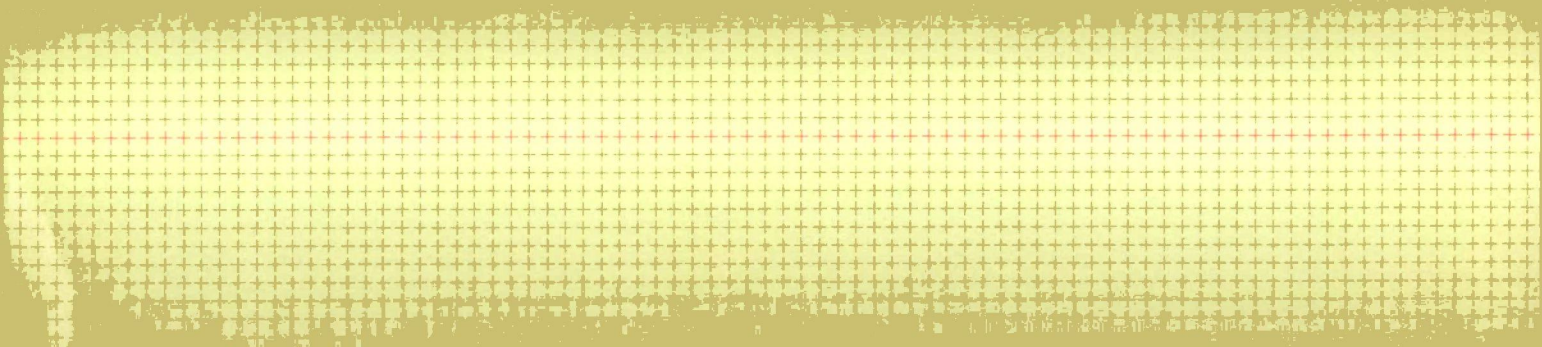


SIGNALERING EN SELECTIE

o



Achtergrondstudie nummer 3
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

164

SIGNALERING EN SELECTIE

Rapport over een onderzoek naar de
agendavorming van de rijksdienst

door
drs. Walther J.P. Kok

Subfaculteit der algemene politieke
en sociale wetenschappen
Universiteit van Amsterdam

December 1980
Achtergrondstudie nummer 3
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

c Walther Kok

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03345 4

INHOUDSOPGAVE

	pag.
Voorwoord	1
Samenvatting	2
DEEL EEN: THEORIE	
Inleiding	7
Agendabouw	9
Barrières: 1. De omgeving	11
2. De aard van het verlangen of politieke eis	12
3. Participanten en methode	13
4. De rijksoverheid zelf	16
5. Onderlinge vervlechting	18
Toetsingscriteria	22
DEEL TWEE: ONDERZOEK	
Cases	28
Beperkingen	30
Resultaten	
I. De omgeving	32
II. De aard van de eis	34
III. Participanten en methode	37
IV. De rijksoverheid zelf	43
V. Onderlinge vervlechting	51
De theoretische drieslag 'signalering, selectie en kanalisering'	53
Knelpunten	54
DEEL DRIE: AANBEVELINGEN	
Aanbevelingen ten aanzien van de signalering	59
Aanbevelingen ten aanzien van de selectie	61

Aanbevelingen ten aanzien van de kanalisering	63
---	----

DEEL IV

Noten	65
-------	----

Bijlage 1: Vragenlijst	66
------------------------	----

Bijlage 2: Ambtelijke invloed	77
-------------------------------	----

Gebruikte literatuur	82
----------------------	----

Voorwoord

Het eerste signaal over het bestaan van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst bereikte mij eind 1979. Professor Kooiman verzocht toen aan Cees van der Eijk en mijzelf te willen meewerken aan de door die commissie in haar intussen verschenen 1e rapport geplande achtergrondstudie naar signalerings-, selectie- en kanaliseringsproblemen. Helaas kon Cees van der Eijk wegens drukke werkzaamheden niet als mede-onderzoeker optreden. Van zijn adviezen heb ik daarentegen, met name ten aanzien van het eerste gedeelte van deze studie, dankbaar en naar ik hoop met vrucht gebruik gemaakt. De ruimte in mijn agenda werd gecreëerd doordat de commissie het mogelijk maakte dat Liesbeth de Bruin secretariële ondersteuning verleende. De samenwerking met haar was belangrijk voor het plezier waarmee ik aan dit onderzoek heb gewerkt. Daartoe heeft zeker ook de begeleidingscommissie bijgedragen, die door kritische commentaren en suggesties een erg stimulerende rol heeft gespeeld.

Samenvatting

Opzet

Als theoretisch model ter beantwoording van de vraag 'waarom maken sommige (politieke) eisen een betere kans dan andere om door de overheid serieus genomen te worden' is gekozen voor de agendabouwbenadering. Hierin wordt bij de bestudering van de signalerings- en selectiemechanismen gezien onder welke voorwaarden en omstandigheden besluitnemers herkennen dat er maatschappelijke problemen bestaan en erkennen dat zij daar iets aan moeten doen. In de verdere uitwerking hiervan stond een vijftal aspecten centraal, te weten:

1. de randvoorwaarden waarbinnen een specifiek proces zich afspeelt, zoals deze bijvoorbeeld gesteld worden door
 - hogere of nevengestelde (overheids)instanties
 - de politieke en sociaal-economische structuur
2. de aard van de eis, zoals
 - de mate van concreetheid
 - de mate van complexiteit
 - de sociale significantie
 - de betekenis in de tijd
 - de relatie met andere eisen
 - de relatie tot het bestaande beleid
 - de benodigde hulpmiddelen en bestuurlijke/maatschappelijke steun
 - het potentiële conflictgehalte
3. door wie en op welke wijze de eis wordt gesteld
Hierbij speelt de maatschappelijke organisatiegraad een grote rol. Verschillende organisaties kunnen tengevolge van hun uiteenlopende conflictcapaciteit en betrokkenheid hun eisen geheel verschillend kracht bijzetten
4. de rol van de rijksoverheid zelf, waarbij van belang is dat
 - (delen van) het overheidsapparaat eigen eisen creëert en stelt en
 - een stelsel van culturele en structurele factoren bepaalt hoe die rijksoverheid de maatschappelijke eisen tegemoet treedt, een stelsel waarbinnen
 - de belangentegenstellingen en conflicten binnen het apparaat op macro- en microniveau zeker niet de minste aandacht verdienen
5. de verwevenheid van delen van de rijksoverheid met specifieke maatschappelijke groeperingen met als meest vergaande vorm het voorkomen van zogenaamde gesloten circuits. Hierin stemmen ambtenaren, vakministers, parlementaire specialisten en maatschappelijke organisaties hun (deel) belangen op elkaar af en staan vervolgens samen voor hun terrein.

Toetsing van knelpunten

De verwachting in eerste instantie nu was dat tengevolge van deze vijf aspecten zich drieërlei knelpunten zouden kunnen voordoen:

- de toegankelijkheid van de overheidsorganisatie is voor verschillende signalen niet even groot
- mede waardoor een evenwichtige selectie, die maximaal aansluit bij de maatschappelijke behoeften, niet tot stand komt, terwijl tegelijkertijd (vooral door de starheid van de bestaande organisatiestructuur) er
- lang niet altijd sprake is van een evenwichtige aspectenanalyse van de gesignaleerde problemen (onvoldoende probleemgerichtheid).

Voor een verdere uitwerking van deze verwachting, in termen van een toetsingsinstrumentarium, biedt de politicologische theorievorming over democratie een goed kader.

Democratie wordt daarbij als inhoud en methode geanalyseerd, maar uiteindelijk wordt de nadruk gelegd op een procedurele invulling van het begrip.

- Voor signalering, de beeldvorming, wordt gekozen voor participatie als invulling van het criterium toegankelijkheid. Uitgangspunt is dat individuen of groepen in eerste instantie zelf de beste beoordelaars zijn van hun eigen belang en ter verwezenlijking daarvan zelf in staat moeten worden gesteld informatie en gezichtspunten aan te dragen. Als probleem wordt daarbij gezien dat de maatschappelijke organisatiegraad niet samenvalt met en geen perfecte uitdrukking is van de maatschappelijke behoeften op een bepaald gebied.
- Bij selectie, het wilselement, wordt uiteindelijk eveneens gekozen voor een procedurele invalshoek, omdat toetsing aan beleidsdoelstellingen (die pas in het proces zelf meestal operationeel tot stand komen) meestal niet goed mogelijk is en bovendien nog een oplossing gevonden moet worden voor de 'externe effecten' bij de uitsluitende hantering van het participatiecriterium bij de signalering. Dat betekent dat het politieke element (politiek in enge zin opgevat) hier ten bate van de afweging als criterium moet gelden. Bij deze afweging moet tevens meespelen de kanalisering, het instrumentarium, de procedure van de verdere uitwerking, die van doorslaggevend belang is voor de inhoudelijke uitkomst.
- Bij kanalisering kan dan weer participatie als nadere invulling van het criterium probleemgerichtheid dienen.

Onderzoek

In een viertal directies en hun maatschappelijke omgeving heeft de commissie door Twijnstra Gudde N.V. onderzoek laten verrichten, mede op basis van een door het voorgaande theoretische model geïnspireerde vragenlijst. Deze onderzoekingen bestonden voor wat betreft de analyse van de maatschappelijke omgeving uit interviews met enkele topambtenaren, alsmede enkele geïnformeerde buitenstaanders. Verder werden per directie 2 cases geanalyseerd, waarbij gebruik werd gemaakt van de departementale dossiers terzake.

De volgende directies zijn onderzocht: de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw, de Directie Overheidspersoneelszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en de Directie Bijstandszaken van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Daarnaast heeft de commissie een secundaire analyse laten verrichten van een achttal cases bij de departementen van Justitie, Economische Zaken en CRM. Dit materiaal was eerder verzameld door een team van de Vakgroep Politicologie van de Vrije Universiteit en gepubliceerd onder de titel 'Haagse Machten' (1980).

Resultaten

De gepostuleerde 5 aspecten worden in grote trekken in de onderzoeksverslagen teruggevonden, zij het dat uit de aard van de eis (aspect 2) vooralsnog geen andere generalisaties kunnen worden afgeleid dan dat de politieke top zich altijd met een zaak bezighoudt wanneer de machtsverhoudingen als zodanig in het geding zijn. Om een betrouwbare empirische invulling te geven van het theoretisch veronderstelde bestaan van 'gesloten circuits' (het 5e aspect) is het onderhavige onderzoek te beperkt.

Signalering, selectie en kanalisering blijken in de praktijk overigens uiterst moeilijk te scheiden, omdat we met een procesmatig gebeuren te doen hebben. Er bestaan binnen de overheidsorganisatie geen structuren die bij uitsluiting een van deze functies vervullen. De uiteindelijke probleemformulering is een wezenlijk onderdeel van het proces van beleidsvorming, dat evolueert onder invloed van de 'oplossing' van het probleem. Wanneer we niettemin toch aan deze theoretische drieslag willen vasthouden, betekent selectie vaak het de facto vaststellen dat er iets moet gebeuren, waarbij ten aanzien van de verdere invulling veelal hooguit de contouren van enige randvoorwaarden zichtbaar zijn (behalve natuurlijk bij een duidelijk uitvoeringsbesluit van een eerder genomen ander besluit).

Knelpunten bij de signalering liggen dan in

- onvoldoende en onvolwaardige, ongelijke participatie van alle in theorie te onderscheiden betrokkenen en belangen;

bij de selectie in:

- het onvoldoende tot uiting komen van politieke duidelijkheid over de hierbij noodzakelijke afweging van externe effecten en het aangeven van de bij de verdere afhandeling geldende randvoorwaarden alsmede de daarbij noodzakelijk betrokken participanten, zodat
- de kanalisering niet altijd leidt tot de maximale participatie van de alsdan betrokkenen (waaronder andere delen van het overheidsapparaat)
- waarbij de factor tijd een extra complicerende factor vormt.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

ten aanzien van de signalering

- laten verrichten van (onafhankelijke) studies naar het 'who gets what, when and how' en 'who wants what and why' op deelterreinen, zodat met name het participatie- en behoeftenpatroon in beeld wordt gebracht
- stimulering van zwakke organisaties en signalen
- stimulering van concurrentie tussen (op eenzelfde terrein werkzame) delen van het overheidsapparaat zelf
- het ontwikkelen van een expliciet beleid ten aanzien van de contacten met het veld
- stimulering van een democratische besluitvorming binnen de betrokken organisaties zelf
- actieve inzet voor een zo groot mogelijke openbaarheid die anderen in de gelegenheid stelt een eventuele eigen betrokkenheid te traceren
- duidelijkheid verschaffen over de status van overleg, inspraak, consultatie etc. om onterechte verwachtingen te vermijden;

ten aanzien van de selectie

versterking van het politieke element in de afweging door

- binnen de bestaande adviescolleges zonodig, naast de directe belangenbehartiging, het 'onafhankelijke' element te versterken
- adviescolleges een meer onafhankelijke status geven, zodat zij ten dienste van departement én parlement staan
- in discussie brengen wat de voordelen kunnen zijn van het opnemen van politici in (tijdelijke) adviesorganen
- uitbouw van de multi-sectorplanning via bundeling van sectorraden

- versterking van de coördinatiemechanismen
 - zo lang mogelijk alternatieven in de besluitvorming laten meelopen
 - versterking van de politieke top, ministerraad en parlement;
- ten aanzien van de kanalisering
- reeds bij de selectie overwogen dat de kanalisering grote invloed heeft op de uiteindelijke vormgeving en inhoud van de 'oplossing'.

Deel een

Theorie

Inleiding: de aansluiting bij de door de commissie gehanteerde optiek

De commissie bezielt in haar eerste rapport (pag. 27 en 31), het tweede geeft in dit opzicht een verduidelijking, de overheid als een complex geheel van met elkaar verbonden organisatiedelen (zowel politiek als ambtelijk), die onderling en met de omgeving waarbinnen zij functioneren in wisselwerking staan. Als globaal analysemodel ter bestudering van dit complexe geheel kiest de commissie voor een systeemtheoretische benadering (à la Easton 1965). De overheid wordt hierin gezien als een (open) systeem dat in twee opzichten met de maatschappij in relatie staat. Enerzijds worden er eisen en verlangens op de overheid afgevuurd: de invoer. Anderzijds bestaat er ook een "opbrengstzijde": de uitvoer. Hier zullen we, conform het aan ons gedane verzoek, vooral aandacht schenken aan de invoerzijde van het gebeuren en daartoe eerst kort memoreren wat de commissie zelf hierover in haar eerste rapport reeds heeft opgemerkt (met name op pag. 28-29).

Volgens de commissie heeft de overheid aan de invoerzijde vooral te maken met signalen in de vorm van eisen en verlangens die op haar afkomen. Deze signalen kunnen buiten én binnen de overheid gegenereerd worden. Daarbij constateert de commissie zowel een toenemende betekenis van het maatschappelijke veld in georganiseerde vorm bij het formuleren van eisen en verlangens naar de overheid alsook een toenemende verstrengeling in bestuurlijk en politiek opzicht tussen de overheidsorganisatie als zodanig en het maatschappelijke veld. De commissie vreest vervolgens dat tengevolge hiervan een ongelijke toegankelijkheid voor verschillende signalen ontstaat, dat er bij de verdere selectie onvoldoende evenwichtigheid zal bestaan in het doorlaten van signalen en dat er tenslotte onvoldoende probleemgerichtheid bij de keuze van de kanalen zal bestaan waarin de door de selectie heenkommende signalen worden geleid. Als uitvloeisel hiervan wil de commissie nagaan welke signalerings- en selectiemechanismen de centrale overheid hanteert ten opzichte van de verlangens en eisen uit de omgeving. Onmisbaar daartoe acht de commissie enig inzicht in de maatschappelijke organisatiegraad en het relatiepatroon tussen overheidsorganisatie en maatschappij op een aantal beleidsterreinen waarnaar zij ook onderzoek wil laten verrichten. Alvorens daartoe over te gaan achtte de commissie evenwel, mede geïnspireerd door de vele reacties op haar eerste rapport¹), een verdere theoretische uitwerking van de met signalering en selectie samenhangende problemen noodzakelijk. Het eerste gedeelte van deze studie geeft deze nadere uitwerking²).

Bij deze theoretische uitbouw wordt hier gekozen voor de 'agendabouwbenadering' en wel om de volgende redenen:

- deze benadering is vrij soepel in het algemeen in te passen in de door de commissie al gekozen systeemoptiek
- binnen de bestaande literatuur hierover wordt speciale aandacht geschon-

ken aan de ook hier centraal staande invoerzijde van het politieke proces

- deze benadering laat zich met andere voor de onderhavige problematiek relevante theoretische invalshoeken (zoals de theorievorming over politieke participatie en pressiegroepen) vrij gemakkelijk integreren
- de onderzoeker is juist op grond van zijn vertrouwdheid met deze theoretische benadering aangezocht voor het verrichten van dit onderzoek.

Het begrip 'politieke agenda', zoals dat oorspronkelijk door Cobb & Elder (1972) (maar zie ook Bachrach & Baratz 1970, Crenson 1971, Van der Eijk & Kok 1975, Offe 1972 en Hall, Land, Parker & Webb 1975) werd gebruikt, vormt een schakel tussen de outputs van het politieke systeem en de behoeften of verlangens van individuen of groepen. Het politieke proces wordt in deze theorie opgevat als een serie elkaar opvolgende stadia. Het beginpunt vormen in principe de oorspronkelijke verlangens van een individu of groep ten aanzien van een bepaald onderwerp. Deze oorspronkelijke behoeften of verlangens kunnen tengevolge van velerlei factoren al dan niet worden omgezet in politieke eisen. Als dit inderdaad gebeurt zijn de betrokkenen van oordeel en brengen dat ook naar voren, dat voor de vervulling van hun verlangens diegenen die in staat zijn op het onderhavige terrein bindende beslissingen te nemen dat ook moeten doen. (Politiek wordt dus, conform Rosenthal 1974, gedefiniëerd als de bindende toedeling van waarden). Wanneer nu deze besluitnemers erkennen dat zij dit inderdaad moeten doen dan hebben deze politieke eisen de politieke agenda gehaald. Zij vormen daar een onderdeel van het totaal aan strijdpunten waarvan de besluitnemers vinden dat zij een bindende beslissing moeten nemen. Alvorens een verlangen deze politieke agenda bereikt, moet het in het algemeen dus eerst worden omgezet in een politieke eis en deze weer in een politiek strijdpunt. De politieke agenda is dan de totaalsom van politieke strijdpunten. Op basis van deze politieke agenda worden door de besluitnemers vervolgens bindende beslissingen genomen, het volgende stadium in het politieke proces. Het daaropvolgende stadium wordt gevormd door de wijze waarop deze beslissingen ten uitvoer worden gelegd. Tenslotte hebben we te maken met de effecten van deze tenuitvoerlegging die weer gevolgen kunnen hebben voor de behoeften, verlangens en politieke eisen.

Dit omzettingsproces van verlangens in beleidseffecten is allerm minst een automatisch gebeuren. Allerhande structurele en culturele belemmeringen of barrières kunnen er oorzaak van zijn dat een verlangen het volgende stadium niet bereikt dan wel dat er allerlei modificaties plaatsvinden van de oorspronkelijke verlangens. Zo benadrukken Bachrach & Baratz (1970, pag. 58) de rol van 'values, beliefs en myths that the dominant portion of the community embraces' en spreken even later over belemmeringen in de vorm van

'... procedures, customs and organizational devices ... that serve the function of selecting in a somewhat disguised fashion from among a welter of competing public demands those ... that key-decisionmakers are prepared or compelled to consider for decisions'

en zij vervolgen

'Devious roads of access and poor communication channels from certain sectors of the public to decisionmakers are not necessarily either accidental or inefficient' (idem, pag. 60).

Hier hoort ook het begrip 'non-decision' thuis. Als non-decision zijn dan al die gevallen aan te duiden waarin gedrag en/of sociale processen er toe leiden dat een bepaald verlangen niet tot strijdpunt wordt getransformeerd, met andere woorden de politieke agenda niet haalt om daar aan besluiten in de gangbare betekenis van het woord te worden onderworpen (zie Van der Eijk & Kok 1975, pag. 286-288). Oog hiervoor hebben voorkomt bijvoorbeeld dat men door uitsluitend kijken naar de uitoefening van macht in het stadium van de beleidsbepaling, zoals nogal eens gebeurt, over het hoofd ziet '... the equally, if not more important area ... of non-decisionmaking, that is, the practice of limiting the scope of actual decision-making to 'safe' issues by manipulating the dominant community values, myths, and political institutions and procedures' (Bachrach & Baratz 1970, pag. 18).

Wanneer we dan in navolging van Hoogerwerf (1978 red.) in het beleidsproces een vijftal deelprocessen onderscheiden, namelijk de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering, de beleidsevaluatie en de terugkoppeling, kunnen we theoretisch een tiental analytische barrières onderscheiden, die omzetting van het ene naar het andere onderdeel kunnen verhinderen en aldus in non-decisions resulteren.

Tien mogelijke barrières in het beleidsproces

Onderdelen van het beleidsproces: barrières:

A. Behoeften of verlangens

1. Formulering van het probleem; omzetting behoeften in individuele eisen

B. Eisen

2. Omzetting individuele eisen in groepsagenda

C. Groepsagenda

3. Omzetting groepsagenda in publieke agenda

D. Publieke agenda

4. Omzetting publieke in formele agenda (van (groeps)eis tot strijdpunt (issue))

E. Formele agenda

5. Omzetting formele (politieke) agenda in beleidsvoorbereiding

F. Beleidsvoorbereiding

6. Omzetting beleidsvoorbereiding in beleidsbepaling

G. Beleidsbepaling

7. Omzetting beleidsbepaling in beleidsuitvoering

H. Beleidsuitvoering

8. Omzetting beleidsuitvoering in gewenste effecten

I. Beleidseffecten

9. Meting van effecten

J. Beleidsevaluatie

10. Omzetting evaluatie in terugkoppeling

K. Terugkoppeling

(naar Hoogerwerf, Het beleidsproces, 1978, pag. 52).

Voor ons is met name het eerste gedeelte van dit schema, de onderdelen A tot en met F en de eerste 5 barrières, van belang.

De citaten van Bachrach & Baratz wezen er al op: de werking van de diverse barrières is geen toevallige, maar hangt samen met het soort problemen dat we bestuderen, de aard van het politieke systeem, de machtsverdeling binnen het systeem zelf en zijn omgeving. Over de aard van het politieke systeem heeft de commissie in haar eerste rapport al een aantal belangrijke, door ons gememoreerde opmerkingen gemaakt. Aan de machtsverdeling refereert zij wanneer zij bijvoorbeeld opmerkt (eerste rapport, pag. 35) dat de aard van de signaalgever en zijn relatie tot de overheid in belangrijke mate het doordringingsvermogen bepaalt: 'een vraag van de F.N.V. dringt gewoonlijk verder door dan een eis van de Nederlandse vereniging tot bescherming van voetgangers'. Over het soort probleem en de rol van de omgeving bij het omzettingsproces vinden we in het eerste rapport veel minder. Het tweede rapport besteedt echter in hoofdstuk 4 expliciet aandacht aan een aantal beperkingen waarmee het politieke systeem in het algemeen en de rijkssdienst in het bijzonder te maken heeft. Een dergelijke benadering is ook voor ons deelonderzoek noodzakelijk, willen we naast een beschrijving van de optredende signalerings- en selectiemechanismen ook inzicht verwerven in het waarom daarvan. We zullen daartoe een vijftal aspecten onderscheiden die het signalerings- en selectieproces kleuren, namelijk:

1. de voorwaarden waarbinnen het proces zich afspeelt, zoals deze bijvoorbeeld gesteld worden door hogere of nevengestelde instanties en door de politieke en sociaal-economische structuur
2. de aard van de eis of het verlangen, zoals de mate van concreetheid, de betekenis in de tijd en het al of niet routinematige karakter
3. door wie en op welke wijze de eis of het verlangen wordt gesteld, waarbij de problematiek van de maatschappelijke organisatiegraad in al zijn facetten een grote rol speelt
4. de rol van de rijksoverheid zelf, waarbij het van belang is dat ook de overheid zelf in belangrijke mate eigen eisen en verlangens creëert en waarbij aan de orde komen de structurele en culturele factoren die bepalen hoe de rijksoverheid de maatschappelijke eisen en verlangens tegemoet treedt
5. de verwevenheid van de rijksoverheid met maatschappelijke groeperingen, met als meest vergaande vorm het voorkomen van zogenaamde gesloten circuits.

ad 1 De omgeving

Vanuit de omgeving van een politiek systeem kunnen sterke beperkingen van de vrijheid tot beleidsbepaling komen: de blokkeringen van het omzettingsproces liggen dan buiten het systeem zelf, vormen als het ware de randvoorwaarden voor het gebeuren daarbinnen. Veranderingen in die omgeving kunnen overigens in belangrijke mate ten grondslag liggen aan het ontstaan van verlangens en eisen. In abstracto, los van specifieke problemen, is het moeilijk precies aan te geven welke beperkingen 'relevant' genoemd kunnen worden. Toch kunnen globaal de volgende, gedeeltelijk samenhangende categorieën onderscheiden worden:

- a. beperkingen voortvloeiende uit het beleid van hogere instanties. Met name voor deelprocessen binnen de rijksoverheid spelen deze beperkingen, maar ook voor de rijksoverheid als zodanig zijn zij niet van belang ontbloot. Nederland heeft immers als kleine mogendheid er nogal eens voor gekozen zijn belangen te behartigen door een deel van zijn autonomie uit handen te geven (Voorhoeve 1978, pag. 36-37). We kunnen daarbij denken aan politieke organisaties als de EG, de NAVO en de VN, maar ook aan internationale organisatievormen als de OESO en de Raad van Europa
- b. beperkingen voortvloeiende uit het beleid en de activiteiten van neven-gestelde organisaties. 'Elk beleid van welke overheidsorganisatie dan ook heeft sterke raakpunten met beleid van andere overheidsorganisaties' (Leemans 1978, pag. 90)
- c. beperkingen voortkomende uit de verdere politieke, economische, ruimtelijke, technologische en sociaal-culturele omgeving (nationaal én internationaal). De reactie op het eerste rapport van de commissie die spreekt over '... de tegenstrijdige aard van de 'stuurimperatieven', welke de overheid ontvangt uit de economische onderbouw' doelt op een belangrijke randvoorwaarde uit deze categorie. Auteurs als Miliband (1969) en Stuurman (1979) zien doorredenerend op dit vlak de kapitalistische produktiewijze als de belangrijkste randvoorwaarde voor het overheidsoptreden op vele maatschappelijke terreinen. Anderen hanteren een model waarin de verschillende factoren op meer nevenschikkende wijze zijn verwerkt, al zal niemand het grote belang van de economische factor verwaarlozen (Moharir 1979, pag. 96-97; tweede rapport van de commissie, pag. 31-33; Voorhoeve 1978; Leemans 1978, pag. 89-92).

ad 2 De aard van het verlangen of politieke eis

Cobb & Elder (1972, pag. 94-124) stellen dat, los van de specifieke inhoud, er aan alle politieke eisen dimensies of karakteristieke kenmerken te onderscheiden zijn die de kans dat het punt de politieke agenda haalt beïnvloeden. Die dimensies zijn:

1. de mate van specificiteit (abstract of concreet)
2. de mate van sociale significantie (mate van algemeenheid)
3. de mate van betekenis in de tijd (speelt het probleem alleen op korte termijn of heeft het een meer duurzaam karakter)
4. de mate van complexiteit
5. de mate waarin het een routinematige zaak met duidelijke precedents betreft danwel heel bijzonder of nieuw is.

