoeling van het onderzoek om theoretische relevantie te hebben. Als het al theoretisch relevant is, is de theoretische relevantie niet meer dan een 'toevallig' neveneffect.

### **Organisatorische relevantie**

Eigenlijk kan beter gesproken worden van 'organisatorische relevantie', omdat de organisatie allereerst beïnvloed wordt. De beleidstheorie legt het denkkader bloot dat aan beleid ten grondslag ligt. Dit kader wordt de organisatie voor ogen gehouden. Deze moet er eerst lering van trekken, de leerpunten verwerken in het beleid en het beleid uitvoeren voordat de relevantie in de maatschappij tot uitdrukking komt.

## BIJLAGE 2 - ALGEMENE REKENKAMER

De opdrachtgever, de afdeling Projectmanagement binnen het ministerie van VROM, wil onder andere weten wat de Algemene Rekenkamer onder beleidstheorie verstaat en hoe de werkwijze van de afdeling daarin past. Daarom is het onvermijdelijk om de definitie van de Algemene Rekenkamer onder de loep te nemen en te plaatsen binnen datgene wat in het theoretisch kader over de beleidstheorie is bekend geworden.

### **VBTB**

De Algemene Rekenkamer vraagt de ministeries om vanaf 2002 te gaan begroten volgens het VBTB-principe. In de nieuwe voorstellen worden beleid, prestaties en geld in hun onderlinge relatie veel sterker dan tot nu toe het geval was, gepresenteerd (Tweede Kamer, 1999, pag. 4). Hierover is in de aanleiding al meer gezegd. In de kern gaat het er om dat in de begroting en de verantwoording een expliciete koppeling wordt gelegd tussen beleidsdoelstellingen, daarvoor te leveren producten of diensten en het daarvoor benodigde budget (Dael e.a., 2000, pag. 17). De drie kernvragen zijn: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

### **Beleidstheorie**

Het expliciteren van de beleidstheorie is een eis die, in het kader van de VBTB-ontwikkeling, gesteld wordt. De beleidstheorie wordt gezien als de onderbouwing van de relatie tussen input, output en outcome (Zalm, 1999, pag. 3). Met de input wordt bedoeld op de kosten die in een bepaald beleid worden gestoken. De output is het beoogde of gerealiseerde beleid en de outcome is het beoogde effect (doel) of het gerealiseerde effect. Bij de beleidsbegroting kan de beleidstheorie op haar inhoud worden beoordeeld en kan dus een inhoudelijk oordeel over het begrote bedrag worden gegeven. Bij de beleidsverantwoording kan geïnterpreteerd worden of de beleidstheorie in de praktijk heeft gewerkt; daardoor kan een inhoudelijk beredeneerde verantwoording worden gegeven.

In vergelijking met de definitie die de wetenschappelijke literatuur van beleidstheorieën geeft, is die van de Algemene Rekenkamer beperkt. Deze is namelijk beperkt tot de doel-middel-argumentaties (finale relaties) en tot het beleid zelf. De causale en normatieve relaties blijven buiten beeld en ook de argumentaties over het proces, de organisatie en het veld worden buiten beschouwing gelaten. Deze waarneming wordt gesteund door uitspraken als “De doelenboom is een soort grafische weergave van de achter een beleidsontwerp berustende beleidstheorie” (Van der Dussen, 2001, pag. 78). Hier wordt nadrukkelijk alleen over doel-middel-relaties gesproken.