Anders gezegd: zij benadrukken dat het technische karakter van de eis (complexiteit en specificiteit), de relatie met het bestaande beleid (ja dan nee routine), de relatie met de maatschappelijke omgeving (sociale significantie) alsmede de ermee verbonden tijdsdimensie. Hun idee is vervolgens dat hoe groter het deel van het (politiek relevante) publiek is dat belangstelling voor de zaak toont (hoe meer het punt op de 'publieke agenda' komt) hoe groter de waarschijnlijkheid is dat de politieke of formele agenda gehaald wordt en de besluitnemers er dus niet meer omheen kunnen. Cobb & Elder suggereren vervolgens een aantal verbanden tussen deze dimensies en de uitbreiding ervan tot een breder publiek. De kans dat een groter publiek bereikt wordt is groter naarmate de eis

- dubbelzinniger
 - signifikanter in sociaal opzicht
 - als toenemend relevant in de tijd
 - eenvoudiger en niet-technisch
 - zonder duidelijk precedent
- gedefinieerd (en ervaren) wordt en bovendien snel onder de aandacht gebracht kan worden.

Ook Hall et al. (1975, pag. 486-507) noemen een aantal 'characteristics' die mede het lot van een eis bepalen. Hun kenmerken overlappen gedeeltelijk met die van Cobb & Elder. Zo stellen zij bijvoorbeeld dat het van belang is in welke mate men exacte, te verifiëren informatie (ten aanzien van probleem en 'oplossing') kan verschaffen (relatie met het technisch karakter). De relatie met de maatschappelijke omgeving komt bij hen in dubbel opzicht om de hoek kijken. Enerzijds wijzen zij er op dat van belang is de samenhang die een bepaalde eis heeft (of juist niet) met andere eisen (en waarvan de legitimiteit, uitvoerbaarheid en steun, waarover straks meer, afhangt). Anderzijds moet volgens hen gekeken worden met wie (oorsprong) of met welke ideologische opstelling een eis geassocieerd wordt. Belangrijk is volgens hen ook het crisiskarakter en de relevantie in de tijd. Tenslotte stellen zij dat het zinvol kan zijn om, in relatie tot het bestaande beleid, eisen te onderscheiden naar de mate waarin hun uitvoering zou betekenen

- dat er nieuw beleid tot stand komt (of bestaand beleid beëindigd wordt)
- dat er een snelle of aanzienlijke verandering ontstaat in bestaand beleid
- dat er een nieuwe aanpak van bestaande problemen ontstaat.

Kok & Van der Eijk (1975, pag. 289) zien de maatschappelijke relevantie van een verlangen of eis vooral in termen van de machtsstructuur. Dit in navolging van bijvoorbeeld Frey (1971, pag. 1091) die stelt dat 'the scopes most interesting for political analysis ... tend to be those involving power over the allocation and distribution of power itself'. Op een deelaspect daarvan wijst ook Gamson (1975) wanneer hij speciale aandacht vraagt voor conflicten die gaan om het bekleden van posities. Wanneer de inzet de vervanging van zittende leden betreft is er meer herrie te verwachten dan wanneer het alleen maar gaat om de aanvulling van het zittende bestand. Dit brengt ons meteen op het laatste kenmerk: het conflictgehalte van een eis of verlangen. De behandeling daarvan kan echter beter gebeuren onder het derde punt hieronder, omdat daar eisen verbonden worden met er zich voor inzettende participanten.

ad 3 Participanten en methode

Als derde punt, naast randvoorwaarden waaraan het systeem onderhevig is en de aard van het strijdpunt, is van eminent belang wie (welke participanten) er op welke wijze tegenover de besluitnemers direkt of indirekt druk zet achter het verlangen, zich inspent om de eis tot agendapunt te verheffen. Alvorens daar nader op in te gaan grijpen we eerst even terug op ons relaas over agendabouw. Daar stelden we dat een eis de politieke agenda gehaald heeft wanneer de besluitnemers van oordeel zijn dat zij daarover een bindende beslissing moeten nemen. De overheid is in vele gevallen de instantie die de bedoelde bindende beslissingen kan nemen en daarmee de besluitnemer bij uitstek. Daaruit volgt echter allerm minst dat deze agenda uitsluitend, of zelfs maar in hoofdzaak, tot stand komt doordat van onderop en van buiten eisen worden aangedragen (al suggereren Cobb & Elder dat wel). Integendeel. Zoals de commissie dan ook stelt (eerste rapport pag. 28):

'... signalen kunnen afkomstig zijn zowel van buiten - bijvoorbeeld van het particulier initiatief of individuele burgers - als uit de politieke en ambtelijke delen van de overheidsorganisatie zelf'.

De overheid is geenszins (zoals ook Truman 1971, pag. xxv stelt) een onzijdige, boven de partijen zwevende arbiter van groepsconflicten, maar zelf een belangrijke initiator van eisen en partij in het politieke duw- en trekwerk, waardoor het proces van agendabouw gewoonlijk wordt gekenmerkt.

Anderzijds is het ook weer niet zo dat de overheid (of delen ervan: de overheid is allerm minst een monolithisch geheel) in het agendabouwproces beschouwd kan worden als volstrekt evenwaardig aan iedere andere participant. Gewoonlijk immers hebben ideeën die intern ontspringen al direkt een deel van de barrières overwonnen. De besluitnemers zelf nemen hoogstwaarschijnlijk hun eigen ideeën vrij snel serieus, waardoor deze direkt al agenda-status verworven hebben. Zoals Hall et al. stellen (pag. 44)

'... government ... should be seen as an active force in ... policy; as a source of initiatives and proposals as well as a regulator of demands made upon them'.

Voorlopig echter bekijken we eerst de buiten de overheid gelegen participanten en doen dat in aansluiting op hetgeen de commissie (eerste rapport, pag. 29) stelt over de 'toenemende betekenis van het maatschappelijke veld in georganiseerde vorm bij het formuleren van eisen en verlangens ten aanzien van de overheid op alle niveaus en in alle sectoren'. De wijze waarop en de mate waarin het maatschappelijke veld georganiseerd is tekent immers in belangrijke mate voor de kans die bepaalde eisen hebben om tot issue getransformeerd te worden, ja sterker nog is vaak van beslissende invloed op het ontstaan van verlangens, een soort voorstadium in ons omzettingsproces. Het noodzakelijke verwerven van inzicht in de maatschappelijke organisatiegraad (eerste rapport, pag. 47) betekent dan dat we ons afvragen welke organisaties ten aanzien van welke verlangens, voortdurend of af en toe, direkt of indirekt, op welke wijze zich tot de overheid richten met de bedoeling de totstandkoming van de politieke agenda te beïnvloeden. De achterliggende gedachte daarbij is dan dat dit soort inspanningen er toe doet. Het zou echter verkeerd zijn te veronderstellen dat het altijd noodzakelijk is om je te uiten wil er met je belangen rekening gehouden worden. Besluitnemers kunnen evengoed anticiperen op een mogelijke inzet van een bepaalde groep in de veronderstelling dat ze, wanneer ze er bij voorbaat al geen rekening mee houden, dat in een later stadium zullen berouwen. Om dergelijke processen van geanticipeerde reacties op het spoor te komen is het echter eveneens noodzakelijk een goed inzicht te hebben in de maatschappelijke organisatiegraad.

Met organisaties die van belang zijn bedoelen we dan in eerste instantie de direkt bij een eis betrokken pressie- en actiegroepen, massamedia en politieke partijen in hun onderlinge relatie. Vaak echter zien we dat ook niet direkt betrokken organisaties, waarvan het hoofdbelang elders ligt, zich toch inzetten voor een bepaald punt. Daar moeten we natuurlijk evenzeer op letten.

Bij de wijze van optreden kunnen we o.a. denken aan

- onderhandeling (advisering, samenstellen van documentatie, gevraagd of ongevraagd)
 - (dreigen met) mobilisatie van leden of sympathisanten (handtekeningenacties, inschakeling massamedia, demonstraties)
 - aanwenden van financiële middelen (steun, subsidie, omkoperij)
 - gebruik van (juridische) mogelijkheden in de wet voorzien
 - persoonlijke contacten
 - penetratie (bijvoorbeeld in de ambtelijke dienst).
- (zie Kok e.a. 1971, pag. 47-48; voor een meer op actiegroepen toegesneden verhaal: Reckman 1971, hfdst. 4).

Bij het bestuderen van dit pressieproces moeten we er mee rekenen dat evenmin als in de economie in vele gevallen het model van volkomen mededinging wegens monopolistische tendensen opgaat in de politicologie het evenwichtige pluralistische belangengroepenmodel een adequate weergave van de situatie is. Volgens dit model immers zouden in een vrije democratische maat-

schappij rond alle belangen op een bepaald gebied organisaties ontstaan wanneer de bestaande organisaties daaraan naar de mening van de burgers onvoldoende of geen aandacht besteden. In dat geval zou de bestaande maatschappelijke organisatiegraad samenvallen met en uitdrukking zijn van de maatschappelijke behoeften op een bepaald gebied.

Edoch, niet alle op zich onderkenbare belangen laten zich even gemakkelijk organiseren. Soms zijn de mensen die door een probleem worden getroffen wegens de omstandigheden waarin zij verkeren moeilijk organiseerbaar (psychiatrische patiënten bijvoorbeeld). Anderzijds is het probleem (zoals bij een aantal 'onzichtbare' milieu-aantastingen) soms zodanig dat onderkenning ervan door individuen niet eenvoudig is danwel dat zij om andere redenen moeilijk tot organisatie te bewegen zijn (omdat het bijvoorbeeld een gezien hun levenssituatie onverantwoorde inzet vraagt). In de praktijk blijken vooral die groepen en belangen die een duidelijke en belangrijke plaats innemen in het produktieproces nogal eens een groot organisatievermogen te hebben. Ondernemers en doktoren weten zich gewoonlijk effectiever en gemakkelijker aaneen te sluiten dan illegale gastarbeiders of invalide bejaarden.

Het is dus zeker niet zo dat alle belangen georganiseerd zijn of dat alle georganiseerde belangen ook inhoudelijke concurrenten ontmoeten. Lange tijd bijvoorbeeld kenden de auto- en oliemaatschappijen als groep geen direkte concurrenten. Pas de laatste jaren geven milieugroeperingen tegengas. Verder beschikken de diverse groeperingen op een bepaald gebied waarschijnlijk over een ongelijke conflictcapaciteit en kunnen zij hun eisen geheel verschillend kracht bijzetten. Die conflictcapaciteit is afhankelijk van een groot aantal factoren:

- het aantal, soortelijk gewicht en de inzet van de leden. Met soortelijk gewicht bedoelen we kenmerken als deskundigheid, status of ervaring en de mogelijkheid om maatschappelijk gewenste diensten te weigeren. Belangrijk kan ook de kwetsbaarheid van leden voor sancties zijn. De inzet hangt vaak samen met de betekenis (duurzaamheid en intensiteit) van het desbetreffende belang van de leden
- de organisatie en interne discipline. Hier spelen zaken als bureaucratische expertise, het bezit van een vrijgestelde staf, eigen media en de mogelijkheid tot het inrichten van een permanente schaduwstructuur die als het ware de overheidsorganisatie kopieert
- overige hulpmiddelen als tijd, geld, relaties etc. Het laatste punt, de relaties, geeft het al aan. De eigen machtsbasis van een groepering is belangrijk maar zeker niet alleenzalmakend voor het lot van een bepaald verlangen. Om succesvol direkte en indirecte druk te kunnen uitoefenen is, we zeiden het al, uitbreiding van de eis naar anderen dan de initiatiefnemers veelal noodzakelijk. De mogelijkheid daartoe is behalve van de zaak zelf afhankelijk van de structurele en culturele relaties die een groep heeft met overige groeperingen.

Culturele zaken als een gedeelde kijk op de maatschappelijke werkelijkheid, gemeenschappelijke achtergrond van de elites en structurele zaken als gemeenschappelijke belangen en dubbelfuncties zijn hier van belang. We moeten overigens wel beseffen dat vergroting van de druk en daarmee versterking van een signaal, zeker niet het enige gevolg is van pressiegroepenactiviteit. Naast het participeren in de politiek en het communiceren van de verlangens vervullen pressiegroepen, evenals politieke partijen, nog de functies van selectie en integratie van eisen (Hoogerwerf 1961, pag. 416). Tijdens de tocht langs de verschillende barrières kan een bepaald verlangen behalve versterkt of gesmoord raken ook aanzienlijk van karakter veranderen, o.a. door samenvoeging met andere eisen.

Eén soort relatie moet duidelijk apart bekeken worden: de relatie met de besluitnemers, hier de overheid. In de engelstalige literatuur spreekt men dan over de problematiek van access, hetgeen naast toegankelijkheid ook ontvankelijkheid impliceert. Access is het algemene doel waarnaar gestreefd wordt.

'The development and improvement of such access is a common denominator of the tactics of all of them, frequently leading to efforts to exclude competing groups from equivalent access or to set up new decision points access to which can be monopolized by a particular group' (Truman 1971, pag. 264).

In principe probeert een pressiegroep access te krijgen binnen dat deel van de overheid waarmee de vruchtbaarste resultaten behaald kunnen worden, of het nu de uitvoerende dan wel de wetgevende macht betreft. Door de vooraanstaande plaats die de departementen zijn gaan innemen in het besluitvormingsproces betekent dit dat daar vaak de aangewezen plaats is om access te verkrijgen. Daardoor ontstaat de situatie dat bepaalde departementen hun eigen pressiegroepen kennen en omgekeerd. Vaak gaan de interacties tussen pressiegroepen en overheidsbureaucratie ook niet boven het intradepartementale niveau uit (Rosenthal 1971, pag. 337). Het zal duidelijk zijn dat de accessmogelijkheden van een groep de kans op een grotere toegankelijkheid van een van zo'n groep uitgaand signaal doet toenemen. De belangrijkste culturele voorwaarde voor access lijkt de mate van 'erkenning' te zijn die een bepaald belang en een bepaalde groep als verwoorder daarvan bij de overheid geniet.

Structureel komt die erkenning en daarmee het access vervolgens tot uiting in de zitting in adviesorganen, het bestaan van (wettelijke) overlegprocedures, roulatie van personeel, toegang tot ambtenaren etc. Het uiteindelijke resultaat is dat wederzijds niet meer van pressie maar van consultatie gesproken wordt. Pressie wordt dan uitgeoefend door de niet-erkende belangengroeperingen (en is daarmee tevens een beetje vies woord geworden).

ad 4 De rijksoverheid zelf

We zeiden het al, behalve van buiten komen de eisen, en daarmee de signalen daarover, ook van binnen het overheidsapparaat.

'Beleid wordt in toenemende mate geïnitieerd, doorgevoerd, geëvalueerd en bijgesteld op grond van door het openbaar bestuur verrichte behoeftenanalyse, eisen-inventarisaties, statistische onderzoeken en dergelijke. Ambtenaren, en hun politieke bazen in mindere mate, spelen daarbij een vooraanstaande rol' (Rosenthal 1979, pag. 342).

Ook Verhoef (1977, pag. 44-45) meent dat het 'ambtelijk apparaat min of meer een monopoliepositie is gaan innemen ten aanzien van de mogelijkheid tot vergaring van beleidsrelevante informatie'. De oorzaken daarvan liggen volgens hem bij de politieke discontinuïteit binnen departementen, de toenemende omvang en complexiteit van overheidstaken, de toenemende rationalisering en verwetenschappelijking van beleidsvorming en -uitvoering, het ontbreken van duidelijke normen en doelstellingen en de wijze waarop politieke bestuurders worden gerecruteerd. Deze bezitten immers vaak wel een grote politieke gevoeligheid, maar zijn lang niet altijd inhoudelijk thuis op het betreffende beleidsterrein. Bovendien is de inwerkperiode vaak min, zodat zelfs politici die inhoudelijk wel van wanten weten bij de dagelijkse beleidsvoering sterk op hun ambtenaren moeten terugvallen. Met name geven de problemen waar men tijdens het ten uitvoer leggen van beleid tegenaan loopt vaak aanleiding tot hernieuwde probleemformuleringen. Voorzover de overheid, of liever een deel daarvan, daarbij als 'partisan' op-

treedt geldt mutatis mutandis hetzelfde als we schreven over het optreden van pressiegroepen. Zo'n overheidsorganisatie probeert via het verwerven van steun bij andere delen van de overheid, zijn cliëntèlegroepen of het publiek zijn beleid te verwezenlijken (zie o.a. Rosenthal 1971 en Rourke 1969).

Nu bekijken we echter apart hoe de overheid als regulator het lot van een strijdpunt of eis bepaalt. Structurele en culturele factoren, een vaak uitsluitend analytisch onderscheid overigens, vormen ook hier weer de basis voor het optreden van barrières in het transformatieproces van verlan- gen tot agendapunt. We onderscheiden als structurele vormgevers:

- de aard van de bestaande agenda. Oude problemen blijven bijvoorbeeld lange tijd een begroting beheersen en bepalen. De bestaande samenhang van strijdpunten beïnvloedt de kans op de entree van nieuwkomers
- de departementale opbouw en organisatie. De commissie spreekt er in haar eerste rapport (pag. 36) over wanneer ze opmerkt dat specialisatie gekop- peld aan een hiërarchische opbouw ervoor zorgt dat bij een eenmaal geko- zen kanaal er nagenoeg geen weg terug meer is. Dat geldt inter- en intra- departementaal
- de bestaande planningssystemen, systemen van wetgeving (waaronder rechts- vormen) en financiering (subsidie) selecteren eveneens (routinematig en automatisch veelal) in belangrijke mate. In een reactie op het eerste rapport wordt er terecht op gewezen dat 'de wet als regel in een aantal sectoren bezig is vervangen te worden door planningssystemen over de uit- komst waarvan de wetgever, althans het parlement, nauwelijks meer iets te zeggen heeft'. Gewezen wordt in deze reactie ook op de nota als stu- ringselement (en daarmee generator van signalen)
- belangentegenstellingen en/of conflicten in de organisatie (waaronder de mogelijke tegenstellingen tussen de ambtelijke en politieke top. Zie Ro- senthal e.a. 1977, hfdst. 11) intra- en interdepartementaal
- wettelijke regels en nota's (zie Beleid en Maatschappij, april 1976)
- recruterings van ambtenaren, de interdepartementale (im)mobiliteit (wer- ving, selectie, opleiding, training, vorming, bevorderingsprocedures enz.). Volgens Miliband (1969, ch. 5,I) wordt daarbij, met name in de V.S. nauwlettend toegezien op de politieke 'betrouwbaarheid' van de can- didaten. Ook in Nederland bestaan voor bepaalde posities dergelijke pro- cedures (Couwenberg 1974; Van Braam 1974). Daarnaast vond Rosenthal (1979) in zijn onderzoek naar secretarissen-generaal over de periode 1945-1979 bijvoorbeeld dat interne recruterings het dominerende patroon was, dat twee-derde rechten had gestudeerd en dat katholieken sterk on- dervertegenwoordigd waren. Relevant lijkt ons ook, al noemt hij dit niet, dat alle secretarissen-generaal mannen waren. Eldersfeld, Kooiman & Van der Tak (1980) komen in hun onderzoek onder 76 van de ongeveer 225 in 1973 fungerende directeuren-generaal en directeuren tot soortgelijke be- vindingen. Mannen zijn sterk vertegenwoordigd en 39% heeft rechten gestu- deerd (23% economie). De 'Kerngegevens bezoldiging overheidspersoneel' van Binnenlandse Zaken laten zien in welke mate het percentage vrouwen terugloopt met het stijgen der rangen:

Percentage vrouwen in overheidsdienst (per 1.4.1979)

Bezoldigingsgroep I	(t/m schaal 18)	33,9%
"	II (schaal 32 t/m 59)	21,5%
"	III (schaal 60 t/m 110)	7,0%
"	IV (schaal 111 t/m 148)	5,8%
"	V (schaal 149 en hoger)	2,6%

Interne recrutering is voor topposities gebruikelijk, maar een 'niet on-aanzienlijk deel van de topambtenaren heeft vóór de ambtelijke dienst gewerkt in de zakenwereld of in een vrij beroep' (Eldersveld et al., pag. 25). Interessant in dat laatste geval is natuurlijk hoe de relatie ligt met de maatschappelijke organisaties op het door de betreffende overheids-instantie bestreken terrein

- op cruciale punten in de communicatie- en beslissingsstructuren kunnen persoonlijke, psychische factoren ook belangrijk zijn (Hall et al. 1975, pag. 66-67; Moharir 1979, pag. 100-108)
- systemen van informatievergaring (waaronder uiteraard planningssystemen). Behalve voor de kanalisering en selectie van binnenkomende signalen is zo'n systeem sterk probleemgenererend. Dat verloopt lang niet altijd gladjes zoals o.a. blijkt uit de conclusies die Glastra van Loon trok uit zijn bevindingen als staatssecretaris van Justitie:

'De geprogrammeerde selectieve informatiegevoeligheid veroorzaakt versimpelingen en vertekeningen in de waarnemingen van veranderingen in het milieu en van storingen die optreden in de voet van de organisatie zelf' (Glastra van Loon 1976, pag. 129).

In verschillende reacties op het eerste rapport van de commissie wordt op het belang van deze factor gewezen. Eén reactie vraagt expliciet aandacht voor het verschijnsel dat de overheid zelf de betrokken maatschappelijke behoeften definiëert, waarbij een andere benadrukt dat het hier allermínst om een neutraal proces gaat.

Als culturele factoren die voor signalering en selectie van belang zijn, noemen we:

- het bestaan van een ambtelijke en/of politieke beleidsvisie (definiëring van de taak). Het in een interne notitie van de commissie ontwikkelde onderscheid daarbij tussen inzicht in de feitelijke situatie en inzicht in de gewenste situatie is hier van belang, omdat alleen bij het aanwezig zijn van beide het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf 1978, pag. 22) een stevige basis heeft. Naast het idee over de gewenste situatie speelt de opvatting over de beïnvloedbaarheid van maatschappelijke processen hier dus mee. (In dat kenniselement zit het verschil met de bij de structurele factoren genoemde 'bestaande agenda', die omschreven kan worden met het begrip beleid, zoals gebruikt door Rosenthal e.a. (1977, pag. 378): 'Complex van beslissingen en hiermede samenhangende handelingen of niet-handelingen van een actor ten aanzien van een probleem of doelgroep')
- de legitimiteit die de in het veld opererende groeperingen hebben in de ogen van het betrokken departement(sonderdeel). Die legitimiteit kan overigens sterk fluctueren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de relatie VVDM - Ministerie van Defensie terzake (Kok 1977)
- de visie van wetenschappelijke beleidsvoorbereidende instanties verdient wellicht apart vermelding
- de algemene maatschappelijke kijk binnen het ambtenarenapparaat als gevolg van selectieve opleidings- en recrutingsmechanismen. Zo vond Rosenthal (1979) bijvoorbeeld dat het relatief grote aandeel van de conservatieve politieke richting (VVD, DS'70) onder secretarissen-generaal in het oog sprong (33¹/3% van diegenen die hun voorkeur vermeldden). Eldersveld, Kooiman & Van der Tak (1980) vinden bij de directeuren(-generaal) zelfs 28,9% VVD en 10,5% DS'70. Zij constateerden tevens dat 86% van de topambtenaren nauwe betrekkingen tussen belangengroepen en departementen acceptabel achten (pag. 125), ook niet tegen participatie en inspraak van burgers zijn, maar wezenlijke scepsis bezitten over de uitvoering van de norm (pag. 137).

ad 5 Onderlinge vervlechting

Bij deze afzonderlijke behandeling van maatschappelijke organisaties en overheid heeft het punt van de onderlinge vervlechting nog onvoldoende aandacht gehad. Bij de behandeling van het begrip 'access' werd er weliswaar reeds naar verwezen maar het onderwerp verdient zeker een aparte paragraaf. De commissie wijst in haar eerste rapport eveneens op deze vervlechting, wanneer zij spreekt van de 'toenemende verstrengeling, zowel in bestuurlijk als in politiek opzicht, tussen de overheidsorganisatie als zodanig en het maatschappelijke veld'. Het denken over deze verstrengeling heeft in Nederland waarschijnlijk een beslissende stimulans gekregen met het boek 'Crisis in de Nederlandse politiek' van Van den Berg & Molleman (1974) (Vergelijk ook Helmers e.a. 1976). Daarin stellen zij (pag. 30) dat 'De beste karakteristiek, die men van de beleidsvorming in Nederland kan geven, is dat zij verloopt binnen gesloten circuits'. Dat begint bij het stelsel van pressiegroepen waaruit een stelsel van 'gekwadrateerde compromissen' resulteert.

'Eerst is er op elkaar afgestemd binnen het verdeelde organisatie- en vervolgens binnen coördinatie-organen. Daar komt het sterk specialistisch gevormde ambtenarencorps bij'.

Zij concluderen hierover dat (pag. 31) het ambtelijk apparaat vaak meer zal functioneren als een soort geluidsversterker voor pressuregroups dan als relativiserende instantie.

De derde factor zijn de parlementaire specialisten op een bepaald beleids-terrein. Vaak zijn zij al of niet via kwaliteitszetels de vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Met het bestaan van vakministers is voor hen de cirkel van een 'genationaliseerd particularisme' rond.

'Het particuliere initiatief regelt zijn eigen zaken, maar doet dat onvermijdelijk op het hoogste centrale niveau. Al de eruit voortkomende pressie-, advies- en overlegorganen, officiële (PBO) en officieuze 'semi-overheden' vormen met hun vergaande invloed - via gesloten circuits - tezamen een IJzeren Ring rond het in vergelijking daarmee zwakke beslissingscentrum van regering en parlement' (pag. 38).

Met als slachtoffers o.a. de gewone burger en de ongeorganiseerde of niet-'erkende' georganiseerden. Actiegroepen zijn er volgens hen de laatste jaren herhaaldelijk in geslaagd tenminste de gesloten communicatiestructuren in sommige circuits te doorbreken (pag. 163-164), terwijl door de toegenomen sociale onrust en polarisatie met name het overleg tussen overheid en georganiseerd bedrijfsleven op de tocht is komen te staan, zodat hier volgens hen van 'scheuren in de IJzeren Ring' gesproken kan worden.

Ook andere auteurs hebben gewezen op de onderlinge sectorale verstrengeling (o.a. Roes 1978; Rosenthal e.a. 1977, met name hfdst. 13; Rosenthal 1979; novembernummer van Beleid en Maatschappij) van georganiseerde maatschappelijke belangen en delen van het overheidsapparaat. Uitgangspunt is steeds de onderlinge afhankelijkheid. De overheid is van de expertise van de organisaties ten aanzien van probleemdefiniëring en theoretische oplossingen afhankelijk en kan ook bij de tenuitvoerlegging van haar beleid niet om sommige organisaties uit het veld heen (bij de praktische uitwerking én bij de legitimering van haar beleid heeft ze steun nodig), terwijl ze samen tegenover derden staan voor 'hun' terrein. In Engeland zou het al niet veel anders zijn. Rosenthal (1979, pag. 308) vat tenminste een onderzoek van Richardson & Jordan aldus samen:

'De auteurs constateren dat de gezagsdragers en hun ambtelijke apparaten in feite een integraal onderdeel zijn van een systeem van pressiegroepen ... Het politieke proces kenmerkt zich niet door groepspressies op de overheid, maar door pressies over en weer tussen conglomeraten van

overheidsdiensten, hun georganiseerde achterban en soms ook op hun terrein opererende parlementariërs en journalisten ...'.

En even verder

'... de politiek verantwoordelijken hebben weinig in te brengen tegen de hechte, door de tijd heen gegroeide coalitie van ambtenaren en leiders van pressiegroepen. Het is deze coalitie, die per beleidsveld de issues stelt, de agenda bepaalt en een vrijwel beslissende invloed heeft op de uitvoering van de politieke besluiten'.

Vooralsnog bestaat er echter weinig empirisch materiaal dat de hier geuite veronderstellingen kan onderbouwen (zie echter de Knelpuntennota 1974; Leune 1976), zodat er hoognodig onderzoek naar gedaan moet worden, zeker gezien de implicaties vanuit democratisch gezichtspunt (zie ook Hoogerwerf 1979, pag. 349).

Wat betekenen deze maatschappelijke organisatiegraad, overheidsorganisatie en onderlinge vervlechting nu voor het lot van een politieke eis. Hall et al. hebben daarover op basis van hun onderzoek aan de hand van een aantal case-studies over sociaal beleid in Engeland een aantal zinnige opmerkingen gemaakt (1975, pag. 475-509). Zij stellen dat er drie algemene criteria zijn te onderscheiden die de besluitnemers hanteren bij de beoordeling van een politiek strijdpunt:

- legitimiteit
- uitvoerbaarheid
- steun.

De nadere invulling hiervan wordt uiteraard gekleurd door het denkkader, de ideologie van de betrokken besluitnemers. De door ons eerder geschetste 'issue-characteristics' en de mate waarin de in het machtsspel betrokkenen daaraan vorm kunnen geven spelen bij de nadere invulling een grote rol.

ad legitimiteit

Deze hangt vooral af van de mate waarin de besluitnemers vinden dat een bepaald optreden op hun terrein ligt en van hun inschatting hoe door hen belangrijk geachte groeperingen of instanties erover denken. Volgens de schrijvers speelt dit criterium met name bij nieuw beleid (of de beëindiging van bestaande bemoeienissen). Of anders gezegd: de mate waarin het issue past in het bestaande beleid en de bestaande beleidsfilosofie.

ad uitvoerbaarheid (binnen een zeker tijdsbestek)

Welke strijdpunten als realistisch gezien worden is afhankelijk van de beschikbare theoretische en praktische kennis én degene die daarover oordeelt (want net als met het criterium legitimiteit bestaan daarover uiteraard conflicterende visies). Gewoonlijk spelen in de beschouwingen argumenten ten aanzien van

- de benodigde hulpbronnen (nu en in de toekomst) zoals geld, menskracht en (besluitvormings)tijd
 - de mate waarin individuen en organisaties waarvan de implementatie afhangt bereid zijn hun medewerking te geven
 - administratieve capaciteit
- .zijn er voldoende administratieve hulpmiddelen voorhanden en daarmee samenhangend

.is het beleid afdwingbaar (de drooglegging in de V.S. bijvoorbeeld bleek dat niet te zijn en over allerlei belastingmaatregelen bestaat in Nederland ook gereede twijfel).

ad steun

Hierbij wordt in de berekening betrokken wie het desbetreffende beleid als voor- of nadelig zal ervaren en wat daarvan de gevolgen zullen zijn op korte en lange termijn, in dit specifieke geval en in het algemeen. Dat brengt ons meteen op het belangrijke punt van de algemene steun die de besluitvormers krijgen (Terzijde: het kritiekpunt dat de commissie in haar model bij de invoerzijde niet expliciet over steun spreekt lijkt ons terecht). In situaties dat zij daarvan ruimschoots verzekerd zijn kunnen zij het zich meer dan in het omgekeerde geval veroorloven met specifieke beleidsdaden tegen de beleden specifieke voorkeuren van belangrijke participanten in te gaan. Hall et al. wijzen er tenslotte uitdrukkelijk op dat voor de uiteindelijke afloop de 'comparative strength' van een strijdpunt van doorslaggevende betekenis is: met andere woorden het plaatje moet altijd in zijn geheel gezien worden.

Op alle niveaus van het transformatieproces van verlangen tot agendapunt spelen dus de door ons genoemde 5 aspecten een rol. De door Hall et al. aangedragen criteria legitimiteit, uitvoerbaarheid en steun geven alleen een handzaam extra kader om vanuit een aantal gezichtspunten die besluitnemers zelf hanteren de overgang van eis tot agendapunt en het relatieve gewicht op de agenda te analyseren.

Toetsingscriteria

In het voorgaande beschreven we aan de hand van de agendabouwbenadering een vijftal aspecten waardoor sommige (politieke) eisen een betere kans maken dan andere om door de overheid serieus genomen te worden. De verwachting nu is dat tengevolge van deze vijf aspecten zich aan de invoerzijde drieërlei knelpunten zouden kunnen voordoen.

In haar eerste rapport formuleert de commissie over deze knelpunten het volgende:

- de toegankelijkheid van de overheidsorganisatie is voor verschillende signalen niet even groot
- mede waardoor een evenwichtige selectie, die maximaal aansluit bij de maatschappelijke behoeften, niet tot stand komt terwijl tegelijkertijd (vooral door de starheid van de bestaande organisatiestructuur) er
- lang niet altijd sprake is van een evenwichtige aspectenanalyse van de gesignaleerde problemen (onvoldoende probleemgerichtheid).

Middels het onderzoek moet dan ook aangetoond worden dat

- er bij signalering, selectie en kanalisering knelpunten bestaan
- deze knelpunten ook werkelijk knelpunten zijn wanneer ze getoetst worden aan geoperationaliseerde criteria van toegankelijkheid, evenwichtigheid en probleemgerichtheid
- er voorstellen tot verbetering gedaan kunnen worden.

Over de aard van de criteria heeft de commissie in haar eerste rapport (pag. 37) al enkele gedachten ontvouwd. Ze zegt daar dat bij de signalering van problemen de toegankelijkheid voor signalen zo breed mogelijk moet zijn. Sterker nog: dat de overheid zwakke signalen dient te versterken, zonder daarbij overigens een onjuist verwachtingskader te scheppen ten aanzien van de verdere verwerking. Bij de selectie dient verder een zodanig zorgvuldige afweging van belangen plaats te vinden dat maximaal wordt aangesloten bij de maatschappelijke behoeften. De kanalisering ten slotte moet een evenwichtige aspectenanalyse van het gesignaleerde probleem niet in de weg staan, moet met andere woorden probleemgericht zijn. De politicologische theorievorming over democratie biedt een goed kader voor de verdere uitwerking van deze aanzet.

Democratietheorie

In eerste instantie is het nuttig ons aan te sluiten bij diegenen (o.a. Van der Maesen 1974 en Stuurman 1976) die stellen dat het bij democratie zowel gaat om de manier waarop de besluiten tot stand komen alsook om de inhoud van die besluiten: democratie is methode én inhoud. Toegepast op ons voorlopig kader levert dat de volgende gezichtspunten op:

1. Democratie als methode maakt een uitdieping van het criterium toegan-

kelijkheid bij de signalering van problemen mogelijk. Hierbij kiezen we in eerste instantie voor de term participatie als nadere invulling, waarbij het echter wel zaak is daarbij ruimer en minder elitistisch te werk te gaan dan Schumpeter (1967, pag. 229). In veel literatuur over de relatie democratie - participatie (zie o.a. Naschold 1972 en Pateman 1970) wordt gesteld dat participatie een onmisbaar middel ter belangenbehartiging is. Uitgangspunt daarbij is dan dat individuen of groepen zelf de beste beoordelaar zijn van hun eigen belang en ter verwezenlijking daarvan moeten deelnemen aan het beleid, hier: zelf in staat moeten worden gesteld informatie en gezichtspunten aan te dragen. Van deze methode wordt dus het beste inhoudelijke resultaat verwacht. In principe kunnen dan zogenaamde 'promotional groups' opkomen voor die belangen die zwak georganiseerd zijn of moeilijk te organiseren.

Voor het proces als geheel is met name de gedachtengang die door Kelso (1978) in zijn 'American Democratic Theory' is geformuleerd van belang. Hij meent ten eerste dat een democratie gekenmerkt wordt door een zekere nevenschikking van de belangrijkste waarden. Vervolgens is hij van oordeel dat de concurrentie tussen groepen die staan voor een bepaald (deel)belang de basis vormt voor een zo goed mogelijke verdeling van waarden. Goed in de zin van overeenkomstig de wensen van betrokkenen én (daarvan niet geheel losstaand) goed in de betekenis van probleemgericht omdat zodoende de beperkingen in kennis en kunde van de besluitvormers gedeeltelijk kunnen worden ondervangen. Anders echter dan de aanhangers van een laissez-faire doctrine op dit gebied wordt in deze visie tegelijkertijd beseft dat aan de voor het welslagen daarvan benodigde voorwaarde van relatief gelijke kracht van verschillende belangen niet voldaan is. Immers,

- de maatschappelijke organisatiegraad valt niet samen met en is geen perfecte uitdrukking van de maatschappelijke behoeften op een bepaald gebied, omdat (we zeiden het al eerder)
- niet alle op zich onderkenbare belangen zich even gemakkelijk laten organiseren en
- er mede hierdoor lang niet op alle deelterreinen van concurrerende groepen sprake is, terwijl bovendien, voorzover dat wél het geval is
- verschillende groepen een geheel verschillende concurrentiepositie innemen.

Tegelijkertijd wordt beseft dat de overheid geen boven de partijen zwevende instantie is die uitsluitend de uitkomst van het groepsgebeuren registreert en codificeert. Integendeel: de overheid neemt in vele gevallen zeer actief deel aan het groepsproces, waarbij concurrentie tussen delen van het overheidsapparaat zeker niet ongewoon is. Evenmin overigens is ongewoon dat op maatschappelijke deelterreinen door de vervlechting van overheid en maatschappij semi-monopolies zijn ontstaan waardoor de besluitvorming amper aan kritische interne of externe toetsing is onderworpen (het onderwerp is dan vaak 'uit de politiek gehaald'). Verder doet zich als complicerende factor nog voor dat het niet ongewoon is dat vanuit dezelfde categorie mensen geheel verschillende georganiseerde signalen komen (bijvoorbeeld van FNV en CNV), die dan ieder soms ook nog pretenderen voor de gehele categorie als zodanig te spreken, terwijl een belangrijk gedeelte daarvan niet bij zo'n organisatie is aangesloten of er zelfs maar mee sympathiseert. De markt van concurrerende groepen is er kortom geen van volkomen mededinging. Bovendien is vaak niet eenduidig wie voor wat staat. Tenslotte, en ten aanzien van het volgende punt, de selectie, zeer belangrijk: er bestaat geen garantie dat de belangenarticulatie op een deelmarkt voldoende rekening houdt (kan en wil houden) met externe effecten. Deze constatering mo- gen ons echter niet beletten de voordelen van een situatie van volkomen

mededinging in te zien.

In vele gevallen zal overigens kennis omtrent het eigen belang, de eigen kijk op een bepaalde zaak, de kosten van en de geneigdheid tot medewerken (ook aan de uitvoering) van een maatregel als het ware pas gegeneerd worden in een proces van deelname door de confrontatie met andere gezichtspunten. De mate waarin de verschillende betrokkenen c.q. belanghebbenden (het vaststellen daarvan is een politiek en wetenschappelijk probleem apart) in uiteenlopende mate belemmeringen ondervinden (zie Alemann 1975) bij het naar voren brengen van hun visie wordt dan het belangrijkste criterium voor toegankelijkheid. De mate van openbaarheid kan als tweede criterium gehanteerd worden, gezien de wettelijke stand van zaken op dit gebied (en uit een oogpunt van contrôlemogelijkheid en noodzaak van afweging).

Vandaar de taak voor de overheid de voorwaarden te scheppen om zo'n situatie van volkomen mededinging te bereiken.

2. Selecteren betekent in termen van ons model erkennen door de besluitnemers dat er een probleem bestaat waaraan door hen iets gedaan kan worden. In eerste instantie willen we hier aansluiten bij het inhoudelijke aspect van democratie om het door de commissie aangedragen uitgangspunt:

'evenwichtige selectie in termen van maatschappelijke behoeften' nader uit te werken. Kernpunt wordt dan hoe, op grond waarvan die overeenstemming met de maatschappelijke behoeften wordt aangetoond en geëvalueerd. Historisch gezien (zie met name Rosenberg 1938) valt democratie als inhoud samen met de politieke beweging van onderdrukten tegen de maatschappelijk machtigen met als doel de maatschappelijke ongelijkheden te verminderen: daarbij aansluitend zouden de behoeften van de maatschappelijk achtergestelden als criterium fungeren.

Offe (1972, pag. 85-89) stelt het probleem, zij het vanuit een wat andere invalshoek, meer algemeen. Bij de beoordeling van de mate waarin de selectie overeenkomstig de maatschappelijke behoeften is komt men volgens hem o.a. de volgende benaderingen in de literatuur tegen:

- de beoordelingscriteria worden theoretisch afgeleid uit ideeën over de menselijke natuur
- de onderzoeker zelf hanteert (im- of expliciet) zijn waarden als norm
- de onderzoeker hanteert de gearticuleerde waarden van een bepaalde maatschappelijke groepering als norm
- de onderzoeker tracht de 'objectieve' belangen van een groepering of categorie vast te stellen en vervolgens als toetssteen te gebruiken
- de onderzoeker hanteert de beleidsdoelstellingen als zodanig (plaatst 'Anspruch' tegenover 'Wirklichkeit').

Het zal duidelijk zijn dat bij alle hierboven genoemde benaderingen normen en waarden een grote rol spelen. Er valt wat voor te zeggen om het laatste criterium, de beleidsdoelstellingen van de overheid zelf, als toetssteen te hanteren. Het lijkt immers plausibel om eerst vast te stellen in hoeverre de overheid doet wat ze zegt te zullen doen, alvorens dat geheel weer aan andere beoordelingen vanuit andere criteria te onderwerpen.

Toch zijn er met name twee overwegingen die ons ertoe brengen uiteindelijk voor een andere oplossing te kiezen: de beleidsdoelstellingen zelf en het probleem van de externe effecten.

Het eerste probleem met het hanteren van de overheidsdoelstellingen als toetssteen voor een evenwichtige selectie is de herkenbaarheid en eenduidigheid ervan. Vaak is uitsluitend achteraf af te leiden uit het optreden van de overheid wat de beleidsdoelstellingen blijkbaar geweest zijn. Vaak ook moeten we bij verbale of schriftelijke uitingen consta-

teren dat we met een geheel van conflicterende uitspraken te maken hebben. Voorzover die doelstellingen al eenduidig zijn en als zodanig zijn vast te stellen komen ze in vele gevallen tot stand temidden van het bij signaleren omschreven concurrentieproces. Hierbij vinden er in de tijd voortdurend veranderingen en bijstellingen plaats (in termen van de eerder geschetste issue-characteristics). Het tweede probleem ligt in het feit dat voorzover we de doelstellingen op een bepaald gebied al kunnen achterhalen het toch blijft gaan om een bepaald, beperkt gebied. De externe effecten, die met een effectuering van die doelstellingen zouden kunnen samenhangen, krijgen we zo nog niet in zicht. Participatie als criterium bij het signaleren van problemen had dit wrijfpunt niet opgelost en ook bij de selectie blijft het levensgroot op tafel liggen. De conclusie kan niet anders luiden dan dat we er met de in eerste instantie gehanteerde invalshoek van de 'inhoudelijke' invulling van het democratiebegrip niet geheel uitkomen. We moeten dus bezien of niet ook hier het meer letten op de procedure ons verder kan helpen.

We herhalen het eerst nog maar eens, bij het selecteren, het erkennen dat er keuzen gemaakt moeten worden, staat het wilselement centraal: het besluit dat er wel of niet en zo ja op welke wijze (waaronder begrepen wie erbij betrokken worden) aan een als problematisch ervaren situatie iets gedaan gaat worden. Dat betekent, we zeiden het ook al, dat tevens het externe afwegingsprobleem hier sterk speelt. Het probleem als zodanig staat niet alleen ter discussie, maar ook zijn relatieve gewicht in het kader van de totale overheidstaak. Welnu, in laatste instantie kan zowel de afweging in termen van mogelijke externe effecten alsook het mede daarop gebaseerde besluit er al dan niet iets aan te doen (het wilselement) niet uitsluitend aan de participatie uit het veld en de betrokken ambtenaren (als representanten van de overheidsbemoeyenis worden overgelaten³). Procedureel zou dat betekenen dat het politieke element (politiek eng opgevat) in de afweging en de selectie moet worden versterkt. Dat kan in principe op verschillende manieren en niveaus gebeuren. Door veranderingen in de samenstelling en positie van adviesraden of door veranderingen in het specifieke politieke circuit: de politieke top, ministerraad en parlement.

Al staat het enigszins los van de hier, sterk op de rijksoverheid toegepaste problematiek, de functie en de rol van politieke partijen moet toch tenminste genoemd worden. Het welslagen van maatregelen in bovengenoemde zin kan immers niet los van hun optreden als leveranciers van ministers, staatssecretarissen, parlementariërs en regeringsprogramma's worden gezien. De discussie, zoals die bijvoorbeeld in de Partij van de Arbeid gevoerd wordt, over de noodzaak en invulling van het idee van een beginselpartij laat dat zien. In de woorden van Tromp, een van de felste voorstanders van de partij als beginselpartij:

'... van beslissend belang zal zijn of politieke partijen desintegre- ren tot doorgeefluiken van de belangengroepen, die ze tot (electorale) cliëntèle hebben, of dat ze deze belangen zelf definiëren en vervolgens wegen in het kader van hun politieke beginselen' (Tromp 1976, pag. 163).

3. Kanalisering betekent nu nog dat nagegaan moet worden aan welke instanties de verdere afhandeling, wanneer en met gebruikmaking van welke procedures en middelen is opgedragen en waarom. Wanneer we na willen gaan in hoeverre de gekozen instituties, procedures of middelen geëigend zijn om zo probleemgericht mogelijk het proces te sturen is om dezelfde redenen als bij het eerste knelpunt participatie als toetssteen geschikt.

Gewoonlijk immers heeft een probleem of eis slechts een zeer beperkt geheel op zichzelf staand technisch aspect. Andere relevante aspecten als de legitimiteit ervan, de uitvoerbaarheid en de maatschappelijke steun, kunnen pas op hun juiste waarde worden geschat door een zo groot mogelijke betrokkenheid van alle relevante actoren (hetgeen overigens soms kan betekenen dat vooral inzicht moet worden verkregen in hoe andere delen van het overheidsapparaat ergens tegenaan kijken). Na de 'selectie' zou er wellicht idealiter geen verandering maar uitsluitend afhandeling moeten plaatsvinden op de verschillende issue-characteristics. Dat is echter geen reëel uitgangspunt. Ook bij de verdere afwerking moeten we verwachten dat er voortdurend veranderingen en bijstellingen plaatsvinden.

Teneinde nadere uitspraken te kunnen doen over deze signalering, selectie en kanalisering heeft de commissie onderzoek laten verrichten.

Deel twee

Onderzoek

Cases

De commissie heeft, op basis van een aantal uit de diverse onderzoeksvoorstellen voortkomende criteria (onze deelstudie is er immers slechts één van de zes, zie tweede rapport pag. 43-52) in een viertal directies en hun maatschappelijke omgeving onderzoek laten verrichten. Daarbij is tevens getracht een zekere spreiding over de rijksdienst te verkrijgen door voor ieder van de vier voornaamste facetten van het rijksbeleid - te weten het bestuurlijke, het sociaal-economische, het ruimtelijke en het welzijnsfacet - steeds één directie te selecteren. Het eigenlijke veldwerk is verricht door het adviesbureau Twijnstra Gudde N.V. met behulp van hiervoor door de verschillende onderzoekers opgestelde vragenlijsten. Uiteindelijk is daarbij de keuze gevallen op de volgende vier directies, waarbij telkenmale een tweetal cases zijn onderzocht:

1. de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw met als cases:
 - de ontwikkeling van het natuurreservaat 'De Regulieren' in de ruilverkaveling in uitvoering 'Lek en Linge'
 - de subsidiëring van het tuinbouwproject Klazienaveen II
2. de Directie Overheidspersoneelszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken met als cases:
 - de kwestie van het actief en passief kiesrecht van niet-georganiseerde ambtenaren in dienstcommissies
 - de aanvangssalariëring van jonge academici
3. de Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken met als cases:
 - de experimentele arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen
 - de herziening wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten
4. de Directie Bijstandszaken van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk met als cases:
 - de totstandkoming van het Bijstandsbesluit Landelijke Draagkracht-criteria
 - de erkenningsprocedure met betrekking tot Boddaert-tehuizen (landelijke stichting dagcentra voor schoolgaande jeugd).