## BIJLAGE 3 - RESULTATEN ONGEORDEND

### Doelen en middelen

- één aanspreekpunt voor uitvoering van product bij logische uitvoeringsinstantie
- afspraken maken over de info-uitwisseling tussen uitvoeringsinstanties en waar mogelijk het verzorgen van de intake van elkaars producten
- bedrijvenloketmodel
- beschrijving van het milieuveld
- de beantwoording van de vraag of vrijwillige milieu-instrumenten het MKB voldoende bereiken
- dienstverlening zo dicht mogelijk bij de klant
- dienstverleningsmodellen
- drempel voor het MKB zo laag mogelijk houden
- duurzaam omgaan met milieu
- duurzaam produceren en consumeren
- eenduidige manier van bediening en doorverwijzing van 'klanten'
- eenvoudig voor bedrijf om van een product gebruik te maken
- eenvoudige producten
- effectieve vrijwillige milieu-instrumenten
- effectiever milieubeleid
- er moeten randvoorwaarden producten aan producten worden gesteld
- evaluatie van 'schoner produceren'
- vraagpatronenanalyse
- front-office op lokaal niveau
- gebruik maken van expertise derden
- interne analyse
- interviews
- kernteam
- kwaliteitsverbetering van de milieudienstverlening
- meer gemak
- meer samenhangend beeld van milieudienstverlening
- meer stroomlijning van werkprocessen in de milieudienstverlening
- met kleine acties beginnen
- milieuproducten beter bij een dienst krijgen
- minder administratieve lasten voor de ondernemer
- MKB en dienstverleners weten wat waar te vinden is
- MT KvI
- oplossingsrichtingen
- overzichtelijk totaaloverzicht van organisaties en diensten
- producten aanbieden daar waar bedrijven toch al binnenlopen
- producten meer in samenhang aanbieden
- projectteam
- samenhang tussen producten
- samenhangende vragen worden samenhangend beantwoord
- toetsing op samenhang en overlap met andere producten
- uitvoering van vrijwillige milieu-instrumenten
- uitvoeringsinstanties
- uitvoeringsinstanties stimuleren en sturen om 1 aanspreekpunt voor MKB te creëren

- verbetering van het imago van de overheid
- verbetering van milieudienstverlening
- verbeteringen aan de beleidsmatige kant
- verplichte maatregelen
- voorkomen dat er niets gebeurt
- vragen aan vertegenwoordigers van het MKB
- vragen aan vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties
- vrijwillige instrumenten
- weinig moeite voor het MKB om een product aan te vragen
- workshops

Oorzaak	Gevolg
De vrijwillige milieu-instrumenten bereiken het MKB onvoldoende	De doelen van het milieubeleid worden onvoldoende gerealiseerd.
Er zijn al initiatieven die passen bij de verbetering van dienstverlening	Het Milieuloket sluit aan bij deze initiatieven.
Het is niet bekend welk percentage van het MKB gebruik maakt van vrijwillige milieu-instrumenten	Het is moeilijk om de vraag te beantwoorden of vrijwillige milieu-instrumenten het MKB moeilijk bereiken
Het is moeilijk om het MKB te vragen of het gebruik maakt van elk product wat op haar van toepassing is.	Het is moeilijk om de vraag te beantwoorden of vrijwillige milieu-instrumenten het MKB moeilijk bereiken
Het is voor het MKB niet bekend waar het moet zijn voor het antwoord op een bepaalde vraag (ondoorzichtigheid)	Het MKB is niet bekend met alle vrijwillige milieu-instrumenten
Het MKB krijgt niet altijd een volledig antwoord op een vraag (onvolledigheid, hokjesdenken)	Het MKB is niet bekend met alle vrijwillige milieu-instrumenten
De kosten van het aanvragen van een product kunnen de baten overschrijden (te veel tijd of moeite)	Het MKB is niet bekend met alle vrijwillige milieu-instrumenten
Uit de evaluatie 'Schoner produceren' blijkt dat een bedrijf soms meer dan 7 milieucontactpersonen heeft binnen de provincie.	Het MKB is niet bekend met alle vrijwillige milieu-instrumenten
Bij de uitvoering van de wettelijke milieu-instrumenten spelen de verschillende overheidslagen een wisselende rol	Er ontstaat een ondoorzichtig geheel van producten en organisaties
Er zijn veel verschillende aanspreekpunten voor het MKB als het gaat om vrijwillige milieu-instrumenten.	Slechte uitvoering van instrumenten
Baliemedewerkers van uitvoeringsorganisaties kennen niet altijd hun eigen aanbod, laat staan dat van een ander	Slechte uitvoering van instrumenten
Verschiedende uitvoeringsorganisaties geven verschillende antwoorden op vragen	Slechte uitvoering van instrumenten
Vrijwillige producten zijn alleen bij de rijksoverheid aan te vragen en niet bij de logische lokale inlooppunten voor het MKB	Slechte uitvoering van instrumenten
Bij het ontwerp van instrumenten is er	Slecht ontwerp van instrumenten