Over al deze onderzoeken heeft Twijnstra Gudde rapporten uitgebracht aan de commissie. Deze onderzoeken bestonden voor wat betreft de analyse van de maatschappelijke omgeving met name uit interviews met enkele topambtenaren uit de desbetreffende directies, alsmede enkele geïnformeerde buitenstaanders. Voor de analyse van de cases werd daarnaast gebruik gemaakt van de departementale dossiers terzake. Behalve dit 'eigen' onderzoek heeft de commissie bovendien een secundaire analyse laten maken van het materiaal van het onderzoek Haagse Machten, dat door een team van de vakgroep Politicologie van de Vrije Universiteit is verricht onder leiding van prof. dr J. van Putten (Haagse Machten 1980). Deze secundaire analyse bestond uit een beantwoording (voorzover mogelijk) vanuit het in het kader van Haagse machten verzamelde materiaal van vragen uit de vragenlijst die de veld-

werkers van Twijnstra Gudde hanteerden bij het 'eigen' onderzoek van de commissie. Deze secundaire analyse werd verricht door N. Boerma, één van de leden van het V.U.-team. Het materiaal stond met name beantwoording toe van de meeste voor dit deelrapport relevante vragen. Op deze wijze werd uitermate nuttige informatie verkregen over een achttal extra 'cases' bij de departementen van justitie, economische zaken en CRM, te weten:

- de wet selectieve investeringsregeling (1974)
- de wet voorlopige regeling schadefonds slachtoffers geweldsmisdrijven (1975)
- de algemene maatregel van bestuur tot nadere regeling van de bloedproef en de ademtest bij verkeersdeelnemers (1974)
- de beschikking die de politietaak op Schiphol regelt (1974)
- de oprichting van de industriebank LIOF ten behoeve van de werkgelegenheid in Limburg (1974)
- de prijzenbeschikking goederen en diensten (1975)
- de rijkbijdrageregeling plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen (1976)
- de instelling van het bedrijfsfonds voor de pers.

Vragenlijst

De door Twijnstra Gudde in samenspraak met de onderzoekers van de commissie vervaardigde 'Vragenlijst ten behoeve van het veldwerk' bevatte een groot aantal specifiek op de in deze achtergrondstudie geschetste problematiek toegespitste vragen. Dit op basis van een vijftal door ons vervaardigde notities voor de commissie. Hierin was de in het eerste deel van deze achtergrondstudie geschetste problematiek dusdanig in vragen omgezet dat de veldwerkers in de slechts enkele weken die hen ter beschikking stonden toch zinnige informatie zouden kunnen verzamelen. Ons onderzoeksvoorstel bestond daartoe uit twee delen:

- een 'algemeen deel' over de maatschappelijke context
- een 'specifiek deel' over de cases.

Het algemene deel bestond uit:

- een verkenning van het beleidsterrein
- een inventarisatie van het maatschappelijke veld.

Het deel van de cases bestond uit:

- een algemene oriëntatie over de cases
- een onderzoek van het signaleren
- een onderzoek van de selectie
- een onderzoek van de kanalisering.

In dit voorstel waren tevens alle vragen van een in eerste instantie door de commissie vervaardigde onderzoeksopzet opgenomen.

Zie voor de precieze vraagstelling ten behoeve van deze achtergrondstudie, zoals door Twijnstra Gudde en N. Boerma gehanteerd, bijlage 1.

Beperkingen (van het onderzoek)

Het zal de lezer amper verbazen dat het resultaat van deze onderzoeken zeker niet als het laatste woord op het gebied van de met signalering, selectie en kanalisering samenhangende problemen beschouwd mag worden. De commissie schrijft in het tweede rapport daarover dat:

'Zoals ook in rapport nummer 1 is opgemerkt, zullen de resultaten van dit onderzoek, omdat het hier gaat om een nog nauwelijks geëxploreerd onderzoeksterrein, slechts indicierend van karakter kunnen zijn' (pag. 45).

Naast het karakter van het onderzoeksterrein kent de gevolgde aanpak eveneens zijn beperkingen. Door de gekozen onderzoeksopzet, de analyse van een zestiental cases vormt het zwaartepunt, is het onderzoek nogal uitkomstgericht. We bekijken zaken waaraan departementaal wordt of is gewerkt. Hierdoor krijgt de ambtelijke inbreng (we bekijken tenslotte vooral een ambtelijk apparaat in werking) een zekere overbelichting ten kosten van de achtergrond en voorgeschiedenis. We krijgen zo vrij slecht in het zicht of vele op zich nodige besluiten wellicht nooit genomen worden. Bij het door de commissie zelf middels Twijnstra Gudde ingestelde onderzoek wordt dit nadeel overigens door de bredere oriëntatie op directie en omgeving door enkele interviews wel verzacht, maar uiteraard alléén ten opzichte van de problemen die tot één bepaalde directie geacht worden te behoren. Door deze opzet vallen er wellicht tussen directies of ministeries toch gaten die nu verborgen blijven. Bij de secundaire analyse van het materiaal van Haagse Machten beschikken we uiteraard niet over deze bredere oriëntatie, terwijl bovendien de nadruk daarin op de zichtbare formele procedures het voor de totstandkoming van beleid zo belangrijke informale proces vrijwel buiten beschouwing laat (zie ook Rosenthal 1980; Van Schendelen 1980). Zo stelden het PvdA-kamerlid Van Thijn en de hoogleraar politicologie Daalder op het door de Vrije Universiteit georganiseerd congres over Haagse Machten (waar de hier geuite beperkingen ook naar voren kwamen) dat de informele contacten tussen de fractievoorzitters van de regeringspartijen en een clubje prominente bewindslieden vaak van zeer groot belang zijn voor het lot van vele strijdpunten.

Dat brengt ons meteen op de representativiteit van de onderzochte cases voor de gang van zaken bij het totstandkomen van het overheidsbeleid. Professor Van Putten zelf relativeerde dit al op het congres door te stellen dat de 8 door zijn team onderzochte cases slechts een miniem onderdeel waren van de in totaal 1991 onderwerpen die in 1974 tussen de regering en de betrokken drie departementen aan de orde waren (463 op het terrein van justitie, 574 op CRM en 954 op economische zaken). Van Thijn zette tijdens dezelfde bijeenkomst nog een andere kanttekening bij de representativiteit en wel uit het oogpunt van politiek belang. Hij was immers in die tijd (1974) fractievoorzitter van de grootste regeringspartij en volgens hem waren de door het V.U.-team onderzochte cases nooit in het bovengenoemde informele beraad ter sprake geweest (met uitzondering van de S.I.R. één maal).

Soortgelijke bedenkingen kunnen natuurlijk worden ingebracht tegen de 8 door Twijnstra Gudde onderzochte gevallen, die bovendien (wegens de haast waarmee moest worden gewerkt) niet zo grondig doorgeploegd konden worden als de cases van de V.U. 4)

Tenslotte geldt voor alle 16 cases dat ze zijn uitgekozen in overleg met de betrokken departementen. Welke vertekeningen dat meebrengt is niet te overzien. Wel kan vermoed worden dat zaken en directoraten die, om wat voor reden dan ook, als te 'gevoelig' beschouwd worden zich niet in de kaart hebben willen laten kijken.

Ook al bestaan er dan aanzienlijke kloven tussen ideaal en werkelijkheid, het bijeengebrachte empirische materiaal betekent toch een niet te verwaarlozen verruiming c.q. ondersteuning van onze kennis van het functioneren van de rijksoverheid zoals we zullen zien.

Resultaten

We zullen de conclusies uit de onderzoeksgegevens (de onderzoeksrapporten zelf omvatten, exclusief de bijlagen, bijna 500 pagina's) in eerste instantie presenteren aan de hand van de door ons onderscheiden 5 aspecten van het agendabouw -proces: de omgeving, de aard van de eis, door wie en op welke wijze de eis wordt gesteld, de rol van de rijksoverheid zelf alsmede de verwevenheid van (delen van) de rijksoverheid met specifieke maatschappelijke groeperingen. Het accent zal daarbij liggen op de laatste drie aspecten. Vervolgens zullen we nog aandacht besteden aan het gehanteerde theoretische onderscheid tussen signalering, selectie en kanalisering. De voornaamste gevonden knelpunten hierbij komen daarna aan bod. Tenslotte wordt dit gedeelte afgesloten met een aantal beleidsaanbevelingen.

I De omgeving (randvoorwaarden)

In het eerste, theoretische, gedeelte van deze achtergrondstudie onderscheiden we een drietal globale, gedeeltelijk samenhangende categorieën randvoorwaarden of beperkingen:

- beperkingen voortvloeiend uit het beleid van hogere instanties
- beperkingen voortvloeiend uit het beleid van nevengestelde organisaties
- beperkingen voortkomende uit de verdere politieke, economische, ruimtelijke, technologische en sociaal-culturele omgeving (nationaal én internationaal).

We kiezen in eerste instantie de door Twijnstra Gudde onderzochte directies als uitgangspunt, omdat in de analyse daarvan expliciet naar deze beperkende factoren is geïnformeerd. Uit de gegeven antwoorden wordt onmiddellijk duidelijk, dit is allerm minst schokkend, dat de directies niet in een vacuüm opereren. We bezien dat als eerste voor de Directie Overheidspersoneelszaken (OPZ) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze directie heeft als hoofdtak het behandelen van aangelegenheden betreffende de arbeidsvoorwaarden en de daarmee samenhangende rechtspositionele regelingen van het burgerlijk overheidspersoneel.

Op nationaal niveau stelt de regering de uitgangspunten vast voor het te ontwikkelen inkomensbeleid (van Sociale Zaken) en het financieel-economisch beleid (Financiën) op basis van de macro-economische verkenningen van het Centraal Planbureau en van de Centrale Economische Commissie (onder leiding van Economische Zaken). Dat geeft de grenzen aan waarbinnen het financiële arbeidsvoorwaardenbeleid voor het overheidspersoneel moet worden ontwikkeld. Internationaal heeft men te maken met een aantal verordeningen van de EEG en de International Labour Organisation betreffende de algemene arbeidsvoorwaarden.

Bij de uitstippeling en uitvoering van het beleid heeft de directie verder voortdurend te maken met alle andere departementen en de lagere publiek-

rechtelijke lichamen: iedere minister voert zijn eigen personeelbeleid en gemeenten en provincies zijn bevoegd om hun eigen rechtspositiereglementen vast te stellen. Normen ten aanzien van autonomie en decentralisatie beperken de manoeuvreerruimte naar de lagere lichamen. Ontwikkelingen in de maatschappelijke opvattingen over overleg en inspraak zijn evenzeer zaken waarmee men bij OPZ rekening heeft te houden: streven naar gelijkwaardigheid en representativiteit van de overlegpartners, discussies over het stakingsrecht voor ambtenaren. De huidige structuur van het arbeidsvoorwaardenoverleg kan zich daaraan nog vrij soepel aanpassen. Met enige andere maatschappelijke ontwikkelingen daarentegen sporen de huidige arbeidsvoorwaarden veel minder: werkoverleg, emancipatie van de vrouw, alternatieve samenlevingsvormen, het toenemende aantal vreemdelingen in openbare dienst, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en deeltijdarbeid. Alles overheersend zal in de toekomst als gevolg van de verslechterende economische omstandigheden het steeds kleiner worden van de budgettaire ruimte zijn.

Vervolgens bekijken we de Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening (DIA) van Sociale Zaken. Deze directie bemiddelt tussen de vraag naar en het aanbod van werkkrachten en doet dat met name door het treffen van

- plaatsingsbevorderende maatregelen
- maatregelen ter bevordering van de geografische en kwalitatieve mobiliteit
- scholing van arbeidskrachten
- werkverruimende maatregelen.

Daarbij heeft men niet veel te maken met EEG-bepalingen dienaangaande, maar natuurlijk wel met het centraal vastgelegde sociaal-economisch beleid, zoals dat tot uiting komt in de hoogte van het minimum jeugdloon, de sociale uitkeringen en bijv. de eis van de vakbonden dat er geen werkverschaffing zonder reguliere arbeidscontracten plaatsvindt.

Daarnaast wordt de bewegingsvrijheid (net als bij OPZ) belangrijk beperkt door de bureaucratische structuur en de bureaucratische verhoudingen in het algemeen. Hieruit vloeien met name een aantal competentieconflicten voort met andere departementen. De grenzen tussen scholing als middel tot plaatsingsbevordering en algemene scholing die door Onderwijs en Wetenschappen wordt verzorgd is vloeiend. De relatie met Economische Zaken is ook niet altijd even duidelijk. Het lijkt erop dat structurele maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid tot het beleidsterrein van Economische Zaken behoren en tijdelijke werkverruimende maatregelen, vooral gericht op de bestrijding van de werkloosheid, tot het beleidsterrein van Sociale Zaken. De situatie op de arbeidsmarkt bepaalt natuurlijk in belangrijke mate met wie in welke frequentie overleg noodzakelijk is. Daarbij wordt het binnen DIA wel als een bezwaar gevoeld dat de meeste maatregelen die op basis van dit overleg worden getroffen op conjuncturele basis gefinancierd worden. Zonder lange termijn financiering is een lange termijn beleid, waaraan behoefte bestaat, echter niet mogelijk.

De Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw heeft vooral een bestuurlijke en coördinerende functie bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten. Daarbij moet speciaal gezorgd worden dat er een sociaal aanvaardbaar woon-, werk- en leefklimaat voor de betrokken bevolking ontstaat en het milieu niet in gevaar komt. Bij zijn werk heeft de directie natuurlijk allereerst te maken met het nationale landbouw(structuur)beleid wat op zijn beurt sterk rekening moet houden met de internationale EEG-richtlijnen ten aanzien van de landbouwsubsidiëring. Aan het werk zitten verder belangrijke raakvlakken met de ruimtelijke ordening terwijl daarnaast het CRM-standpunt ten aanzien van Natuur en Milieu van groot belang is. De wijze waarop met de verschillende belangen en betrokkenen

rekening moet worden gehouden ligt overigens vast in de Ruilverkavelingswet en de nieuw te verwachten Landinrichtingswet. Van de dienst wordt daarbij verwacht dat men (in een soms zeer lang lopende procedure) alle belangen in één plan weet te verenigen: 'Alle koppen in één zak zien te krijgen'. Hoe daar inhoudelijk vorm aan kan worden gegeven wordt in laatste instantie natuurlijk sterk bepaald door het geld dat met name de Tweede Kamer voor landinrichting beschikbaar wil stellen. Zo zal de bereidheid van de boer om als beheerder van natuurgebieden op te treden niet alleen afhangen van zijn ideeën over zijn taak (zelfstandig ondernemer versus 'parkwachter'), maar zeker ook van de hoogte van de beheersvergoeding per hectare.

Tenslotte bezien we de Directie Bijstandszaken (DBZ) van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Deze directie moet vorm geven aan het departementale bijstandsbeleid in nauwe samenhang met het departementale welzijnsbeleid en het algemene sociale zekerheids- en welzijnsbeleid. De bedoelingen van de Algemene Bijstandswet zijn daarbij richtgevend. Net als de andere directies zijn er voor DBZ ook vele zaken waarmee men rekening moet houden. Internationaal spelen bijvoorbeeld de EEG-normen ten aanzien van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. De verwevenheid van de bijstandsverlening met de sociale voorzieningen, het inkomensbeleid en het algemene welzijnsbeleid maakt dat wat andere departementen doen vaak direkt consequenties heeft voor het aantal mensen dat een beroep doet op bijstand en/of op de gemiddelde bijstandsuitkering per bijstandsontvanger. Daarnaast spelen heersende normen en waarden en de verandering daarin een belangrijke rol met betrekking tot het bijstandsbeleid. De opvattingen over het gezin als economische eenheid wijzigen zich bijvoorbeeld, evenals de standpunten ten aanzien van de gezagsrelaties tussen ouders en minderjarige (weggelopen) kinderen. Daarmee verandert tevens de invulling van het 'garanderen dat iedere burger een regeling bestaan heeft' zoals de ABW beoogt. Niettemin is als gevolg van economische factoren de druk om te zoeken naar mogelijkheden voor een beperking van de bijstandsuitgaven het sterkst.

Dit korte overzicht van de vier directies maakt duidelijk dat de gepostuleerde randvoorwaarden inderdaad aanwezig zijn en dat randvoorwaarden van sociaal-economische aard, al dan niet bijgekleurd door EEG-voorwaarden daarbij een hoofdrol spelen. Ook bij de cases worden we dit patroon gewaar. Wanneer Economische Zaken een pot van 250 miljoen opent kan Klazienaveen verder tuinieren, de herziening van de aanvangssalarissen van jonge academici is ingegeven door de algemene arbeidsmarktomstandigheden, de cases van de Directie Bijstandszaken zijn voorbeelden van pogingen om de ongecontroleerde werking van de bijstandswet in planmatige, beheersbare banen te leiden omdat anders de kosten de pan uitrijzen. Maar we zagen eveneens dat de bestaande (en veranderende) normen en waarden, die al dan niet in juridische regels zijn vastgelegd, de speelruimte van de directie beperken, evenals de relatie met andere departementen of afdelingen. Toch moeten we de werking van deze randvoorwaarden niet altijd als volstrekt determinerend beschouwen. Ze worden in relatieve mate ook zelf door de beleidsbeslissingen binnen de directie beïnvloed. De bijstandsverlening aan weggelopen minderjarigen sanctioneert de facto dat gedrag en de bijstelling van de bijstand zou de externe druk moeten verminderen.

II De aard van de eis

In navolging van Cobb & Elder, Hall et al. en Kok & Van der Eijk stelden we dat er aan alle eisen specifieke kenmerken te onderscheiden zijn, die de

kans dat het punt de politieke agenda haalt, beïnvloeden. Het ging daar om de mate van specificiteit, sociale significantie, betekenis in de tijd, complexiteit, routinematigheid, samenhang met andere eisen alsmede de raakvlakken met de bestaande machtsverhoudingen. We attendeerden daar bovendien op de suggestie van Cobb & Elder dat een punt sneller op de politieke agenda zou komen omdat er een breder publiek bereikt wordt naarmate de eis dubbelzinniger, signifikanter, eenvoudiger en zonder duidelijk precedent was.

Welnu, uit de verslaggeving van de cases komt enerzijds overduidelijk naar voren dat het hanteren van deze 'issue-characteristics' een belangrijk heuristisch hulpmiddel is bij de analyse van concrete politieke eisen (zij het dat niet alle mogelijke characteristics altijd evenzeer van toepassing zijn). Anderzijds bleek het niet mogelijk om op basis van het onderzoek met deze kenmerken generalisaties met enige voorspellende kracht ten aanzien van de afloop op te stellen. Hiervoor bestaan verschillende redenen. Om te beginnen enkele woorden over de verhelderende werking van deze kenmerken. Dat komt doordat de analyse vanuit het strijdpunt in termen van deze kenmerken in feite een geheel eigen ingang is om het gehele politieke proces (het technisch karakter van de eis in relatie tot het bestaande beleid, de maatschappelijke omgeving en de tijdsdimensie) te bekijken. Daaruit volgt eigenlijk al min of meer dat daar amper extra verklarende kracht uit kan voortkomen. Ook al op geheel andere gronden kan echter inzichtelijk gemaakt worden dat er verder eigenlijk niet veel te verwachten was.

Ten eerste suggereert de aanpak van Cobb & Elder veel te veel dat politieke strijdpunten alleen dan op de politieke agenda komen wanneer ze van buitenaf worden ingebracht en er flink veel (relevante) mensen of groepen achter staan. We stelden echter al eerder dat vele politieke eisen helemaal niet zo van buitenaf of van onderen komen, maar door (een deel van) de besluitnemers zelf worden aangedragen. Voorbeelden daarvan zijn de cases-studies over de prijzenbeschikking goederen en diensten, de nadere regeling van de bloedproef, de Wet Selectieve Investeringsregeling en de aanvangssalarissen van jonge academici. Bovendien is veelal pas achteraf te constateren wie de politiek relevante actoren zijn en wat in dat verband 'flink veel' betekent. Duidelijk is in ieder geval dat een breed publiek volstrekt niet altijd noodzakelijk is om de aandacht van de besluitnemende instanties te trekken. Uit de rapportage van de cases bleek ten tweede dat het voor de onderzoekers vaak vrijwel onmogelijk was een eenduidige 'score' aan te geven op de verschillende dimensies om twee redenen. Zo was

- a. niet duidelijk genoeg uitgewerkt via welke specifieke criteria zo'n score tot stand moest komen.

De problemen die de onderzoeker had bij het bepalen van de significantie van de case van het Bedrijfsfonds voor de Pers illustreert dit treffend. Eerst wordt gesteld dat de meeste Nederlanders een krant lezen, de case dus in principe velen aangaat en derhalve significant is. Vervolgens wordt gezegd dat het die velen waarschijnlijk toch niet zoveel interesseert en bovendien pressiegroepen als de Vereniging de Nederlandse Dagbladpers, de Nederlandse Organisatie van Tijdschriftenuitgevers en de grafische bonden niet de meest invloedrijke zijn. Tenslotte wordt echter op grond van de eigen subjectieve opinie van de noodzaak van een rijkgeschakeerde pers voor een gunstige ontwikkeling van de publieke meningsvorming en daarmee van de democratie de stelling verdedigd dat de sociale significantie bijzonder groot is. En verder blijkt

- b. een politiek verlangen gedurende zijn tocht voortdurend van karakter (van 'scores' op de kenmerken) te veranderen. Bovendien wordt naar verschillende kanten op verschillende wijze door betrokkenen vaak een geheel verschillend accent in de redenering gelegd, zodat een codeur voor enorme problemen komt in verband met de interpretatie waar het 'eigenlijk'

om ging en wanneer dat in de tijd moet worden vastgesteld.

Ten derde is het onmogelijk (en dat hadden we kunnen weten) om bij een analyse met een zestal onafhankelijke variabelen bij slechts 16 cases eenduidig vast te stellen waar het succes van een politieke eis nu aan te danken is.

Tenslotte is de vierde reden zeker niet de onbelangrijkste. We hebben bij deze onderzoeken uitsluitend te maken met de politieke eisen die de politieke agenda gehaald hebben, zij het soms met aanzienlijke vertraging. Een vergelijking met eisen die het niet zo ver geschopt hebben is dus onmogelijk.

Gelukkig hoeven we bij dit punt toch niet met deze sombere opsomming te volstaan. Uit de verslagen van de cases komt immers als erg interessant punt bij nader inzien naar voren dat een analyse van de relatie van een politiek strijdpunt met de bestaande machtsverhoudingen laat zien dat telkens wanneer daarvan sprake was de politieke top van een departement zich er nadrukkelijk mee bemoeide. Het blijft natuurlijk altijd een enigszins subjectieve zaak om vast te stellen wanneer de bestaande machtsverhoudingen wel of niet bij een zaak in het geding zijn. Wanneer we echter heel kort alle cases even nalopen blijkt vanzelf hoe wij daar tegenaan gekeken hebben. Ons inziens speelde de machtsvraag niet (erg) mee bij de cases over de bloedproef, de prijzenbeschikking (die gewoon een erkenning van de bestaande machtspositie van de vakbeweging inhield), het schadefonds geweldsmisdrijven, het natuurreservaat De Regulieren, het tuinbouwproject Klazienaveen, de aanvangssalariëring van jonge academici, de experimenten voor jeugdige werklozen en de plaatsing van minder valide arbeidskrachten 5). Iets onduidelijker ligt het bij de (nog niet afgesloten) erkenningsprocedure van de Boddaert-tehuizen (uitvloeisel van het feit dat regering en parlement een ongecontroleerde werking van de algemene bijstandswet weer in de hand willen krijgen) en bij het vaststellen van landelijke draagkrachtcriteria (waar de grotere gemeenten dwarslagen omdat zij zich in hun autonomie aangetast voelden).

Bij de volgende cases is de machtsvraag echter heel duidelijk in het geding, al is het soms op onderdelen. Bij de rijksbijdrageregeling plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen zien we dat de staatssecretaris zich heel sterk bemoeit met het ja dan nee decentraliseren, de plaats van het particuliere initiatief, de democratisering van de instellingen, de relatie met het onderwijs (en daarmee met het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) en de aandacht voor kansarme groepen. Zo wordt door het persoonlijk ingrijpen van de staatssecretaris voor het eerst het primaat van het particuliere initiatief aangetast (Haagse Machten 1980, pag. 177).

Bij de instelling van het bedrijfsfonds voor de pers toont de minister zich sterk betrokken bij de rechtsvorm, de bevoegdheden (op het punt van beslissend of adviserend ging hij zelfs, ongestraft, tegen een kamermeerderheid in), het redactiestatuut en de samenstelling van het bestuur.

De beschikking die de politietaak op Schiphol regelde bleek, wegens de mogelijke precedentwerking voor de achterliggende departementale belangen (Binnenlandse Zaken als hoedster van de gemeentepolitie en Justitie als beschermheer voor de Rijkspolitie) slechts op het hoogste ministeriële niveau oplosbaar.

Bij de oprichting van de industriebank LIOF in Limburg bleek het Ministerie van Economische Zaken (met volle instemming van de minister) er niets voor te voelen om bevoegdheden naar de provincie over te dragen.

De Wet Selectieve Investeringsregeling impliceerde een ingrijpen in de vrijheid van ondernemers daar te investeren waar zij het zelf het meest wenselijk achtten en betekende vanaf het begin een betrokkenheid van het politieke

topniveau. Illustratief voor de bestaande gevoeligheid van het machtsaspect is de deining die ontstaat wanneer de nieuwe minister-president Den Uyl in de troonrede van 1974 een passage laat opnemen, volgens welke de Wet SIR 'een begin van toetsing van investeringen op hun betekenis voor de maatschappij als geheel' zou vormen. Dit gebeurde buiten medeweten van en tegen de zin van de minister van economische zaken Lubbers, die de betekenis van deze passage vervolgens ook sterk tracht te relativiseren.

De kwestie van het actief en passief kiesrecht van niet-georganiseerde ambtenaren in dienstcommissies krijgt ook grote aandacht van opeenvolgende ministers. Voor de een (De Gaay Fortman) betekent dit dat hij de zaak bewust lange tijd laat sudderen, omdat hij het politiek wel eens is met de bonden maar hen juridisch niet in het gelijk kan stellen. Voor de ander (Wiegel) dat hij (daartoe geholpen door een motie uit de Tweede Kamer) de knoop versneld doorhakt in omgekeerde richting.

Concluderend kunnen we dus zeggen dat het niet zo is dat de politieke top zich niet inlaat met kwesties waarbij de machtsvraag niet speelt, maar dat zij zich in ieder geval er wel altijd mee lijkt te bemoeien in die gevallen dat de machtsvraag aan de orde is.

III Participanten en methode

Het derde punt dat we naar voren brachten, naast de randvoorwaarden waaraan het systeem onderhevig is en de aard van het strijdpunt, was dat het van eminent belang is wie (welke participanten) er op welke wijze tegenover de besluitnemers direct of indirect druk zetten achter een verlangen om dat tot agendapunt te verheffen. Die 'wie' kunnen delen van het overheidsapparaat zelf zijn en de manieren kunnen uiteenlopen van onderhandeling tot omkoperij. We zeiden tevens dat het helemaal niet altijd noodzakelijk is om je te uiten wil er met je belangen rekening worden gehouden (anticiperende reactie). Verder merkten we op dat de bestaande maatschappelijke organisatiegraad geenszins altijd samenvalt met of de uitdrukking is van de maatschappelijke behoefte op een bepaald gebied. Lang niet alle belangen zijn georganiseerd of voor zover dat wel het geval is van gelijke kracht. Het resultaat is dan dat het access, de toegankelijkheid tot en ontvankelijkheid van de overheid, aanzienlijk uiteen kan lopen.

Uit de cases en de interviews komt inderdaad duidelijk het belang van de maatschappelijke organisatiegraad voor een goed begrip van het gebeuren op de diverse deelterreinen naar voren. Willen eisen vanuit de maatschappij snel doorkomen, als zodanig her- en erkend worden, dan is de steun van een gevestigde, als legitiem ervaren en in de consultatiestructuur opgenomen organisatie een belangrijk hulpmiddel. Omgekeerd denkt de overheid bij het presenteren van haar plannen ook in termen van de gevestigde maatschappelijke belangen wanneer de haalbaarheid wordt getaxeerd. Dat kan overigens net zo goed betekenen dat niet wordt afgemeten welke steun men voor een bepaalde maatregel krijgt, alswel dat wordt nagegaan op welke mate van tegenwerking men moet rekenen. De invloed van diverse organisaties kan overigens niet altijd even eenduidig uit losstaande hulpbronnen als bijv. grootte worden afgeleid. Indicatoren als grootte, hulpmiddelen, access en relatief belang moeten in hun totaliteit en onderlinge samenhang worden gezien wil men begrijpen waarom bijvoorbeeld relatief kleine organisaties als de Christelijke Boeren- en Tuindersbond toch veel invloed hebben.

We zullen nu eerst, indachtig de belangstelling van de commissie, nagaan welke tekorten er worden gevoeld bij de vier directies uit het onderzoek van Twijnstra Gudde in het doorkomen van signalen uit het veld door een onvoldoende organisatiegraad van delen daarvan. We beperken ons hier tot

de vier directies omdat in het onderzoek daarvan expliciet naar problemen op dit gebied is geïnformeerd. De antwoorden kunnen natuurlijk niet méér geven dan een overzicht van wat de ondervraagden (uit de directies én daarbuiten) bij de directies als vertekeningen in de signalering constateerden én naar buiten wilden brengen. Dat overzicht zal echter toch aan duidelijkheid over het belang van de maatschappelijke organisatiegraad weinig te wensen overlaten.

Bij de Directie Overheidspersoneelszaken achtte men zichzelf door de vele contacten met de overige delen van het overheidsapparaat redelijk goed geïnformeerd over wat er aan wensen en verlangens leefde. Desalniettemin gaf men aan dat een drietal wrijfpunten een volmaakte doorstroming van wat er leefde in het veld in de weg stond. Op de eerste plaats verlopen de contacten met de lagere publiekrechtelijke lichamen niet altijd in die sfeer van openheid die men bij de directie wel zou wensen. De reden daarvoor ligt in de beduchtheid van die lagere overheden voor een aantasting van hun autonomie. Op de tweede plaats is men van mening dat de geluiden van de buitenlandse werknemers in overheidsdienst, een zich steeds uitbreidend aantal, eigenlijk zouden moeten worden versterkt. Op de derde plaats constateert de directie vaak dat de personen waarmee men overleg pleegt over de verschillende maatregelen niet altijd over genoeg tijd beschikken om hun achterban te raadplegen. Een beetje losstaand van de signalen uit het veld maar voor het werk van de directie niet zonder belang is de verzuchting dat men soms graag eerder wilde weten hoe de politieke top denkt over in behandeling zijnde zaken.

Bij de Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening bestaat evenmin grote onvrede over de mate waarin men weet wat er leeft in het veld. Toch bestaan ook daar diverse knelpunten, die men ook wel onderkent zonder nu direkt te weten wat men daaraan in concreto moet doen. In het algemeen zou een beter inzicht bevorderd kunnen worden door meer directe contacten met groepen uit de samenleving. Traditioneel is men bijvoorbeeld vooral op de aanbodzijde gericht geweest. Er zou echter meer aandacht aan de vraagzijde gegeven moeten worden door een meer op de werkgevers gerichte instelling. Binnen de aanbodzijde echter zijn ook nog wel degelijk knelpunten te onderscheiden. Zo bestaat de indruk dat groepen werklozen eerst op de agenda van politieke partijen of vakbonden moeten komen willen hun problemen echt doorkomen en prioriteit krijgen. Op het beleidsterrein is eigenlijk nauwelijks sprake van goed georganiseerde belangengroepen buiten de vakbondsorganisatie om. Groepen die veel belang kunnen hebben bij een goede ondersteuning op de arbeidsmarkt (vrouwen, oudere werknemers, buitenlanders, gehandicapten) zijn tot nu toe niet in staat geweest zich tot sterke pressiegroepen te organiseren. Daarvoor bestaan een aantal redenen. Die groepen bezitten veelal de volgende kenmerken:

- ze zijn te verbrokkeld
- ze bezitten te weinig menskracht en expertise op het terrein
- voorzover ze georganiseerd zijn zijn de organisaties weinig representatief
- de directie heeft hen niet zo nodig voor de uitvoering van het beleid
- ze zijn gedeeltelijk afhankelijk van overheidssubsidies
- door het ontbreken van interne overeenstemming over de basisfilosofie ontstaat vaak grote onderlinge onenigheid (een goed voorbeeld is de controverse binnen organisaties van buitenlandse werknemers over het mikken op een permanent verblijf in Nederland en aanpassing aan de nederlandse cultuur of op behoud van eigen identiteit en openhouden van de mogelijkheid tot terugkeer)
- ze krijgen vrij weinig ondersteuning van de vakbonden.

Eenzelfde soort problematiek komen we tegen bij de Directie Bijstandszaken. Men voelt zich daar enerzijds redelijk geïnformeerd over de situatie in het veld, maar onderkent tevens dat er nog heel wat te verbeteren valt. Vooral de kennis van de door de cliënten (bijstandsgenietenden) gevoelde problemen is nog onvolledig. Dit is, net als bij de bovenaangehaalde groeperingen, onder meer het gevolg van het ontbreken van grote, goed georganiseerde belangengroepen op het terrein van de bijstand. Dat komt volgens de onderzochten omdat ten eerste het bestand van cliënten vlottend is. Ten tweede is de problematiek sterk uiteenlopend en bestaat vaak weinig overeenkomst in de sociale achtergronden die aanleiding geven tot een beroep op de ABW. Ten derde is het in het algemeen zo dat de bijstandscliënten in de eerste plaats opkomen voor hun eigen belangen en weinig solidariteit (kunnen) tonen. CRM zou zich soepeler moeten opstellen tegenover regionale 'bijstandsbonden' als gesprekspartner. Meer 'voeling' met de praktijk zou bovendien kunnen ontstaan wanneer men meer acht sloeg op de ervaringen en inzichten van de gemeentelijke uitvoerders en verder de groepsvorming van bijstandscliënten met behulp van de sociale diensten (bijvoorbeeld via gespreksgroepen) zou stimuleren. Overigens bestaat er binnen de directie ook onvrede over het feit dat er bijstand terecht komt bij mensen die daar geen recht op hebben doordat zij bewust onjuiste gegevens verschaffen of ambtenaren van de gemeentelijke sociale diensten intimideren.

Bij de Directie Landinrichting tenslotte vond men dat men er in de loop der jaren heel redelijk in geslaagd was opkomende nieuwe belangen te incorporeren in de procedures: in de zestiger jaren de recreatieve belangen, in de zeventiger jaren de belangen van natuur en milieu en voor de tachtiger jaren wordt gewerkt aan de stadsrandbelangen. Men acht zichzelf dan ook goed geïnformeerd, zij het dat men wel eens wat meer beleidsinformatie wilde uit het 'politieke circuit'. Het contact met de natuurorganisaties verloopt bovendien nog wel eens wat moeizaam, terwijl men ook vindt dat de relatie tussen de vertegenwoordigers van belangenorganisaties in adviesorganen en hun achterban nogal eens te wensen overlaat. Van de kant van de natuurorganisaties werd daarbij als aanvulling naar voren gebracht dat er voor de gevestigde organisaties weliswaar een relatief goede toegankelijkheid tot de overheid bestaat, maar dat het voor buitenstaanders, zoals actiegroepen die niet in het circuit zijn opgenomen, vaak moeilijk is om informatie te krijgen. Vooral regionaal en provinciaal, bijvoorbeeld bij de provinciale directies van de landinrichtingsdienst zou men tamelijk gesloten zijn. Het belang van de maatschappelijke organisatiegraad blijkt tenslotte ook duidelijk uit het gevoerde voorlichtingsbeleid: men richt zich primair op de georganiseerde belangen in het veld en secundair op de burgers in de regio.

Omdat alle cases studies zijn van strijdpunten die de politieke agenda gehaald hebben kunnen we eigenlijk alleen nagaan waardoor dat uiteindelijk gelukt is. Omdat echter het tijdsverloop tussen het eerste signaal en het uiteindelijk op de agenda verschijnen nogal eens ruim wil zijn, kunnen we toch ook enig zicht krijgen op gestrande pogingen en de redenen daarvoor. Zodoende is enige vergelijking tussen succesvolle en minder succesvolle actoren en wijze van optreden nog wel mogelijk. Het op de agenda verschijnen betekent veelal dat de besluitnemers erkennen dat er 'iets' moet gebeuren. De cases langslowend krijgen we het volgende beeld.

1. Het schadefonds geweldsmisdrijven. Voor deze problematiek bestaat al vanaf 1966 belangstelling. De in dat jaar, naar aanleiding van een bericht in 'Het Vaderland', opgerichte stichting Medeleven met Dedupeerden van Misdrijven kan echter te weinig kracht ontwikkelen om serieus genomen te worden. Het kamerlid Kronenburg van de Boerenpartij lukt dat evenmin en ook de Vereniging van Reclasseringsinstellingen slaagt er met een brief

aan de vaste Tweede-Kamercommissie van Justitie niet in om bestuurlijke medewerking te verkrijgen. Pas wanneer het KVP-kamerlid Van Schaik, na eerst zijn ideeën in de pers geventileerd te hebben, deze kwestie op de agenda van de vaste Tweede-Kamercommissie van Justitie zet wordt op Justitie, door de minister persoonlijk besloten dat er inderdaad iets moet gebeuren.

2. De politietaak op Schiphol werd al in 1971 aangekaart door de burgemeester van Haarlemmermeer, die wel eens duidelijkheid wilde hebben over de relatie tussen de taken van zijn gemeentepolitie en de rijkspolitie. Door de tegengestelde belangen van Justitie en Binnenlandse Zaken verzandt de zaak echter in eerste instantie. Een interpellatie in de Kamer door het VVD-kamerlid De Beer naar aanleiding van de gebleken coördinatieproblemen bij de vliegtuigkaping van de Mississippi in 1973 dwingt de beide ministers echter om tot zaken te komen.
3. De kwestie rond de instelling van een Bedrijfsfonds voor de Pers loopt al vanaf 1967 wanneer de Minister van CRM, in overeenstemming met de Kamer, besluit een advies te vragen over de steeds verdergaande persconcentratie en de mogelijkheid deze binnen de grenzen te houden. Al eerder, in 1963, had het kabinet de Tweede Kamer toegezegd de rentabiliteit van de pers in het oog te blijven houden bij de invoering van etherreclame (die uiteindelijk in 1967 werd ingevoerd). Hoewel uiteraard de betrokken pressiegroepen zich hierover ook voortdurend hebben laten horen heeft voor deze problematiek vanaf het begin bij kabinet én kamer grote belangstelling bestaan (al is niet geheel duidelijk waarom het uiteindelijk allemaal zo lang moest duren).
4. Al vanaf 1954 is er door verschillende lagere overheden bij CRM voor gepleit het plaatselijke vormings- en ontwikkelingswerk (voor volwassenen) van rijkswege te ondersteunen. Tot 1970 wordt met deze signalen op CRM niets gedaan. Dan echter besluit de minister in te gaan op een rapport van het Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling om een niet-ambtelijke commissie in te stellen. Waarom het zo lang moest duren en waarom er in 1970 ineens wel de bereidheid bestaat er 'iets aan te doen' is helaas onduidelijk.
5. De oprichting van de industriebank LIOF, die een vereenvoudiging beoogde in de structuur van de acquisitie van industriële bedrijvigheid in Limburg, gaat terug op een rapport van het adviserende bureau Berenschot in 1974. Opdrachtgevers zijn de Stichting Economische Ontwikkeling Zuid-Limburg, het Provinciaal Bestuur van Limburg, de Kamers van Koophandel van Midden- en Zuid-Limburg en het Ministerie van Economische Zaken. Voornaamste pressiegroep is in feite de Provincie. Maar tevoren was het coördinatieprobleem in 1971 al eens (vergeefs) ter sprake gebracht door het PvdA-kamerlid Oele en in 1973 wijst het Tweede-Kamerlid Berman (KVP) ook al op de mogelijkheden om de acquisitie te verbeteren.
6. Het besluit om in 1976 tot een Prijzenbeschikking Goederen en Diensten te komen is gebaseerd op de prijzenwet 1961 en hangt ten nauwste samen met het besluit van de regering een loonmaatregel uit te vaardigen. Dit werd ten opzichte van de vakbeweging alleen acceptabel geacht als er tegelijkertijd ook een strikt prijsbeleid gevoerd zou worden.
7. Het besluit waaruit uiteindelijk de Wet Selectieve Investeringsregeling rolde lag besloten in de passage in het regeerakkoord Steenkamp uit 1971 die luidde: 'afremmen van investeringen in het Westen door o.m. investeringsheffing op bedrijfsgebouwen'. Het is overigens onduidelijk op wiens instigatie dit voornemen er in terecht is gekomen. In een rapport van de Centrale Economische Commissie (waarin ambtenaren uit de sociaal-economische driehoek zitting hebben) en in het jaarverslag 1970 van de President van de Nederlandsche Bank werd er reeds gepreludeerd dat er op dit vlak iets moest gebeuren.

8. De algemene maatregel van bestuur tot nadere regeling van de bloedproef en ademtest bij verkeersdeelname betreft in feite een uitvoeringsbesluit van de wijziging van de wegenverkeerswet van 1973. De totstandkoming van deze wijziging heeft echter heel lang gesleept, omdat de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst jarenlang op het standpunt stond dat nederlandse artsen niet zouden kunnen deelnemen aan een verplichte bloedafname. Een voorontwerp van wet uit 1956 is om die reden nooit bij de Tweede Kamer gekomen. Pas in 1967 gaat de KNMG om en gaat men op Justitie aan een regeling werken. De bezwaren van de Nederlandse Juristen Vereniging en de Coornhertliga dat door het verplicht stellen van een bloedproef een verdachte gedwongen wordt bewijs tegen zichzelf te leveren en dat daarom een dergelijke regeling moet worden afgewezen ondervinden geen steun.
9. De ontwikkeling van het natuureservaat 'De Regulieren' gaat terug op de inspanningen van een milieu-actiegroep in 1971 als de procedure van de ruilverkaveling in uitvoering 'Lek en Linge' de door hen beoogde wijzigingen eigenlijk niet meer toestaat. Dat uiteindelijk de verlangens van deze actiegroep toch de agenda van de besluitvormende instanties heeft gehaald is behalve van hun gedegen voorstellen en de vragen van kamerleden vooral te danken aan de inzet van een gedeputeerde.
10. Bij de subsidiëring van het tuinbouwproject Klazienaveen gaat het vooral om de pogingen van de gemeente Emmen waar dan ook vandaan subsidie te krijgen. Vanaf het begin stond een deel van de relevante hogere overheid én de provincie hier sympathiek tegenover en uiteindelijk geeft het werkgelegenheidsargument bij de Minister van Landbouw de doorslag: er moet inderdaad geld op tafel komen.
11. De totstandkoming van het Bijstandsbesluit Landelijke Draagkrachtcriteria gaat in feite terug op een parlementaire goedkeuring van een wijziging van de Algemene Bijstandswet, waardoor het mogelijk werd algemene regels op te stellen ter bevordering van een gelijke behandeling van bijstandstrekkers. Vanuit verschillende gemeentelijke sociale diensten en de Vereniging van Directeuren van Sociale Diensten (DIVOSA) was daar, naar aanleiding van klachten uit het publiek en van de media over onrechtvaardige verschillen in behandeling, op aangedrongen. Enkele grote gemeenten en de (oppositionele) PvdA-fractie waren tegen, omdat hierdoor de mogelijkheden voor experimenten en het voeren van een nieuw beleid op lokaal niveau zou worden beperkt.
12. De erkenningsprocedure met betrekking tot de Boddaert-tehuizen komt op de agenda omdat een aantal Boddaert-tehuizen een verzoek hebben gedaan om toegelaten te worden tot de indirecte financiering (en daarna subsidie te krijgen) via de Algemene Bijstandswet. Zo'n verzoek is noodzakelijk omdat bij de behandeling van de CRM-begroting voor 1974 kamer en regering willen dat er aan de indirecte financiering van dienstverlenende instelling via bijstandsuitkeringen aan individuele cliënten iets gedaan wordt. Parlement en kabinet zijn van oordeel dat dit als regel dient plaats te maken voor een stelsel van directe financiering ingevolge beleidskaders die voorzien in planning, kostenbeheersing en toetsing. Zo'n verzoek betekent, gezien de voorgeschiedenis, onmiddellijk dat er iets aan gedaan moet worden. Het feit dat de procedure het eerst op de Boddaert-tehuizen wordt toegepast zou vooral liggen aan de geschiktheid van de overkoepelende stichting van deze centra als gesprekspartner.
13. De kwestie rond het actieve en passieve kiesrecht voor dienstcommissies van niet-georganiseerde ambtenaren komt (letterlijk) op de agenda wanneer de centrales van overheidspersoneel in het Informeel Overleg in 1971 de minister om een standpunt vragen. De aanleiding ligt bij de gemeente Rotterdam, die in datzelfde jaar het actieve kiesrecht voor het

gehele personeel in haar medezeggenschapsverordening opneemt (dit weer naar aanleiding van soortgelijke bepalingen in de Wet op de Ondernemingsraden).

14. De aanvangssalariëring van jonge academici betreft de problematiek verbonden aan het uitvoeren van het principe-besluit van het kabinet om de aanvangssalarissen van alle groepen van jonge academici, die bij de overheid in dienst treden, gelijk te trekken. Tevoren hebben, tengevolge van een verruiming van de arbeidsmarkt, al enkele aanpassingen plaatsgevonden en op ambtelijk niveau is hierover al enkele jaren overleg gaande.
15. De experimentele arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen halen de agenda omdat de Minister van Sociale Zaken in november 1978 na een grote demonstratie, georganiseerd door het NVV-jongerencontact, de organisatoren uitnodigt om met zijn ambtenaren te komen praten. Sedert het begin van de jaren zeventig bestaat er op het ministerie al een verhoogde belangstelling voor deze zaak, nadat in 1968 al een interdepartementale werkgroep jeugdwerkloosheid is ingesteld.
16. Vanaf het begin (1947) is de uitvoering van de Wet Plaatsing Mindervalide Arbeidskrachten op moeilijkheden gestuit, omdat een duidelijke definitie van de doelgroep ontbrak, er geen registratie van mindervaliden bestond en er geen sanctie gesteld kon worden op het niet voldoen aan het 2% quotum. Al in de jaren vijftig wordt voor een herziening gepleit. Het komt er niet van; de bijzondere bemiddeling ondervindt meer algemene moeilijkheden en door de invoering van de WAO en AAW raakt deze kwestie op de achtergrond. In het begin van de jaren zeventig worden er op de directie een aantal beleidswijzigingen voorbereid en wordt de Raad voor de Arbeidsmarkt van de SER om advies gevraagd. De beleidsvoorbereiding vindt dan geheel binnen Sociale Zaken plaats. Deze kwestie laat overigens duidelijk zien dat het op de agenda komen (er moet inderdaad iets aan gedaan worden) nog niet hoeft te betekenen dat er snel spijkers met koppen geslagen worden. Begin 1980 is er immers nog steeds geen besluit gevallen, al lijkt het einde in zicht.

Uit de 16 cases komt het grote belang naar voren van het deel uitmaken van het normale politieke circuit, wil je in datzelfde circuit iets gedaan krijgen. Kamerleden (Schadefonds, LIOF, Schiphol, Bedrijfsfonds, Regulieren, landelijke draagkrachtcriteria, Boddaert-tehuizen), kabinet (Bedrijfsfonds, prijzenbeschikking, SIR, Boddaert-tehuizen, salariëring jonge academici), individuele ministers (Schiphol, vormingswerk, bloedproef, Klazienaveen en experimentele arbeidsbemiddeling), gemeenten en provincies (Schiphol, LIOF, Regulieren, Klazienaveen, landelijke draagkrachtcriteria en kiesrecht voor dienstcommissies) blijken op gezette tijden een doorslaggevende rol te spelen bij het tot stand komen van het de facto besluit 'er moet iets aan deze zaak gebeuren'. Dat gebeurt met name gemakkelijk wanneer gevestigde maatschappelijke belangen laten merken dat ook zij vinden dat er iets geregeld moet worden.

De wijze waarop de diverse 'aanjagers' hun verlangen kenbaar maken, loopt uiteen van demonstratie (NVV-jongerencontact) tot jaarverslag (president van de Nederlandsche Bank), van wetenschappelijke studie (milieu-actiegroep) tot het letterlijk op de agenda plaatsen (dienstcommissies) en kabinetsbesluit (salariëring academici). Van de in het theoretische gedeelte genoemde mogelijkheden (onderhandeling, mobilisatie van leden, aanwenden van financiële middelen, het gebruik van mogelijkheden in de wet voorzien, persoonlijke contacten en penetratie) komen we, met uitzondering van de penetratie alle vormen tegen. Het blijkt ook duidelijk dat diegenen die iets willen bereiken zich richten tot die instituties waarvan zij verwachten dat ze er iets aan kunnen c.q. willen doen. Dat kan betekenen dat over een

zeer breed front activiteiten worden ontplooid. De verwikkelingen rondom de subsidiëring van het tuinbouwproject Klazienaveen laten dat duidelijk zien: Initiatiefnemer is de gemeente Emmen, die een werkgroep weet te formeren waarin zijzelf, provinciale ambtenaren, de HID voor Landbouwbedrijfsontwikkeling, de inspecteur arbeidsvoorziening van Sociale Zaken, de consultant voor tuinbouw en een hoge ambtenaar van de Directie Akker- en Tuinbouw van het departement van Landbouw zijn vertegenwoordigd. Vervolgens wordt de HID Landinrichting Drente om steun verzocht en ontvangt de Minister van Landbouw een nota over het project. Gemeente en provincie sturen daarna brieven aan de bewindslieden van Economische Zaken, Sociale Zaken en Landbouw om subsidiëring. Den Uyl, op werkbezoek wordt benaderd, andere kamerleden worden ingeschakeld, gemeente en provincie blijven brieven schrijven aan de HID en de Minister van Landbouw. De gemeente zet bovendien druk op de ketel door al vast een aantal voorbereidingsmaatregelen te effectueren voor de lieve somma van 7 miljoen gulden.