onvoldoende aandacht voor het doelgroepenbereik	
In de opzet van instrumenten wordt niet gekeken naar de samenhang (postzegels)	Slecht ontwerp van instrumenten
Uitvoering van instrumenten wordt ondergebracht bij uitvoeringsorganisaties van het rijk.	Slecht ontwerp van instrumenten
De producten van uitvoeringsorganisaties van het rijk zijn niet altijd bekend op lagere niveaus	Slecht ontwerp van instrumenten
Een product is een doel op zich; de uitvoering wordt buiten beschouwing gelaten	Slecht ontwerp van instrumenten
Producten spreken elkaar tegen	Slecht ontwerp van instrumenten
Slecht ontwerp van de instrumenten	Slecht bereik van de instrumenten
Slechte uitvoering van instrumenten	Slecht bereik van de instrumenten
Slecht bereik van de instrumenten	Slechte effectiviteit van beleid
Slecht bereik van de instrumenten	Negatief imago van de overheid
Milieuproducten gelden vaak voor een kortere periode, kunnen moeilijk gestandaardiseerd worden uitgevoerd en hebben geen heel grote groepen afnemers.	Het EOS-model is niet geschikt
Milieuproducten zijn niet allemaal voor dezelfde doelgroep op hetzelfde terrein	Het CWI-model is niet geschikt
In het milieuveld zijn verschillende organisaties betrokken; NOVEM-model neemt deze niet allemaal mee	NOVEM-model is niet geschikt
Het MDW-model is geen model, maar een voorwaarde	Het MDW-model is niet geschikt
samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties organisaties blijven in bedrijvenloketmodel naast elkaar bestaan	producten bij meer organisaties bekend expertise blijft behouden
in het bedrijvenloketmodel zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk	flexibiliteit
flexibiliteit	geen keurslijf, dus bedrijvenloketmodel
verbetering beleidskant	toetsing op met name efficiency toetsing op overlapping
afhankelijk van de manier waarop de uitvoeringsinstanties georganiseerd zijn, worden hun producten aan het MKB aangeboden	
van een structurele samenwerking tussen de uitvoeringsinstanties is geen sprake	
voor een MKB-bedrijf is het niet logisch dat verplichte en vrijwillige instrumenten gescheiden blijven	scheiding verplichte-vrijwillige instrumenten moet worden losgelaten
ondoorzichtig aanbod instrumenten	administratieve lasten overstijgen baten van het instrument

<b>Beginsel</b>	<b>Norm</b>
Effectief milieubeleid is milieubeleid dat het MKB beter bereikt	Verbetering van milieudienstverlening is de oplossing voor het 'probleem'
	De uitvoering van vrijwillige milieu-

	instrumenten moet zo veel mogelijk worden uitbesteed
	Niet opnieuw het wiel uitvinden
	De klant wil niet verschillende loketten aflopen, maar wil alle antwoorden op één plaats krijgen.
	Dienstverlening dicht bij de klant
	Eenvoudige producten
	Scheiding vrijwillige en verplichte instrumenten niet logisch
	Expertise van elke organisatie behouden
	Transparante dienstverlening
	Koppeling vrijwillige aan verplichte producten
DGM is de enige actor die in het milieuveld grote veranderingen kan bewerkstelligen	de rol van DGM is die van regisseur
	Bestaande initiatieven stimuleren
	Think big, start small
DGM kan dienstverlening niet alleen verbeteren	kennis en expertise van anderen nodig
een strakkere organisatie levert meer managementinfo op dan een minder strakke	1 loket is de manier van organiseren