Het stellen van een eis blijkt dus soms op diverse manieren en op diverse punten tegelijkertijd te kunnen gebeuren en is afhankelijk van het soort organisatie, het onderwerp en degene tot wie hij gericht is. Gedegen rapporten doen het goed in situaties waar men gewend is daar mee om te gaan (ruilverkavelingen), mobilisatie van de leden is in arbeidsverhoudingen niet ongebruikelijk (NVV-jc), terwijl (indirekt) 'amice-brieven' het contact van een kamerlid met een bevriend minister vorm kunnen geven wanneer zij zich sterk maken voor door andere bestuurders aangekaarte zaken.

Uit het bovenstaande wordt wel duidelijk dat een gemeentelijk apparaat, dat weet wat het wil, over oneindig meer mogelijkheden beschikt om van bestaande regelingen te profiteren dan verspreid wonende invaliden, die bovendien waarschijnlijk vaak niet eens op de hoogte zijn van het bestaan van regelingen die voor hen van nut kunnen zijn.

Alle bestudeerde voorbeelden vallen overigens in een kader dat alom als 'netjes' of 'parlementair' wordt betiteld en waarop het overheidsapparaat is ingesteld. De problemen die de verwerking van schrille, buiten- en anti-parlementaire signalen oproept blijven daarmee helaas voor wat dit onderzoek betreft buiten het gezichtsveld (krakers, illegale gastarbeiders, belastingontduiking, ultimata van olielanden).

IV De Rijksoverheid zelf

Uit het veldwerk blijkt dat de rijksoverheid zelf inderdaad een zeer belangrijke rol speelt op de diverse terreinen en allerminst een passieve en afwachtende houding aanneemt te opzichte van de dingen die van buiten worden aangedragen. De grote rol van de rijksoverheid, zoals die uit het onderzoek naar voren komt, is gedeeltelijk natuurlijk een artefact van de onderzoeksmethode; een onderzoek bij een aantal directoraten die een zaak afhandelen geeft een zekere overbelichting te zien van zo'n apparaat.

Uit het onderzoek blijkt eveneens overduidelijk dat het beter is om niet van de overheid te spreken maar van

- (delen van) departementen
- (meerderheid van) het parlement, met als brug
- de politieke top van een departement.

We zien dan de volgende zaken uit het onderzoek naar voren komen.

1. Ambtelijke apparaten zijn geneigd 'op de winkel te passen', omdat ze het daar al druk genoeg mee hebben en zitten niet om nieuwe taken te springen. Vooral uit de achtergrondgesprekken met de onderzoekers van Twijnstra Gudde kwam dit aspect naar voren. De rapporten maken er minder duidelijk

melding van, waarschijnlijk omdat er niet expliciet naar gevraagd is. Zo weet men bij de Directie Overheidspersoneelszaken vaak wel dat er iets broeit, maar men wacht tot de 'politiek' of pressiegroepen iets aanjagen. 'Wij zijn bezig met de dingen van de dag'. Om bijvoorbeeld te gaan bezien wat de gevolgen van een afschaffing van het trendbeleid zijn is een initiatief vanuit de top nodig, omdat dit politiek te gevoelig ligt om daar als ambtenaar zelf mee aan te komen.

Bij bijstandszaken is men geneigd om bij minder populaire zaken die ook het terrein van een ander raken tot een houding van: laat een ander het voortouw maar nemen en het signaal oppikken. En als er geen signalen uit de kamer komen voelt men zich in zekere zin gelegitimeerd om niets te doen.

Ook bij een Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening bestaat het idee dat men de handen vaak meer dan vol heeft met wat men nu doet en wil men als het enigszins kan vooral geen ander werk erbij hebben.

Tegelijkertijd moet dit beeld ook weer niet overdreven worden, passiviteit van ambtenaren slaat snel in het tegendeel om wanneer een eis het eigen beleid echt doorkruist al worden echt eigen signalen normaliter niet lager gecreëerd dan op het niveau van een plaatsvervangend directeur-generaal. Uit het onderzoek bij de vier directoraten blijken zeker ook tegentendensen. De Landinrichtingsdienst bijvoorbeeld probeert steeds het beleid bij te stellen in overeenstemming met de maatschappelijke ontwikkelingen, al was er dan in het verleden wel eens een Tubbergen nodig (waar in 1972 een ruilverkaveling werd afgestemd) om op de hoogte te geraken met de werkelijk gevoelde problemen van de inwoners van het betrokken gebied om te besluiten tot een beleidsombuiging. Bij de Directie Bijstandszaken ziet men ook wel in dat door de vergrote pluriformiteit in normen en waarden andere eisen gesteld zullen gaan worden en vele gemeentelijke sociale diensten proberen voortdurend de maatschappelijke aspecten rond de bijstandsverlening in ogenschouw te nemen.

Niettemin lijkt de opmerking van Van Thijn op het congres over Haagse Machten niet van betekenis ontbloom. Hij zei daar dat de PvdA-ministers uit het kabinet-Den Uyl weliswaar een grote lofzang hielden over de loyaliteit van ambtenaren, maar dat tegelijkertijd van hen weinig nieuwe beleidsimpulsen te verwachten waren. Dit was hem ook weer opgevallen bij het lezen van het onderzoeksverslag van de V.U.-politicologen.

2. Er zijn externe signalen van de Tweede Kamer of intern van de politieke top (bijvoorbeeld bij een ministerswisseling of een aangegane externe commitment) nodig om tot een wezenlijke procesversnelling, accentverschuiving en/of nieuwe taken te komen.

Ander werk blijft daarbij overigens vaak noodgedwongen liggen zonder dat geheel duidelijk is hoe daarbij de prioriteiten gesteld worden. Het is verder weer een politiek spel op zichzelf om zo'n externe bemoeienis uit te lokken c.q. tegen te houden, een spel waaraan de directoraten zelf ook weer deelnemen.

Uit de cases springen een groot aantal voorbeelden naar voren van deze aanjaagfunctie van de 'politiek', zoals we gedeeltelijk in het voorafgaande al zagen. Bij het Schadefonds geeft het KVP-kamerlid Van Schaik het beslissend zetje door het punt op de agenda van de kamercommissie te zetten. De interpellatie-De Beer is nodig om de dead-lock tussen Binnenlandse Zaken en Justitie over de politietoek op Schiphol te doorbreken. Voordat over acquisitie van bedrijven in Zuid-Limburg advies gevraagd wordt aan Berenschot hebben de kamerleden Oele en Berman al duwtjes in de richting gegeven. Bij de herziening van de Wet Plaatsing Mindervalide Arbeidskrachten is het de Tweede Kamer die Sociale Zaken

aanspoort om eindelijk eens met resultaten te komen: 'Sociale Zaken voert een veel te stroperig beleid'. Aan het besluit over de landelijke draagkrachtcriteria ligt een parlementaire wijziging van de Algemene Bijstandswet ten grondslag, net als bij de Boddaert-tehuizen. Bij het lospeuteren van subsidie voor het project Klazienaveen schrijven kamerleden de bevriende bewindsman 'amice-brieven'. Kamervragen spelen mee bij 'De Regulieren'. Expliciet ministerieel- en kabinetsoptreden in de beginfasen zien we bij het bedrijfsfonds, het vormingswerk volwassenen, de prijzenbeschikking, de SIR, de experimentele arbeidsprojecten, de dienstcommissies, aanvangssalariëring van academici en de cases rond de bijstandswet. Bij de Regulieren is het een gedeputeerde die het raderwerk voortdurend geolied weet te houden en bij Klazienaveen doet de gemeente Emmen aan procesbewaking.

3. Wanneer er eenmaal besloten is om 'iets' aan een bepaald probleem te doen dan zetten ambtenaren in belangrijke mate de lijnen daarvoor uit. Dat blijkt het duidelijkst uit de analyse van de 8 cases van Haagse Machten. Deze studie was immers 'kanaalgericht', omdat men hier het uiteindelijke besluit steeds uiteengelegd heeft in een aantal 'beleids-elementen' en per beleidselement heeft gekeken welke actor de doorslaggevende stem heeft gehad⁶⁾. Het uitgangspunt bij de (secundaire) analyse van deze cases was dat:
 'Het probleem is niet voorafgaand aan de beleidsvorming geformuleerd, maar de probleemformulering is een wezenlijk onderdeel van het proces van beleidsvorming dat evolueert onder invloed van de oplossing van het probleem. Wij hebben dus geen visie kunnen krijgen op de vraag wie 'het' probleem heeft bepaald, we hebben slechts kunnen nagaan wie bepaalde elementen van de 'oplossing' heeft aangedragen en daarmee eveneens bepaalde kenmerken van het uiteindelijke 'probleem' heeft gesteld'.
 In bijlage 2 geven we de conclusies uit de secundaire analyse van een viertal cases weer waarvoor per beleidselement in tabelvorm de informatie was verzameld.
 De conclusie dat bij de verdere afhandeling van een eenmaal genomen besluit de departementen een grote rol spelen wordt ook door de veldonderzoekers van Twijnstra Gudde onderschreven:
 'De inhoudelijke vormgeving van datgene wat aangepakt wordt, lijkt in hoge mate door de betrokken ambtenaren (het kanaal dat het onderwerp aan zich getrokken heeft) te worden bepaald. Zij hebben nu eenmaal een enorme voorsprong in kennis en beschikbare tijd. De externe beïnvloeders van een bepaald beleidsterrein zijn daarentegen meestal gering in aantal (10 tot 20 personen in maatschappelijke organisaties en politieke organisaties?) en hebben weinig tijd om de vloed van informatie te verwerken'.
4. De onderlinge concurrentieverhoudingen tussen directoraten en/of departementen zijn medebepalend voor de uitkomst. Deze concurrentieverhoudingen komen overigens lang niet altijd naar buiten omdat heel vaak op ambtelijk niveau geprobeerd wordt een compromis te bereiken. Bij verschillende cases speelden deze concurrentieverhoudingen een relatief belangrijke rol.
 Zo stond bij de subsidie voor het project Klazienaveen de Directie Akker- en Tuinbouw voortdurend achter het verzoek van de gemeente Emmen, terwijl het ministerie als geheel (en de Landinrichtingsdienst in het bijzonder) in de aanvang tegen zijn. Men voert immers een beleid dat uitbreiding van het bestaande areaal aan glastuinbouw tegengaat. Dit om markttechnische (EEG-situatie) redenen en om redenen van energiebeleid. Uiteindelijk

wordt het stugge volhouden van de voorstanders (zij het door belangrijke externe steun) beloond.

Bij de kwestie rond de erkenning van de Boddaert-tehuizen lopen de belangen van een tweetal directoraten ook uiteen. De Directie Maatschappelijke Dienstverlening wil niet veel haast zetten achter de regeling omdat zij daarvan in de toekomst een inkrimping van haar financiële ruimte vreest. De Directie Bijstandszaken wil de overdracht zo snel mogelijk regelen. We zien vervolgens dat beide directies steun voor hun standpunten proberen te vinden bij de politieke top alsmede bij diverse fractie-specialisten.

Bij de zaak rond de aanvangssalariëring van jonge academici blijkt ook dat de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Onderwijs en Wetenschappen ieder een verschillende kijk hebben op de abstract onderschreven noodzaak om tot een sluitende regeling te komen. In feite vindt er een soort onderhandelingsproces plaats.

Bij de S.I.R. bestaan er bijvoorbeeld belangentegenstellingen tussen verschillende delen van het Ministerie van Financiën: bij begrotingszaken wil men een zo hoog mogelijke heffing en een zo laag mogelijke heffingssom, bij belastingzaken het omgekeerde.

De gebeurtenissen rond de prijzenbeschikking laten een touwtrekken zien tussen Economische Zaken en Sociale Zaken. Bij Economische Zaken wil men, net als de industriële werkgevers, een soepel prijsbeleid omdat men de rentabiliteit van het bedrijfsleven optimaal wil bewaken, Sociale Zaken wil, net als de vakbeweging een strak prijsbeleid omdat men daar vooral de vakbeweging te vriend wil houden.

De verwikkelingen rondom het vormingswerk voor volwassenen laten een geheel eigen concurrentievariant zien. In eerste instantie stelt de minister een niet-ambtelijke commissie in. Na verloop van tijd blijkt echter bij de hoofdafdeling Jeugdzaken en Volksontwikkeling dat de gedachten in die commissie een geheel andere richting ingaan dan de eigen ideeën. Er wordt dan, terwijl de commissie nog aan het werk is, een departementale werkgroep gevormd die de hele zaak ook ter hand neemt, maar dan vanuit departementaal perspectief. Bij deze zaak speelt ook de terreinbewaking door Onderwijs en Wetenschappen, dat zelfs met een 'crisis' dreigt wanneer men op zijn beleidsterrein tracht te komen.

De Schipholkwestie laat zien hoe de competentiestrijd tussen rijks- en gemeentepolitie zich op departementaal niveau heeft geïnstitutionaliseerd: Justitie, dat de belangen van de rijkspolitie verdedigt, verzet zich tegen Binnenlandse Zaken dat opkomt voor de belangen van de gemeentepolitie.

5. Non-decisions, al die gevallen waarom gedrag en/of sociale processen ertoe leiden dat een bepaald verlangen niet tot strijdpunt wordt getransformeerd, komen óók in het stadium van de departementale beleidsvorming voor.

Zonder uitputtend te (kunnen) zijn geven we hier voorbeelden hoe een aantal van de structurele en culturele factoren die we noemden in het theoretische gedeelte als barrière functioneren in het transformatieproces van verlangen tot agendapunt.

Allereerst de aard van de bestaande agenda; de bestaande samenhang van strijdpunten beïnvloedt de kans op de entree van nieuwkomers. Een voorbeeld hiervan is dat het lange tijd niet komt tot een herziening van de Wet Plaatsing Mindervaliden, omdat door de invoering van de WAO en de AAW deze problematiek als het ware wordt weggedrukt. In eerste instantie leek ook de milieugroep die opkwam voor een herziening van de ruilverkaveling 'Lek en Linge' het niet te kunnen bolwerken tegen de bestaande plannen maar met name door de inzet van een gedeputeerde bleek deze

barrière te nemen te zijn. De prijzenbeschikking dankt zijn ontstaan in feite aan het voornemen van het kabinet om met een loonmaatregel te komen, dat achtte men onverteerbaar zonder prijzenbeschikking. In de publieke opinie bestond een duidelijke samenhang tussen enerzijds de voorstellen ter verbetering van de situatie van gedetineerden en verdachten en anderzijds de moeilijkheden waarmee de slachtoffers van diezelfde gedetineerden vaak te maken kregen. De S.I.R. vertoont eveneens samenhang met andere strijdpunten, maar het betrof wisselende strijdpunten, terwijl bovendien niet alle actoren dezelfde samenhang zagen. Voor de president van de Nederlandse Bank lag de belangrijkste relatie met de overspanning op de arbeidsmarkt. Het kabinet-Biesheuvel bleek ook geïnspireerd te zijn door de mogelijkheid werkgelegenheid te spreiden over de regio's, het kabinet-Den Uyl door een 'begin van toetsing van investeringen op hun betekenis voor de maatschappij als geheel'. De afwikkeling van de controverse over de politietoekassing op Schiphol ging uiterst stroef, omdat men op de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken een duidelijke samenhang zag met de organisatie van de politie als zodanig. Het actief en passief kiesrecht van niet-georganiseerden voor dienstcommissies werd in eerste instantie met uiterste behoedzaamheid op het ministerie behandeld, omdat dit samenhang met de totale overlegstructuur tussen centrales en ministerie. De ministeriële belangstelling voor de aanvangssalarissen van jonge academici, de vaststelling van landelijke draagkrachtcriteria en de eventuele erkenning van de Boddaert-tehuizen kunnen tenslotte niet los gezien worden van de algemene aandacht tot bezuiniging c.q. het in de greep krijgen van ongebreidelde groei. Bij de vaststelling van landelijke draagkrachtcriteria speelt overigens evenzeer mee de druk uit de uitvoerende sector om grotere duidelijkheid.

Vervolgens bekijken we wat we hier over de bestaande planningssystemen, systemen van wetgeving en financiering kunnen zeggen. Hierover valt op basis van de bestudeerde cases minder te zeggen dan onder het voorgaande punt. Eigenlijk lag alleen bij de prijzenbeschikking, die gebaseerd is op de prijzenwet, de procedure goeddeels vast omdat het hier een jaarlijkse routine betreft. Verder was ook het besluit van minister Klompé om terzake van het vormingswerk het ontwerp van een subsidie-regeling in handen te geven van een niet-ambtelijke commissie geheel in overeenstemming met de op CRM ontwikkelde gewoonte.

De belangentegenstellingen en/of conflicten in de organisatie zijn we onder punt 4 al tegengekomen.

De wettelijke regels en nota's spelen voor wat het laatste betreft alleen mee bij de Bedrijfsfondsen voor de Pers, wanneer in 1975 ook de medianota is verschenen waarin grote aandacht wordt besteed aan het belang van de diversiteit van de pers. Bij de wettelijke regels is van belang wie en wanneer volgens zo'n voorschrift geconsulteerd moet worden. Zonder verder in details te treden kan hier over het belang van wettelijke regels de conclusie van Haagse Machten (1980, pag. 272) worden overgenomen waarin we lezen:

'De verschillen in juridische constructies en de uiteenlopende processen van beleidsvorming brengen mee dat de kring van participanten eveneens een grote verscheidenheid vertoonde, hetgeen consequenties had voor de mogelijkheden tot beïnvloeding van het overheidsbeleid en uiteindelijk ook voor de inhoud ervan'.

Aan de recrutering van ambtenaren etc. als structurele vormgever heeft dit onderzoek geen aparte aandacht besteed. In de verstoringenanalyse, die Maas en Kooiman voor de commissie hebben verricht, vinden we wel enkele aanwijzingen die duiden op het belang van deze factoren. Maar liefst 77% van de door hen ondervraagde ambtenaren zijn het er immers

(grotendeels) mee eens dat een grotere mobiliteit van het personeel een oplossing betekent ter ondervanging van gesignaleerde knelpunten. Met deze 77% slaat deze suggestie het meest aan van de in totaal 15 voorgesloten remedies (steun varieerde van 21 tot 77%).

Over psychische factoren kunnen we op basis van dit onderzoek evenmin iets zeggen, het belang van de persoonlijke factor komt daarentegen in een aantal gevallen duidelijk naar voren. We beperken ons hier tot de relevantie van ministerswisselingen, omdat uit bijlage 2 wel blijkt hoezeer de politieke top zich soms met beleidselementen bemoeide en we ook hun rol bij het op de agenda zetten al tegenkwamen. Vermeldenswaard zijn dan hier de wisseling van de wacht op Binnenlandse Zaken, waardoor een minister die het eigenlijk wel eens was met de opvatting van de bonden over de kwestie van de dienstcommissies opgevolgd werd door een minister die een tegengestelde mening heeft (overigens was de eerste minister intussen door een Tweede-Kamercommissie al bijna gedwongen door de bocht te gaan). Bij de beschikking over de politietoek op Schiphol ging de kogel ook uiteindelijk (mede) door de kerk omdat de nieuwe Minister van Binnenlandse Zaken het departementale standpunt (van zijn voorganger) liet vallen en de zijde van zijn ambtgenoot van Justitie koos.

Als laatste structurele factor binnen de rijksoverheid zelf noemden we de regulerende werking van systemen van informatievergaring. Uit de interviews over de algemene werking van de directoraten komt naar voren dat deze directoraten hun informatie putten uit 6 hoofdbronnen:

1. de politieke/ambtelijke top
2. het eigen apparaat en de daarin bestaande overleg-, verantwoordings-, en informatieverzamelingsprocedures
3. het (gestructureerde) overleg met het veld (daaronder begrepen de externe adviesorganen)
4. de interdepartementale coördinatie(organen)
5. de media, algemeen en specifiek (bijv. de bladen van een belangenorganisatie)
6. het parlement.

Daarnaast bestaat er soms nog een 'old boys network'.

In feite hebben we hier onder een ander hoofdje nog eens bijeen wat we merendeels in het voorgaande al als mogelijke barrières tegenkwamen, zij het dat het accent daar niet altijd op het informatie-aspect lag.

Elk van deze informatiebronnen kan door zijn werking een specifieke vertekening veroorzaken, waardoor het transformatieproces van verlangen tot agendapunt en verder allerm minst storingsvrij verloopt.

Ad 1.

Wanneer er een te grote afstand bestaat tot het politieke circuit in Den Haag en er daardoor onvoldoende voeding bestaat van een directoraat met beleidsinformatie kan de factor 'steun' verkeerd ingeschat worden. Kottmans onderstreept van het belang om bij de precoördinatie in een zo vroeg mogelijk stadium een inhoudelijke 'intentieverklaring' af te geven, lijkt hier eveneens van belang.⁷⁾

Ad. 2

Intern kan tengevolge van competentieconflicten of bureaucratische barrières een onvoldoende doorstroom of bundeling van in principe beschikbare informatie plaatsvinden.

Bundeling als knelpunt doet zich vooral voor wanneer er eigenlijk een te grote informatiestroom bestaat. Zo heeft men op de Directie Arbeidsmarktbeleid vaak het idee overspoeld te worden door informatie uit het eigen apparaat en van buiten die men onvoldoende verwerken en selecteren kan, omdat daartoe de management- en stafcapaciteit ontbreekt. Ook bij de

Directie Overheidspersoneelszaken vormt het beheersen van de informatiestroom een topprioriteit. Competentieconflicten komen ten aanzien van dit aspect bijvoorbeeld tot uiting in het verzanden van een signaal omdat er teveel kanalen zijn met tegenstrijdige belangen, waardoor verdere afwerking op de lange baan komt. De regeling ten aanzien van de politietoon op Schiphol is daarvan een goed voorbeeld. Onderdelen van de rijksdienst proberen vaak de beleidsvoorbereiding zo lang mogelijk in eigen huis te houden, buiten beïnvloeding van andere betrokken belangen. Als knelpunt is hier tenslotte van belang dat er weinig onderzoek verricht wordt naar de beleidseffecten, zodat de voor de terugkoppeling benodigde informatie niet tot stand komt. Soms wordt dit overigens uitdrukkelijk betreurd. Niet elk onderzoek wordt daarbij echter toegejuicht: '... onderzoek is vaak nogal gekleurd. De vraagstelling is vaak zodanig dat de huidige situatie vergeleken wordt met niet-bestaande ideaaltypische situaties. Dat leidt tot overdreven kritische en soms niet erg bruikbare rapporten'.

De 'haalbaarheid' en realiteitszin moet volgens deze zegsman dus niet uit het oog worden verloren.

Ad 3.

In het (gestructureerde) overleg met het maatschappelijke veld doen zich een flink aantal knelpunten voor. In de eerste plaats zijn direkt bij het beleid betrokkenen lang niet altijd in de reguliere overlegsituatie betrokken door hun zwakke of ontbrekende organisatie of zeggingslieden. We zagen daarvan een groot aantal voorbeelden in het gedeelte dat behandelde door wie en op welke wijze de eis wordt gesteld. In de tweede plaats plegen wél in het overleg betrokkenen niet altijd het achterste van hun tong te laten zien. Zij houden daar informatie achter, omdat zij vrezen dat die tegen hen gebruikt kan worden. Een goed voorbeeld hiervan is het bestuurlijke en ambtelijke overleg tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en vertegenwoordigers van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Deze laatste vrezen een aantasting van hun autonomie, wanneer ze Binnenlandse Zaken een te ruime blik in de keuken gunnen. Illustratief daarvoor zijn de overzichten van de agendapunten van het Bestuurlijk Beraad en Ambtelijk Beraad van de periode 1973 - september 1979. In deze beraden pleegt Binnenlandse Zaken overleg met gemeentelijke en provinciale vertegenwoordigers. Van in totaal 51 in het Bestuurlijk Beraad behandelde punten zijn er slechts 6 door de lagere publiekrechtelijke lichamen ingebracht. Voor het Ambtelijk Beraad zijn deze getallen 132 en 24 respectievelijk. Wanneer vertegenwoordigers weten dat de achterban verdeeld is hebben zij er gewoonlijk evenmin vaak trek in maximale duidelijkheid te verschaffen. Ten derde komt het nogal eens voor dat wél in het overleg betrokkenen echter onvoldoende zicht hebben op wat de achterban eigenlijk wil, waardoor er met name in de uitvoeringsfase kortsluitingen kunnen ontstaan. Dat kan zowel te wijten zijn aan de overlegprocedures als aan het interne functioneren van die organisatie. De overlegprocedure kan door eisen van vertrouwelijkheid of door tijdsdruk het beraad met de achterban frustreren. Een weinig intern democratisch functioneren van de betrokken groepering kan eveneens in een kloof tussen leiders en leden resulteren.

Ad 4.