# BIJLAGE 4 - INTERVIEWVERSLAGEN

## Inleiding op de vragen

Beste collega's,

Zoals jullie waarschijnlijk wel weten, werk ik op dit moment als stagiair bij de afdeling projectmanagement. Mijn hoofdonderwerp is feitelijk het uitvoeren van een afstudeeronderzoek, hoewel ik hier verschillende dingen naast doe. Het afstudeeronderzoek gaat over beleidstheorieën, in het kort gezegd argumentaties achter beleid. Naast een stuk theorieonderzoek en –vorming op dit gebied probeer ik de beleidstheorie achter het afgeronde project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ te achterhalen. Jullie hebben allen een rol gehad in dit project.

Eén van de criteria die ik op de beleidstheorie achter ‘Verbeteropties milieudienstverlening’ loslaat, is draagvlak. Hierbij onderzoek ik het draagvlak van de beleidstheorie bij verschillende betrokkenen. Graag zou ik jullie interviewen om het draagvlak van de beleidstheorie bij jullie te bepalen.

Bij deze brief vinden jullie een aantal pagina's waarop de verschillende argumentaties achter het project zoals die uit mijn onderzoek zijn gekomen, worden vermeld. Ik wil jullie vragen om deze goed te bestuderen, de argumentaties te selecteren waarmee jullie het niet eens zijn en bij dit standpunt argumenten bedenken. **Het is niet de bedoeling om na te gaan óf deze argumentaties daadwerkelijk achter het project zitten, maar om jullie mening over de argumentaties te horen.**

Binnenkort zal ik een afspraak maken voor een interview. Veel lees- en denkplezier!

Bram Maljaars

Bijlage: argumentaties achter het project ‘Verbeteropties milieudienstverlening’

### **Directeur Klimaatverandering en Industrie – 15-8-2002**

- Ik viel midden in het project, omdat mijn voorganger het had gestart. Eigenlijk ben ik het vanaf het begin niet zo eens geweest met sommige uitgangspunten van het project. Ik heb nogal wat conflicten gehad met de projectleider en heb het idee dat hij niet zo goed naar mij luisterde. Hij zei wel ja, maar deed nee.
- Eén aanspreekpunt bij een logische instantie is voor mij geen optie. Er zijn op milieugebied zo ontzettend veel wetten en regels dat je die onmogelijk bij één organisatie kunt onderbrengen. Je hebt dan misschien wel één loket, maar binnen dat loket heeft niemand het totaaloverzicht. Je moet ergens schotten zetten!
- Binnen het project leefde heel sterk de gedachte dat verkokering en versnippering oorzaken zijn van het gesignaleerde probleem. Ik ben het daar maar ten dele mee eens. Volgens mij is de luiheid van ambtenaren die info moeten verstrekken en hun gebrek aan motivatie een veel belangrijker reden dat de informatieverstrekking vaak fout of stroef gaat. Ze willen vaak niet verder kijken dan hun neus lang is.

- In de argumenten wordt geopperd dat het de taak van DGM is om duurzaamheid te stimuleren. Ik ben het daar principieel mee oneens: het is onze taak als ambtelijke organisatie om de minister te dienen. Als hij wil dat we een andere prioriteit boven het stimuleren van duurzaamheid moeten kiezen, moeten we dat doen.
- Hetzelfde geldt voor de argumentatie dat het imago van de overheid moet verbeteren. Volgens mij kan dat geen doel zijn van een overheidsorganisatie. Je moet nu eenmaal als overheid vaak beslissingen nemen die niet lekker liggen in de maatschappij. Ook kun je het heel moeilijk goed doen bij de bedrijven en burgers. Weer zeg ik dus: we moeten de minister gehoorzamen, daar zijn we voor!

### **Projectleider uit kernteam en kerngroep – 28-8-2002**

- Ik heb in dit project veel problemen gehad met de directeur en het managementteam (MT). In plaats van steun te verlenen, hebben ze het project vooral in het begin erg beperkt. Later, toen ze er meer bij betrokken raakten, kwamen ze meer mee.
- Het MT heeft er steeds sterk op aangedrongen om het project te beperken. Zo moesten we alleen de vrijwillige instrumenten meenemen, terwijl je bij één milieuloket juist alle milieu-instrumenten zou moeten meenemen. De scheiding tussen vrijwillige en verplichte milieu-instrumenten is een interne, kunstmatige scheiding die je eigenlijk niet moet maken.
- Eveneens op aandringen van het MT hebben we de doelgroep moeten beperken tot het MKB, enkel en alleen om het 'behapbaar' en 'beperkt' te houden. Ook die scheiding is moeilijk te verdedigen. Veel beter hadden alle bedrijven meegenomen kunnen worden.
- Naast besluiten nemen over de organisatie en de uitvoering van het project had het projectteam ook draagvlak moeten creëren bij de afdelingen waar de verschillende leden vandaan kwamen. Dat gebeurde nu niet of nauwelijks, waardoor veel vooroordelen en onwetendheid heersten bij de mensen. Die kreeg ik op mijn beurt weer voor mijn kiezen bij de behandeling in het managementteam.

### **Deskundige uit kernteam en projectgroep – 3-9-2002**

- Als deskundigen wilden we heel ver gaan in het project en het behoorlijk overkoepelend maken. Door het MT is dat streven behoorlijk beperkt. De communicatie hierover ging eigenlijk alleen via de projectleider. Ik weet niet of hij te allen tijde veel energie heeft gestoken in het overhalen van het MT.
- Er is nu door het MT voor gekozen om het project te beperken tot de vrijwillige milieu-instrumenten. Ik vind dat ook de niet-vrijwillige milieu-instrumenten hadden moeten worden meegenomen worden in het project. Je moet als overheid denken vanuit de vragers, de bedrijven. Een kunstmatige scheiding tussen vrijwillige en niet-vrijwillige instrumenten die binnen de overheid wordt gehanteerd, past hier niet bij.
- Er worden allerlei problemen genoemd in de argumentaties, maar het eigenlijke probleem wordt niet genoemd. Dat is dat de wetten en regels die je als overheid bedenkt, gewoonweg niet werken.
- Inderdaad was de wens van het MT om te veranderen in kleine stappen. Je hebt me gevraagd om dingen aan te geven waarmee ik het niet eens ben, nou, dit is er weer zo een. Ik vind dat je als overheid ook moet durven zeggen: dit moet je radicaal anders doen.
- De rol van het projectteam was niet alleen meedenken, maar ook het creëren van draagvlak binnen de afdelingen. De betreffende vertegenwoordigers hebben dat veel te weinig gedaan. Als dat wel was gebeurd, was er veel narigheid in de vorm van weerstanden in het MT overwonnen.

### **Vertegenwoordiger afdeling industrie in projectgroep – 3-9-2002**

- Ik ben al een tijdje uit het project en weet ook niet meer zo goed waar we het precies allemaal over gehad hebben. Door je papieren is er wel weer veel boven gekomen, maar toch zijn sommige dingen echt weggezakt.
- Het project heeft de focus heel erg gelegd op de uitvoeringskant. Alle problemen komen daar volgens het project uit voort. Ik zie het probleem veel meer aan de beleidskant: de versnippering daar vertaalt zich in de uitvoering. Met het verbeteren van de uitvoering los je de wortel van alle kwaad dus niet op!
- Ik lees dat het doel van het project zou zijn om na te denken over één milieuloket. Volgens mij was het doel echter het realiseren van één milieuloket. Ik ben het daar dus niet mee eens.