Over de interdepartementale coördinatie wordt, evenals over de adviesorganen in aparte achtergrondstudies verslag gedaan. Van belang is hier dat departementale onderdelen veelal ten opzichte van elkaar in een soort onderhandelingsituatie opereren waarin het adagium 'kennis is macht' de boventoon voert. Met kennis is men dan ook erg zuinig. Wanneer echter relevante signalen niet tijdig klinken is het voor in principe betrokken anderen vaak te laat om nog een zinvol eigen geluid te laten horen (hetgeen natuurlijk niet alleen geldt voor de onderlinge competitie

tussen delen van de overheidsorganisatie).

Ad 5.

De media lijken in dubbel opzicht van belang te zijn. Enerzijds kunnen zij op het bestaan van problemen attenderen, zodat ook andere betrokkenen er hun licht over kunnen laten schijnen. Anderzijds geven zij, zeker wanneer het gaat om de media van belangengroeperingen vaak belangwekkende informatie over de standpunten van zo'n organisatie. Zo benadrukt de onderzoeker van de case 'Schadefonds Geweldsmisdrijven' de grote rol van de media in het eerste geval. Het belang dat men in de Dienst Landinrichting hecht aan een blad als van de Stichting Natuur en Milieu is een voorbeeld van het tweede. Verder kunnen de media natuurlijk een belangrijke rol spelen bij het verspreiden van latere reacties op eerdere signalen en kunnen dienen als de dragers van 'proefballonnetjes'. De knipselkrant is derhalve een normaal departementaal verschijnsel.

Ad 6.

Het parlement als zodanig bestaat eigenlijk niet. We hebben steeds te maken met een deel waarop de regering steunt, een deel dat oppositioneel is maar te zijner tijd wel regeringsverantwoordelijkheid kan krijgen en de rest. Informatie, afkomstig uit het parlement, wordt dus op de eerste plaats op zijn (machts)achtergrond bekeken. De verhouding parlement-departement komt uit de onderzoeken als ambivalent naar voren. Enerzijds worden sommige signalen zeer serieus genomen (zeker wanneer de politieke top zich daar eveneens mee inlaat) en heeft men bij vele ontwerpen voortdurend in het achterhoofd 'hoe zal het bij het parlement, of het relevante gedeelte daarvan, vallen'. Anderzijds bestaat er een zekere irritatie ten opzichte van parlementaire belangstelling, omdat de geluiden uit die hoek nogal eens als tegenstrijdig, weinig samenhangend en sterk op incidenten gericht ervaren worden. Een te detaillistische bemoeiing wordt het parlement niet in dank afgenomen en met name enkele topambtenaren brachten in de interviews naar voren dat er in het parlement wel eens te weinig begrip bestaat voor het managementaspect. Heel leuk om van alles te willen, maar het moet wel bestuurlijk realiseerbaar zijn.

Als culturele factoren binnen de rijksoverheid noemden we: het bestaan van een ambtelijke en/of politieke beleidsvisie, de legitimiteit van in het veld opererende groeperingen, de visie van wetenschappelijke beleidsvoorbereidende instanties en de algemene maatschappelijke kijk binnen het ambtenarenapparaat.

Om met het laatste te beginnen: het onderzoek van Twijnstra Gudde levert geen verdere gegevens op over de relevantie van de algemene maatschappelijke kijk binnen het ambtenarenapparaat. Vermeldenswaard is hier wel dat uit het door Kooiman en Maas voor de commissie verrichte deelonderzoek bleek dat onderzoek naar dit soort zaken, wanneer men het tenminste operationaliseert als politieke voorkeur, heel gevoelig ligt. Het opnemen van een vraag over de politieke voorkeur in hun enquête onder 650 topfunctionarissen alsmede 350 medewerkers van de vier door Twijnstra Gudde onderzochte directies was er de oorzaak van dat een aantal functionarissen de vragenlijst in zijn geheel niet invulde. Uit deze enquête naar verstoringen die door de ondervraagden werden ervaren in het functioneren van de rijksdienst bleek verder ook dat opleiding en politieke kleur van de ambtenaren er wel degelijk toe doen bij het ervaren van storingen. Met name respondenten met een middelbare, MBO- en HBO-opleiding en een sociale vooropleiding (politicologie, sociologie en psychologie) ervaren veel verstoringen, verschillen dus van anderen in hun kijk op het functioneren van de rijksdienst. Uit de wel gegeven antwoorden op de vraag naar de politieke voorkeur bleek ook die er toe te doen. 'Progressieven' ervaren de meeste storingen, 'liberalen' minder en 'confessionelen' het

minst. Hieruit blijkt dan weliswaar niet hoe deze factor van belang is maar er wordt wel door onderstreept dat hij van belang is.

Over de legitimiteit van de in het veld opererende groepen kan op basis van dit onderzoek niet veel gezegd worden; alleen zegslieden van voor een directoraat belangrijkste groepen zijn ondervraagd en zij ondervonden geen problemen op dit vlak. De indruk bestaat overigens wel dat dit voor zwakke organisaties als de Vereniging Buitenlandse Werknemers of de Federatie van Surinaamse Welzijnsinstellingen problematisch ligt.

Wetenschappelijke beleidsvoorbereidende instanties zijn we bij dit onderzoek niet tegengekomen.

Rest ons nog de zevende rol van een ambtelijke en/of politieke beleidsvisie. Uit de interviews op de directoraten blijkt dat men het bestaan van zo'n beleidsvisie, en met name een idee van toekomstige wenselijke ontwikkelingen, nogal verschillend inschat. Bij de Dienst Landinrichting weet men vrij aardig wat men wil. Overheidspersoneelszaken heeft ook wel ideeën over de materiële arbeidsvoorwaarden, maar verkeert in grote onzekerheid over de immateriële (terwijl de grootte van de komende bezuinigingen op het materiële vlak ook wel voor onverwachte bijstellingen kan gaan zorgen). Bij de Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening vindt men het moeilijk om een inschatting te maken van de te bereiken toestand, omdat de toekomstige ontwikkeling op de arbeidsmarkt moeilijk te voorspellen zijn. Bij de Directie Bijstandszaken tenslotte wordt het als een gemis ervaren dat er eigenlijk geen lange-termijnvisie bestaat; de indruk bestaat daar dat er noch in het veld noch in de wetenschap serieus wordt nagedacht over de wenselijke ontwikkeling van het bijstandsbeleid op langere termijn. Het is eigenlijk niet goed mogelijk om op basis van de cases verdere uitspraken te doen. Het beleid van het ministerie, of zelfs maar van een directoraat, is immers niet onderzocht (nog afgezien van het theoretische probleem welk beleidsniveau we dan als toetssteen zouden moeten aanhouden: een directoraat, een departement, de overheid). We kunnen daarom niet goed zeggen of een bepaalde hogere beleidsoverweging die in zo'n concreet geval een rol heeft gespeeld mag worden gezien als een door het beleid opgeworpen drempel. Wat we wel zien is dat de diverse actoren in het politieke steekspel vaak argumenten hanteren die naar een (verondersteld) beleid verwijzen. De secundaire analyse van het V.U.-materiaal laat zien dat dit per actor en per beleidselement kan verschillen.

Zo wordt in het verslag over het vormingswerk voor volwassenen vermeld dat het beginsel van rechtszekerheid sommigen er voor deed pleiten criteria te ontwikkelen voor een prioriteitskeuze. Onderwijs en Wetenschappen beschermt met argumenten ontleend aan de leerplichtwet ten aanzien van de leeftijdsgrens. Bij de relatie met het onderwijs verwijst CRM naar het beginsel van de permanente educatie, terwijl O en W betoogt dat een relatie tussen vormingswerk en educatie nodig is, omdat reeds adequaat in de educatieve behoefte wordt voorzien.

Iets soortgelijks zien we bij het tuinbouwproject Klazienaveen. In eerste instantie wordt de boot afgehouden, omdat het verzoek in strijd is met een beleid dat uitbreiding van het bestaande areaal aan glastuinbouw zou tegengaan. Later gaat de zaak toch door om redenen van werkgelegenheid.

V Onderlinge vervlechting

Het laatste van de vijf aspecten die het signalerings- en selectieproces kleuren is de verwevenheid van de rijksoverheid met maatschappelijke groeperingen met als meest vergaande vorm het voorkomen van zogenaamde gesloten circuits.

Om een betrouwbare empirische invulling te geven van het theoretisch veronderstelde bestaan van een 'gesloten circuit' is het onderhavige onderzoek volstrekt niet geschikt. Daarvoor zou men immers eerst een beleidsterrein moeten afbakenen. Daarbij is het hoogst onwaarschijnlijk dat daarvoor telkenmale een afzonderlijk directoraat als ambtelijk referentiepunt genomen wordt, al moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten. Vervolgens zouden een reeks van besluiten of gebeurtenissen op het eenmaal gekozen beleids-terrein onder de loupe genomen moeten worden om te bezien of het inderdaad telkenmale dezelfde categorie is die de issues stelt, de agenda bepaalt, een vrijwel beslissende invloed heeft op de uitvoering van een politiek besluit en pal staat voor hun terrein tegenover derden.

Toch kunnen we met name uit de door Twijnstra Gudde verzamelde gegevens wel een indruk krijgen van het gebeuren. Per deelterrein bezien dan zijn, zeker op korte termijn, duidelijk vrij vastliggende stabiele verhoudingen in informatie- en Machtstructuren te onderkennen. Het relatieve belang van (een deel van) de rijksoverheid daarbinnen kan overigens nogal uiteenlopen. Sommige directies zijn, binnen de eerder geschetste randvoorwaarden, nogal overheersend, andere zijn meer afhankelijk van het veld, waaronder begrepen de lagere overheden.

De Directie Instrumenten Arbeidsvoorziening is een voorbeeld van het eerste, men kan er volgens de respondenten veelal zijn eigen beleid vormen en realiseren. De Directie Bijstandszaken heeft veel sterker met het beleid van de lagere overheden en andere departementen te maken, terwijl bovendien eenmaal gestarte regelingen een geheel eigen leven bleken te gaan leiden. In zekere zin kan dus wel van gesloten circuits worden gesproken, mits men maar in de gaten houdt dat dit afhangt van:

- de randvoorwaarden en de mate waarin een deelterrein er in slaagt deze stabiel te houden
- de mate waarin de parlementaire steun stabiel blijft
- de mate waarin de organisatiegraad van het veld stabiel blijft (qua onderlinge krachtsverhoudingen en het ontstaan van nieuwe concurrenten).

Zo komt bijvoorbeeld uit de bevindingen bij de landinrichting tussen de regels door naar voren dat men daar vindt dat het 'groene front' niet meer is wat het was, doordat er op al de bovengenoemde dimensies aanzienlijke wijzigingen hebben plaatsgevonden (EEG, milieubeweging).

In hoeverre men tegenover andere belangen het veld gezamenlijk weet af te schermen kan door deze onderzoeksopzet niet worden nagegaan. De geneigdheid van de diverse onderdelen van de rijksdienst om te proberen de beleidsvoorbereiding zo lang mogelijk in eigen huis te houden buiten de beïnvloeding van andere betrokken belangen valt echter wel op. De beperkte onderzoeksopzet maakt echter dat aan specifieke voorbeelden én tegenvoorbeelden te weinig waarde kan worden gehecht, omdat een kader waarin ze 'gewogen' zouden kunnen worden ontbreekt.

Na de 5 aspecten, die het signalerings- en selectieproces als geheel kleuren, bekeken te hebben komen we nu apart terug op het door de commissie gehanteerde onderscheid tussen signalering, selectie en kanalisering. De optiek verschuift hierbij naar het gezichtspunt van de overheid.

Signalering, selectie en kanalisering blijken in de praktijk uiterst moeilijk te scheiden. Op de eerste plaats omdat er binnen de rijksoverheid geen aparte subsystemen bestaan die zich (in hoofdzaak) met één van de bedoelde processen zouden bezighouden. In de secundaire analyse die verricht is op het onderzoeksmateriaal van 'Haagse Machten' wordt er daarom uitdrukkelijk op gewezen dat dit een van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek Haagse Machten is.

'Er is geen staf, die systematisch tracht signalen uit de samenleving op te vangen, die bewust bepaalde signalen selecteert en vervolgens deze kanaliseert'.

Ook in de onderzoeksverslagen van Twijnstra Gudde wordt herhaaldelijk op de onderlinge verwevenheid gewezen. Het gaat dan ook meestal niet om precies af te bakenen en nauw te omschrijven concrete zaken, maar om processen die op een gegeven moment in een stroomversnelling geraken omdat een bepaalde (vaak politieke) actor zich er druk over maakt. De gehanteerde invalshoek bepaalt verder welk gebeuren in essentie als signalering, selectie of kanalisering wordt gezien. Vanuit een issue-perspectief bekeken zijn signalering (articulatie) en kanalisering (verwerking binnen de overheidsorganisatie én signalerende instanties) belangrijke selectieprocessen. Wat vanuit departementaal niveau gezien als kanalisering kan worden omschreven (toewijzen ter afhandeling) betekent op directieniveau heel vaak signalering. We kiezen hier voor de invalshoek 'departement als geheel' omdat dit het meest aansluit bij de geanalyseerde cases, waarbij in de meeste gevallen een departement de (hoofd)verantwoordelijkheid droeg voor de beleidsuitkomst. Relevant is hier dat, zoals in de secundaire analyse van Haagse Machten terecht herhaaldelijk wordt opgemerkt, de uiteindelijke probleemformulering een wezenlijk onderdeel van het proces van beleidsvorming is dat evolueert onder invloed van de 'oplossing' van het probleem.

Vanuit de uiteindelijke uitkomst bekeken is signalering, selectie en kanalisering dus een continu, onderling sterk verweven proces. Toch is het op dit niveau wel degelijk zinvol vast te houden aan de theoretische drieslag signalering (beeldvorming), selectie (wilselement) en kanalisering (het instrumentarium). Uit de onderzoeken, met name uit de secundaire analyse van Haagse Machten, bleek overduidelijk dat gedurende dit proces van besluitvorming de facto besloten wordt dat er iets moet gebeuren. Ten aanzien van de verder invulling van dat iets zijn dan veelal hooguit de contouren van enige randvoorwaarden zichtbaar (die overigens duidelijker zijn naarmate het meer gaat om een uitvoeringsbesluit van een eerder genomen ander besluit). Als signalering duiden we dan met name het aan dit besluit voorafgaande proces van belangen en inzichtenarticulatie aan, terwijl kanalisering de verdere procesgang, die tot de uiteindelijke 'oplossing' leidt, genoemd wordt.

Knelpunten

Uitgaande van deze driedeling en ons baserend op het verhaal over de vijf aspecten die dit signalerings-, selectie- en kanaliseringsproces kleuren, geeft de toepassing van de toetsingscriteria de nodige knelpunten te zien. Bij de signalering immers stelden we dat de mate waarin de verschillende betrokkenen c.q. belanghebbenden in uiteenlopende mate belemmeringen onder- vinden bij het naar voren brengen van hun visie het belangrijkste criterium voor toegankelijkheid vormde. De mate van openbaarheid zou een tweede kunnen zijn. Welnu, uit de interviews over de werking van de directoraten als ge- heel en uit de bestudering van de cases komt naar voren dat

- er een zeer ongelijke participatie plaats heeft van alle in theorie te onderscheiden betrokkenen en belangen doordat
 - niet alle betrokkenen of belangen zich even goed weten of kunnen orga- niseren en voorzover ze dat wel kunnen niet in gelijke mate in staat zijn zich op verschillende punten en op verschillende tijden te laten horen.
- Onder die betrokkenen en belangen vallen niet alleen private maatschap- pelijke organisaties, maar evenzeer andere delen van het overheidsappa- raat die door een bepaald beleid geraakt zouden kunnen worden.
- niet duidelijk is wie er eigenlijk door een bepaald beleid getroffen (zullen gaan) worden en wat dat zou moeten betekenen voor het betrekken van hun visie bij het gebeuren
- het wél betrokken zijn van een bepaalde organisatie bij de inventari- satie van de meningen nog niet betekent dat leiding en achterban van zo'n organisatie op één lijn zitten
- over openbaarheid wat minder stellige uitspraken gedaan kunnen worden. De onderzoekers van Twijnstra Gudde en van de V.U. ondervonden immers (achter- af) alle medewerking bij het nasnuffelen van de gebeurtenissen (zij het dat de notulen van de ministerraad niet toegankelijk waren). In de secun- daire analyse van het V.U.-materiaal wordt daarover herhaaldelijk gesteld dat zij de beschikking hadden
 - 'over alle stukken, voorzover althans in de dossiers. Met ander woorden: voor ons gold volledige openbaarheid, maar achteraf. Mede omdat ons onderzoek zich daarop niet expliciet heeft toegespitst, is het voor ons dus niet goed mogelijk te beoordelen in welke mate deze afweging openbaar was'.

Toch valt er wel wat, zij het soms op basis van indrukken, te zeggen. Het beleidsvormingsproces over de bloedproef verliep geheel besloten, even- als de uitwerking van de beschikking over het Bedrijfsfonds voor de Pers. Bij de gebeurtenissen rond de Wet Selectieve Investeringsregeling zijn het in principe eveneens de 'departementale actoren die kennis kunnen nemen van de ontwikkelingsgang, die leidt tot de definitieve formulering van de con- siderans en daarmee van het probleem'. Bij de regeling inzake het vormings- werk gold een grote mate van openbaarheid, omdat met concepten en inspraak-

ronden werd gewerkt. Het standpunt van Berenschot inzake de Industriebank LIOF was een ieder bekend en bij het arbeidsvoorwaardenoverleg en het driehoeksoverleg in de Stichting zorgde de grote publiciteit er voor dat alle betrokkenen op de hoogte konden zijn. De in opdracht van de commissie door Twijnstra Gudde doorgelichte cases geven eenzelfde uiteenlopend beeld te zien. De diverse standpunten over de problematiek rond de Boddaert-tehuizen zijn aan de betrokkenen bekend. Wellicht is echter niet aan mogelijke belanghebbenden duidelijk dat het besluit straks precedentwerking zal hebben voor andere instellingen. De beleidsvorming rond de landelijke draagkrachtcriteria is eveneens met vrij grote openbaarheid gepaard gegaan net als de departementale arbeidsbemiddeling voor jeugdige werklozen, waar bovendien onderzoekers in de stuurgroep zitten. Bij de andere cases (tewerkstelling gehandicapten, kiesrecht in dienstcommissies, salarissen jonge academici, de Regulieren en Klazienaveen) valt op dat met name op departementaal niveau de neiging bestaat informatie zoveel mogelijk binnenshuis te houden. Bij het overleg over de dienstcommissies wilden de centrales overigens eveneens vertrouwelijkheid, waardoor zij achteraf zonder veel gezichtsverlies van standpunt konden veranderen.

Wanneer de openbaarheid in relatie met participatie wordt gebracht, geldt uiteraard de voorkeur voor een zo groot mogelijke openbaarheid bij signalering én kanalisering, omdat voor beide participatie als toetsingscriterium gehanteerd wordt. Bij de gegeven voorbeelden is dan ook geen onderscheid gemaakt ten aanzien van signalering en kanalisering. Steeds geldt dat om zinvol te kunnen participeren het noodzakelijk is te weten of en hoe men zelf betrokken zou kunnen zijn bij bepaalde beleidsvoornemens.

Bij de selectie, het erkennen dat er keuzen gemaakt moeten worden, staat het wilselement centraal, waarbij - rekening houdend met externe effecten - een zo goed mogelijke politieke belangenafweging zou moeten plaatsvinden. Daarbij zou tevens expliciet bekeken moeten worden welke actoren men waarom bij de verdere uitwerking wil betrekken.

Uit het onderzoek is immers overduidelijk naar voren gekomen dat degenen die met de procedurele afhandeling van een besluit dat er iets moet gebeuren zijn belast ook inhoudelijk een sterk stempel drukken op het eindresultaat.

Uit de cases blijkt dat zo'n beslissingsmoment eigenlijk meestal niet bestaat. Terugkijkend kan men constateren dat op een gegeven moment blijkbaar het besluit is gevallen dat er iets moet gebeuren. Voorzover dat moment helder is aan te geven, blijkt vaak toch dat daarbij geen expliciete afweging van externe effecten heeft plaatsgevonden en dat bovendien het bepalende belang van de bij de verdere afwerking betrokken actoren niet duidelijk in de besluitvorming meespeelt.

De bij de kanalisering gewenste maximale participatie van de aldan betrokkenen (waaronder ook weer andere delen van het overheidsapparaat) komt zo extra in de knel, terwijl de reeds bij de signalisering aangeduide problemen van openbaarheid en ongelijke hulpbronnen hier uiteraard evenzeer meespelen. Selectie zou als besluitvormingselement dus duidelijker naar voren moeten komen, waarbij de gewenste participatie in de verdere uitwerking expliciet van de overwegingen deel zou moeten uitmaken.

Excursie 1: de tijd

In de onderzoeksopzet is geen speciale aandacht besteed aan de tijdsfactor. Toch bleek deze voor velen een voortdurende bron van ergernis te betekenen en mede daardoor als belangrijk knelpunt ervaren te worden (met name Van Thijn wees daarop bij zijn kritiek op Haagse Machten):

- soms omdat het te snel gaat c.q. moet (waardoor een afgewogen interne prioriteitstelling in het gedrang komt)
- meestal omdat het te lang duurt, waardoor intern op de departementen, maar vooral ook extern grote onvrede ontstaat.

Dat komt dan vooral omdat

- overlegprocedures (in- en extern) voorzover niet aan fatale termijnen gebonden, tijd vreten en door partijen gehanteerd kunnen worden om zaken op de lange baan te schuiven. Daardoor wordt overigens een extra factor toegevoegd aan de redenen die een ongelijke participatiemogelijkheid veroorzaken. Om langdurige besluitvormingsprocessen te kunnen blijven volgen is immers een gedegen en in de tijd stabiel blijvende organisatie nodig en daarover beschikt niet iedereen
- departementale voorbereidingscyclus en politieke cyclus (kabinetswisselingen) niet op elkaar aansluiten, waardoor de 'aanjagende' functie van de politiek steeds weer in het gedrang komt (de komende en gaande man) en nieuw beleid slechts zeer moeizaam van de grond te krijgen is
- ambtelijke voortgangscontrole eveneens vaak ontbreekt.

Uit de cases kwam ook naar voren dat tussen het eerste signaal en het besluit dat er inderdaad iets aan moet worden gedaan soms ettelijke jaren kunnen liggen zonder dat geheel duidelijk is wat daarvan de preciese oorzaak is. Daardoor ontstaan legitimatieproblemen ten aanzien van het politieke besluitvormingsproces in het algemeen en politici in het bijzonder.

Excursie 2: de wasbak

In deze achtergrondstudie wordt vooral bekeken wat de knelpunten ten aanzien van signalering en selectie zijn bij nieuwe verlangens en eisen waarmee de overheid te maken krijgt en wordt geprobeerd aan te geven hoe dergelijke knelpunten uit een oogpunt van rechtvaardigheid zo goed mogelijk kunnen worden weggenomen of evenredig verdeeld met als resultaat dat de participatiegraad verhoogd wordt.

Om het met een door een lid van de begeleidingscommissie gehanteerd beeld te zeggen: in deze achtergrondstudie wordt vooral bekeken hoe we de kraan beter kunnen laten lopen, zodat verstoppingen en piepen tot het verleden behoren. Dat is volgens datzelfde lid heel mooi, maar het belangrijkste probleem voor de overheid is dat mede daardoor de wasbak overloopt, omdat zelfs met een verstopte en piepende kraan er al te veel water in de bak staat (de overheid al veel moet doen en talloze eisen te verwerken krijgt). Een aantal deelnemers aan de discussie over de stagnerende verzorgingsstaat uiten eenzelfde bezorgdheid en komen daarbij (soms expliciet) tot de conclusie dat al die gevraagde extra overheidsbemoeienis, zeker in een tijd van een teruglopende economie, niet meer kan. Jammer voor de betrokkenen, maar ze komen helaas te laat.

Vanuit het in deze achtergrondstudie ontwikkelde perspectief kan daarover het volgende worden gezegd.

Bovenstaande opmerkingen onderstrepen het belang van selectie en maken bovendien duidelijker dat het bestaande beleid, de bestaande agenda, evenzeer aan een kritische analyse moeten worden onderworpen als nieuwe verlangens en eisen. Er is vanuit het oogpunt van participatie géén reden om nieuwe deelnemers in het politieke spel de toegang te ontfangen onder

het motto 'we zijn vol'. Het bovengeschetste beeld van de lopende kraan geeft daartoe wel aanleiding, omdat hierdoor gesuggereerd wordt dat het bij overheidstaken in wezen om de verwerking van gelijksoortige verlangens en eisen gaat, zodat de problemen vooral volume- problemen zijn. Dan ligt het voor de hand om later komende verlangens met een beroep op de beperkte capaciteit niet meer te honoreren. Bij politieke verlangens en eisen gaat het echter evenzeer om de inhoud. Bij voorbaat is dan niet te zeggen dat in een politiek afwegingsproces later komende eisen van minder belang geacht moeten worden dan verlangens die al eerder de aandacht trokken. De noodzaak om aan een teveel iets te doen, zou dus ook kunnen betekenen dat door snoeiing in het bestaande beleid ruimte gecreëerd wordt voor nieuwe taken. De verderop aanbevolen studies naar beleidseffecten zouden eveneens goed kunnen voorzien in de voor de oplossing van dit probleem benodigde kennis. In plaats van de kraan en de overdaad aan water is het dan ook beter de totale problematiek als een driegangen-maaltijd te bezien. Wanneer daarbij een volumeprobleem speelt, volgt daaruit allerm minst dat het laatste, het vitaminerijke fruit als dessert, dan maar niet meer aan bod moet komen. Zoals het voedingsbureau al jaren zegt: het gaat om een verantwoorde keuze uit alle in de schijf van vijf voorkomende soorten voedsel.