### **Vertegenwoordiger afdeling energie en voertuigtechniek in de projectgroep – 22-8-2002**

- Ik zie aan de beleidstheorie dat in de projectgroep is geschipperd met de instrumenten die moeten worden meegenomen. Ik heb telkens aangedrongen op een beperking van het project tot de vrijwillige instrumenten en heb dat er ook doorgekregen. Je kunt immers niet alles meenemen; in der beschränkung zeigt sich den Meister. De projectgroep is toch steeds naar het verplichte beleidsinstrumentarium blijven lonken, dat zie je goed.
- Het woord ‘schipperen’ kun je ook toepassen op de doelgroep. Ik heb steeds aangedrongen op de beperking van de doelgroep tot het MKB, maar de projectgroep had een ongelooflijke drang om het hele bedrijfsleven bij het project te betrekken.
- Het was een heel foute keuze om de behoefte van de doelgroep te bepalen via de uitvoeringsorganisaties. Ook al zijn er misschien redenen voor deze keuze, je moet een doelgroep altijd betrekken bij dingen die je ervoor doet. Argumenten waarom het móeijlijk is om hun behoefte te peilen, doen daar niets van af.
- Ik lees dat het managementteam tussenresultaten had moeten bespreken en goedkeuren. Ik ben het er wel mee eens dat dit had gemoeten, maar het kwam niet overeen met wat daadwerkelijk gebeurde. Het MT is namelijk veel te lief en wilde de projectleider niet afvallen. Er zijn daarom geen krachtdadige beslissingen genomen, waardoor het project is blijven doorsudderen. Het had in een vroeg stadium al afgekapt moeten worden.

### **Vertegenwoordiger van een uitvoeringsorganisatie in de projectgroep – 22-8-2002**

- In het project wordt de slechte uitvoering van milieubeleid toegeschreven aan problemen in de uitvoering. Dit is in mijn visie grotendeels onwaar: VROM, dus het beleid, is het grootste probleem. De beleidsdirecties van VROM kun je vergelijken met grote eilandengroepen. Projecten en soms zelfs mensen vormen eilandjes binnen die groepen. Vind je het dan gek dat de uitvoering versnipperd is?
- Verschillende argumentaties achter het project maken duidelijk dat het consumeren van milieuproducten voor het MKB zo gemakkelijk mogelijk moet gebeuren. De milieu-instrumenten moeten bedrijven volgens het project met de paplepel ingegoten worden. Ik ben het hiermee niet eens. Het bedrijfsleven mag best een beetje moeite doen om te profiteren van vrijwillige milieu-instrumenten.
- Volgens mij zou het project niet alleen nadenken over één loket, maar dit ook realiseren. Nu krijg je weer zo'n rapport dat in de bureaulade verdwijnt.

### **Vertegenwoordiger van de afdeling producten en consumenten in het managementteam – 27-8-2002**

- Het project heeft zich beperkt tot de vrijwillige milieu-instrumenten. Ik heb me in deze beslissing moeten conformeren aan een meerderheid in het managementteam, maar eigenlijk vind ik dat alle milieu-instrumenten in het project meegenomen hadden moeten worden.
- Ik vind het een slechte zaak dat de behoefte van de doelgroep aan één loket niet is gepeild. Deze is nu via de bestaande loketten gepeild, maar die peiling kun je niet serieus nemen. Het is namelijk niet in het belang van de uitvoeringsinstanties om te zeggen dat er geen behoefte aan één loket is.
- Versnippering aanpakken via de uitvoering is alleen symptoombestrijding. Dit probleem ligt met name bij de beleidsdirecties van VROM. Dáár moet de oplossing gevonden worden, daar ligt de kern van het probleem.
- Het MT had inderdaad de rol van beslissen moeten hebben, maar heeft te weinig gestuurd. Het MT had krachtadiger moeten zijn. In een vroegtijdig stadium hadden duidelijke beslissingen genomen moeten worden.