Deel drie

Aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van onvoldoende, onvolwaardige en ongelijke participatie van alle in theorie te onderscheiden betrokkenen en belangen. Vandaar de taak voor de overheid de voorwaarden te scheppen om zoveel mogelijk een situatie van volkomen mededinging te bereiken. Pas dan kan het signaleren, het herkennen dat er een probleem bestaat, goed verlopen. Dit kan de overheid bewerkstelligen door (het):

- laten verrichten van (onafhankelijke) studie naar het 'Who gets what, when and how' en 'Who wants what and why' op deelterreinen, zodat met name het participatie- en behoeftenpatroon in beeld wordt gebracht (langs de lijnen zoals dat nu bij de vier directies is gebeurd, gecombineerd met effectenanalyse)

Uit de theoretische analyse, alsmede de onderzoeken is duidelijk gebleken dat voor een bepaald departement(sonderdeel) ander departementen (of onderdelen daarvan) hetzij randvoorwaardenstellend zijn hetzij in feite functioneren als een 'gewone' georganiseerde belangengroep. Dergelijke studies moeten derhalve de fictie van het bestaan van 'de' overheid als uitgangspunt van analyse kiezen.
- stimulering van zwakke organisaties en signalen

Uitsluitend op basis van bovenbedoelde studies kan de politieke uitspraak gedaan worden welke organisaties en/of signalen onvoldoende sterk doorkomen. Naast de vaststelling wie actief betrokken is moet daartoe immers worden aangegeven wie zich wel zou moeten kunnen uiten maar daar niet toe komt. Bij die stimulering stoot de overheid waarschijnlijk al snel op de 'paradox van het veld': de wél goed georganiseerde maatschappelijke belangen zullen er veelal niet happig op zijn dat niet (goed) georganiseerde belangen toch tot het veld gerekend worden. Deze stimulering hoeft overigens geenszins door de overheid zelf te geschieden, maar kan, zoals bij de inspraakprocedures bij ruimtelijke ordening niet ongebruikelijk is, opgedragen worden aan intermediaire instanties (Korsten 1979, pag. 129-130).
- stimulering van concurrentie tussen (op eenzelfde terrein werkzame) delen van het overheidsapparaat zelf

Vaak wordt het als 'not done' of niet in overeenstemming met de waarheid van de overheid beschouwd wanneer meningsverschillen binnen de overheidsbureaucratie vrijelijk worden geventileerd. Hierdoor loopt men echter het gevaar dat alternatieve probleemstellingen of accentueringen vroegtijdig verdwijnen, een noodzaak tot coördinatie over het hoofd wordt gezien, waardoor de kanalisering in een te eng kader wordt geperst.
- het ontwikkelen van een expliciet beleid ten aanzien van de contacten met het veld (een periodieke evaluatie van de representativiteit van de adviesorganen zou daar deel van moeten uitmaken)
- stimulering van een democratische besluitvorming binnen de betrokken

organisaties zelf (zie bijv. Leune 1976)

Wanneer immers participatie (als invulling van het democratiebegrip) als analysecriterium en norm gehanteerd wordt voor de signalering als zodanig is er voorshands geen reden dit niet door te trekken naar het interne functioneren van de betrokken actoren. Vergelijk de formulering van de commissie Van der Burg:

'Positief geformuleerd is democratisering het bieden van mogelijkheden tot participatie in en tot het zich betrokken voelen bij een instelling van allen die op een bepaalde manier afhankelijk zijn van een instelling' (Rapport 1977, pag. 157)

Uit de door Van Delden verrichte verstoringsanalyse bij leden van adviesorganen blijkt overigens dat zij de relatie met de achterban als grootste knelpunt ervaren hebben. Erg soepel verloopt dit gebeuren dus meestal niet.

- actieve inzet voor een zo groot mogelijke openbaarheid die anderen in de gelegenheid stelt een eventuele eigen betrokkenheid te traceren

Daarbij moet men er overigens wel op bedacht zijn dat er wellicht op departementen procedures ontwikkeld worden die een omzeiling van de vereisten in de Wet Openbaarheid van Bestuur mogelijk maakt. Die openbaarheid moet verder zeker niet uitsluitend passief worden opgevat. Actieve openbaarheid houdt o.a. in dat betrokkenen vroegtijdig geïnformeerd worden over hun betrokken zijn.

- duidelijkheid verschaffen over de status van overleg, inspraak, consultatie etc. om onterechte verwachtingen te vermijden

De vrees dat het informeren en inventariseren van wat er mis was meteen begrepen werd als een toezegging er wat aan te doen leidde in de Verenigde Staten tot grote geheimzinnigheid in het consultatieproces.

'In recent years it has proved so difficult for presidents to get outside information without feeling pressured to act on it immediately, that they have often gone underground, asking for recommendations from outside advisory committees and brain trusts, but imposing strict secrecy on the nature of the recommendations' (Eyestone 1978, pag. 40).

Aanbevelingen ten aanzien van de selectie

Versterking van het politieke element in de afweging door

- binnen de bestaande adviescolleges zonedig, naast de direkte belangenbehartiging, het 'onafhankelijke' element te versterken

Uit het onderzoek van Van Delden naar het functioneren van adviesorganen blijkt overigens dat met name bij sectorraden op persoonlijke titel benoemde leden de facto (bijvoorbeeld door hun 'normale' werkzaamheden) functioneerden als belangenvertegenwoordigers.

- adviescolleges een meer onafhankelijke status te geven zodat zij ten dienste van departement én parlement staan (versoepeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze adviesorganen)

Het betoog van Scheltema & Lubberdink (1980, pag. 10), die stellen dat de minister-president zich in zijn brief van 28-9-1979 aan de Tweede Kamer in deze kwestie te restrictief heeft opgesteld, wordt onderschreven.

- in discussie brengen wat de voordelen kunnen zijn van het opnemen van politici in (ad-hoc en tijdelijke) adviesorganen zoals in Noorwegen en Zweden

Door de aard van onze departementale inrichting en adviseringsstructuur is hierover nooit systematisch nagedacht. De toegenomen aandacht voor een aanpak via 'projektgroepen' (o.a. in Haagse Machten) zou een dergelijke gedachtenwisseling wellicht mede kunnen stimuleren.

De aanbevelingen ten aanzien van de adviesraden staan hier bij de selectie genoemd om het belang te onderstrepen van een politieke keuze tussen uitgewerkte alternatieven; adviesorganen moeten door hun voorbereiding zo'n keuze mogelijk maken, naast het articuleren van de verschillende belangen.

- uitbouw van de multi-sectorplanning via bundeling van sectorraden, waardoor een confrontatie tussen verschillende beleidssectoren vroegtijdig tot stand komt

- versterking van de coördinatiemechanismen

Met name het pleidooi van Kottman voor het versterken van de pre-coördinatie wordt hier van harte onderschreven; niet afwachten tot er op de verschillende departementen een verharding van de eigen stellingname heeft plaatsgevonden.

Terzijde 1: Coördinatie en planning zijn hier genoemd bij de aanbevelingen voor selectie, omdat we daarmee de erin besloten mogelijkheden tot belangenafweging en vergroting van het anticiperend vermogen van de rijksoverheid als geheel willen accentueren. In feite lopen de begrippen parallel met het gehele door ons gecombineerde begrippenstelsel signalering, selectie en kanalisering (zie Wentink 1976, hfdst. 7). Van een goed planningsproces immers verwacht men dat daarin continue problemen worden gegenereerd waarover vervolgens

afgewogen beslissingen worden genomen, terwijl kanalisering eveneens zorgvuldig verloopt, omdat een probleemgerichte betrokkenheid van diverse instanties in de procedure is ingebouwd.

Terzijde 2: Met name wanneer de pre-coördinatie wordt versterkt, bestaat er een grote analytische overlap tussen advisering (informatie uit het 'veld'-gedeelte van de omgeving) en coördinatie (informatie uit de relevante andere gedeelten van het overheidsapparaat).

- bij het ontwerpen van adviserings-, coördinatie- en planningsprocedures moet er op worden gelet dat er zo lang mogelijk alternatieven blijven bestaan, zodat reële keuzen op hoofdpunten mogelijk blijven (zie ook Brinkman 1980)

Zo wordt (in vele opzichten terecht) de bij de landinrichting gevolgde consultatie- en besluitvormingsprocedure nogal eens ten voorbeeld gesteld als een goede belangenafweging. Niettemin werd met name door de milieu-organisaties betreurd dat het aandienen van alternatieven in het hele ruilverkavelingsproces nauwelijks voorkomt.

- versterking van de politieke top op een departement, bijvoorbeeld door extra staatssecretarissen en/of politieke adviseurs

Interessant is de door oud-minister Gruyters gedane suggestie (Van den Berg 1980, pag. 90) om een minister van politieke adviseurs te voorzien door middel van politiek bevriende staatssecretarissen. De zinvolheid van het laten functioneren van staatssecretarissen van een bepaalde politieke kleur als 'waakhond' bij een minister van een andere politieke kleur wordt steeds meer betwijfeld. Overigens zien de door Maas & Kooiman geënquêteerde ambtenaren in overgrote meerderheid staatssecretarissen als onderminister voor het hele departement niet zitten ter oplossing van ervaren knelpunten.

- versterking van de ministerraad

Vergelijk het daarvoor gehouden pleidooi van het PvdA-kamerlid

Van Thijn over Haagse Machten: hiermee wordt indirect de greep van het parlement op het politieke gebeuren versterkt.

- versterking van het parlement door een verbetering van de wetenschappelijke en administratieve staf.

- reeds bij de selectie overwogen dat een kanalisering grote invloed heeft op de uiteindelijke vormgeving en inhoud van de 'oplossing'

Uit de (secundaire) analyse van Haagse Machten blijkt overduidelijk dat wanneer er eenmaal gekozen is voor een nieuw beleid ambtenaren in belangrijke mate de lijnen daarvoor uitzetten. Ook de onderzoekers van Twijnstra Gudde concluderen eensluidend:

'De inhoudelijke vormgeving van datgene wat aangepakt wordt, lijkt in hoge mate door de betrokken ambtenaren (het kanaal dat het onderwerp aan zich getrokken heeft) te worden bepaald'. Wil men verder participatie als criterium bij een probleemgerichte kanalisering inhoud geven dan moet het belang van de organisatorische vormgeving op de inhoud van een beleidsvoornemen veel meer ter discussie gesteld worden. Uiterst illustratief zijn hier de bevindingen van Bosboom & Hegener over organisatieveranderingen in de rijksdienst: Geen enkele van de 390 onderzochte organisatieveranderingen bleek geïnitieerd door een adviesorgaan. Blijkbaar moeten adviesorganen zich sterk beperken tot de inhoud van het door hen gewenste beleid. Gezien de onderzoeksresultaten daarentegen zou advisering over de kanalen zeker belangrijk zijn. Bij het ontwerpen van coördinatie-, plannings- of wetgevingsmechanismen tenslotte moet dus meer dan voorheen expliciet overwogen worden wie, waarom, wanneer en op welke wijze bij de verdere invulling van een eenmaal genomen besluit iets te ondernemen wordt betrokken. Het besluit over het iets ondernemen moet dus in ieder geval een explicitering van de gewenste kanalisering bevatten.

Deel vier

- 1) Ten tijde van het verstrekken van de opdracht aan ons in december 1979 bedroeg het aantal reacties 50, later oplopend tot 62 (tweede rapport, pag. 11).
- 2) Zie voor een meer specifiek op adviesorganen gericht analyse met name de achtergrondstudie van drs A. Th. van Delden.
- 3) Wanneer we hier de noodzakelijke aandacht besteden aan de externe effecten van nationale politieke deelprocessen moeten we wel beseffen dat soortgelijke verschijnselen zich natuurlijk voordoen op internationaal niveau. Overeenstemming op nationaal niveau, of bijvoorbeeld tussen een aantal geïndustrialiseerde (westerse) landen garandeert in geen enkel opzicht dat er voldoende rekening is gehouden met de belangen van de rest van de wereld (of toekomstige generaties). Daarvoor geldt nog sterker wat Bay (in print) opmerkt over het nationale niveau:
'Our practical system does not practice deliberation so much as 'pressure politics': not 'Come let us reason together', but at best, in Joseph Tussman's phrase: 'Come let us bargain together'.
- 4) De onderzoekers van Twijnstra Gudde, dr J.D. Hilferink, drs L.G. Schimmelpenninck, drs D.J. Schoenmaker en drs M. Nikolić, komt overigens alle lof toe voor de wijze waarop zij, daarbij geholpen door de getoonde bereidwilligheid binnen de geselecteerde directies, het onderzoek hebben verricht en de rapportage verzorgd.
- 5) Het zijn cases als deze die Rosenthal (1980, pag. 232) doen verzuchten dat de departementale inspraak bij de keuze van cases nogal eens blijkt te leiden tot gevallen met een sterk a-politieke context.
- 6) Wanneer het aantal beleidselementen onhanteerbaar groot werd is een soort wegingsprocedure toegepast naar belangrijkheid, waarbij de V.U.-onderzoekers zich hebben laten leiden door de volgende gezichtspunten:
'a. het aantal participerende actoren per element
b. het aantal behandelde alternatieven
c. de kwalificatie in het basisdocument zelf (in termen van belangrijkheid)
d. de aandacht die het basisdocument aan een element geeft (uitgedrukt in een aantal artikelen of regels)
e. het subjectieve oordeel van een of meer actoren
f. ons eigen subjectieve oordeel' (Haagse Machten 1980, pag. 19).
Als basisdocument gold 'in beginsel de teksten van de wetten, algemene maatregelen van bestuur, beschikkingen en statuten, zoals ze luiden op het tijdstip van afkondiging ...
In twee gevallen, namelijk de oprichting van de N.V. Industriebank LIOF en de Prijzenbeschikking Goederen en Diensten 1976, werden de bijbehorende brieven aan de Tweede Kamer als basisdocument gebruikt ...'
(Haagse Machten 1980, pag. 17).
- 7) Zie de achtergrondstudie van drs. R.H.W.P. Kottman over interdepartementale coördinatie.

Vragenlijst ten behoeve van het veldwerk

Inhoud

- 1 Directie
- 1.1 Taken van de directie
- 1.2 De informatiepatronen binnen de directie
- 1.3 Inter- en intradepartementale commissies
- 1.4 Decentralisatie/zelfstandige bestuursorganen
- 1.5 Ontwikkeling van het beleidsveld: verleden en toekomst

- 2 Maatschappelijk veld
- 2.1 De inventarisatie van organisaties in het veld
- 2.2 Informatie per organisatie
- 2.3 De algemene informatiestructuur van het maatschappelijk veld
- 2.4 Adviesorgaan

- 3 Gezichtspunten met betrekking tot cases
- 3.1 Toelichting ten behoeve van veldwerkers
- 3.2 Oriënterende vragen
- 3.3 Signalering
- 3.4 Selectie
- 3.5 Kanalisering
- 3.6 Typering 'cases'
- 3.7 Gehanteerde instrumenten ten behoeve van de case
- 3.8 Het beleidsproces
- 3.9 Interdepartementale aspecten van cases
- 3.10 Resultaat

- 1 DIRECTIE
- 1.1 Taken van de directie
- 1.1.1 Allereerst dient de taakomschrijving van het overheidsorgaan, de beleidsdoelen zo men wil, te worden vastgesteld (waarbij wij hier beseffen dat de 'officiële' taakomschrijving zeker niet geheel hoeft samen te vallen met de problemen van het veld). Geef per taak aan:
 - a. de duidelijkheid waarmee de functies kunnen worden omschreven (vaag of niet)
 - b. de omvang van de verschillende activiteiten die samen een func-

- tie vormen (scope)
 - c. de operationele onafhankelijkheid van de verschillende functies
 - d. de complexiteit ervan
 - e. het gemak waarmee de resultaten van acties van het overheidsorgaan en hun effectiviteit kunnen worden waargenomen en geoperationaliseerd
 - f. mogelijke overlap met andere delen van het overheidsapparaat (competentieconflicten)
- 1.1.2 Geef aan welke beperkingen voor het betrokken beleidsterrein gelden:
 - a. beperkingen voortvloeiend uit het beleid van hogere instanties
 - nationaal
 - internationaal (m.n. EEG)
 - b. beperkingen voortvloeiend uit beleid en activiteiten van neven-gestelde organisaties (m.n. andere departementen)
 - c. beperkingen voortvloeiend uit de verdere politieke en sociale omgeving
 - economische factoren (bezuinigingen, raakvlak met het beleid van hogere instanties)
 - van politieke cultuur, de heersende normen en waarden die grenzen stellen aan hetgeen op korte termijn kan worden veranderd
- 1.2 De informatiepatronen binnen de directie
 - 1.2.1 Hoe komt de directie aan informatie over de toestand van en problemen in het veld:
 - 1.2.1.1 Via wie (intern/extern):
 - a. adviesorganen
 - b. media (algemeen, specifiek, intern, extern)
 - c. eigen stafafdeling
 - d. uitvoerende organen
 - e. directieven van boven
 - 1.2.1.2 Op welke manier:
 - a. media
 - b. rechtstreekse contacten
 - c. via derden
 - d. via andere overheidsorganisaties
 - 1.2.1.3 Hoe vaak:
 - a. ad hoc
 - b. regelmatig
 - 1.2.2 Wordt er wel eens informatie 'uitgelokt' (eigenlijk een speciale manier):
 - a. door het oplaten van proefballonnetjes
 - b. het laten lekken van informatie
 - c. het publiceren van voornemens
 - 1.2.3 Hoe schat men zelf (directie) het niveau in van:
 - a. inzicht in de bestaande situatie
 - b. kennis van de gevoelde problemen door anderen

- c. inzicht in de te bereiken toestand
 - d. inzicht hoe daarover door anderen gedacht wordt
 - het veld
 - de wetenschap
- 1.2.4 Hoe denken anderen
- a. veld
 - b. wetenschap
 - c. media
 - d. parlement
- over de situatie van het voorgaande punt bij het betrokken overheidsorgaan
- 1.2.5 Hoe beoordeelt de directie de eigen informatieverzameling en die van het veld
- 1.2.5.1 Welke belemmeringen ontmoet men
- a. in de eigen organisatie
 - b. in het veld
- bij de informatieverzameling:
- geheimhouding
 - geld
 - deskundigheid
 - organisatiestructuur en organisatievormen
 - mankracht
 -
- 1.2.5.2 Wie kloppen er wel eens ten onrechte aan bij de betrokken instelling en hoe wordt dat 'ten onrechte' bepaald?
- 1.2.5.3 Zijn er voorstellen geweest (van wie) om iets aan belemmerende omstandigheden te doen. Wat is daarvan het resultaat geweest?
- 1.2.5.4 Zijn er in het verleden achteraf als vervelend ervaren informatietekorten geweest / knelpunten in de gebruikelijke informatieverzameling. Zijn er toen suggesties voor verbetering gedaan en wat is daarvan het resultaat?
- 1.2.6 Op welke manieren is er informatie verkregen over welke toestanden en problemen in het veld:
- Wijze van informatieverkrijging:
- via survey's
 - doeleinden-analyse
 - kosten/batenanalyse
 - simulatiestudies
- Toestanden / problemen betreffende:
- cliëntenbestand
 - organisatie en werkwijze van uitvoeringsorganen
 - kostenontwikkeling
 - resultaten van maatregelen
 - organisatiestructuur en verlangens
- 1.2.7 Wat is ten aanzien van 1.2.6 de rol van geautomatiseerde informatieverkrijging en wat is de eenheid van analyse (persoon of geval). In hoeverre bestaat er aansluiting bij eerdere of andere informatiesystemen.

- 1.5 Ontwikkeling van het beleidsveld: verleden en toekomst
- 1.5.1 Hebben zich op de attentiepunten qua organisatie en/of beleid in het afgelopen jaar aanzienlijke veranderingen voorgedaan (overheidsorganisatie, maatschappelijke organisatie, beleidsterrein)
- 1.5.2 In hoeverre kan men verwachten dat
- a. er nieuwe organisaties op het beleidsterrein zullen ontstaan
 - b. nieuwe bestaande organisaties zich met het beleidsterrein zullen gaan bemoeien
 - c. nieuwe of andere taken van de overheid worden gevraagd door
 - (nieuwe) organisaties
 - individuen
- N.B. Ga dit speciaal na in verband met de te verwachten bezuinigingen
- 1.5.3 In hoeverre kan men verwachten dat nieuwe technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld de chip) op het beleidsterrein van invloed zullen zijn ten aanzien van
- a. organisatiepatroon
 - b. behoefte-ontwikkeling
- (Met andere woorden: bepaal de stabiliteit van de interne en externe technologische omgeving)
- 1.5.4 In hoeverre kan men verwachten dat er ten aanzien van de op het beleidsterrein heersende normen en waarden een meer of minder pluriform spectrum zal ontstaan (invloed van de ontzuiling, herzuiling) en wat is daarvan het resultaat voor:
- a. nieuwe organisaties
 - b. nieuwe behoeften en/of eisen
- 1.5.5 In welke mate vraagt men zich binnen de betrokken overheidsorganisatie zelf af welke problemen er ten gevolge van de bovenstaande drie ontwikkelingen voor het directoraat kunnen ontstaan

2 MAATSCHAPPELIJK VELD

2.1 De inventarisatie van organisaties in het veld

- 2.1.1 Welke maatschappelijke organisaties opereren er (sinds wanneer) op het beleidsterrein (N.B. adviesorganen worden apart bekeken):
- a. welke organisaties richten zich met hun wensen en verlangens tot de overheid
 - b. welke instanties zijn toeleveranciers in verband met de diensten die een overheidsorganisatie of maatschappelijke organisatie verricht
 - c. met welke organisaties houdt de overheid (en andere op het terrein werkzame organisaties) ook rekening wanneer zij zich niet uitdrukkelijk melden (anticipatie)
- 2.1.2 Bestaat er een individuele, niet georganiseerde vraag naar overheidsdiensten op het terrein
- N.B. Wanneer een (onderdeel van) departement verschillende taken en functies te vervullen heeft, moet in principe het maatschappelijke veld ten aanzien van elk van die functies in kaart gebracht worden (vgl. Downs 1966, p. 43). Deze velden

kunnen immers bij verschillende taakstellingen nogal uiteenlopen

2.2 Informatie per organisatie

2.2.1 Inventariseer voor 1 à 2 belangrijke organisaties:

2.2.1.1 Leden:

- a. aantal leden
- b. de maatschappelijke status van de leden (het soortelijk gewicht)
 - inkomen
 - deskundigheid (op het terrein)
 - mogelijkheid maatschappelijk gewenste diensten te weigeren
 - kwetsbaarheid voor sancties van de overheid of anderen
 - relevante dubbelfuncties
- c. de betekenis van het doel van de organisatie voor de leden (om potentiële inzet vast te stellen)
- d. eventuele relatie van de leden met het overheidsorgaan

2.2.1.2 Doeleinden:

- a. welke doeleinden streeft de organisatie na
- b. wat is de relatie tot, de overlap met, de doeleinden van het overheidsorgaan
- c. wat is het relatieve belang van de voor het beleidsterrein relevante doeleinden in relatie tot de overige doeleinden
- d. in hoeverre wordt bij de vaststelling van operationele doeleinden al bij voorbaat rekening gehouden met de haalbaarheid in termen van middelen, steun, aansluiting bij bestaand beleid
- e. wat zou men idealiter zelf tot stand willen brengen wanneer men daartoe in de gelegenheid was

2.2.1.3 Organisatiestructuur:

- a. kwaliteit van de leiders
- b. bestaan van eigen media, intern en/of extern
- c. grootte en aard van het bureaucratische apparaat
- d. aantal vrijgestelden
- e. greep op de leden, discipline
- f. wijze waarop de organisatiestructuur is aangepast aan de inrichting van de overheidsorganisatie

2.2.1.4 Hulpmiddelen (potentiële inzetbaar op het beleidsterrein):

- a. financiën
- b. tijd
- c. relaties met andere relevante organisaties
 - massamedia
 - politieke partijen
 - overige (overheids)organisaties
 - structureel (met wie heeft men welke organisatorische verbanden)
 - cultureel (met wie deelt men een bepaalde visie)
- d. bekijk speciaal de relaties van onder 2.2.1 bedoelde organisatie met andere organisaties uit het veld:
 - bestaan er koepelorganisaties
 - bestaan er dubbelfuncties (leiding, leden)
 - bestaan er gemeenschappelijke trefpunten
 - is er een overlap in het ledenbestand
 - bestaan er overeenkomsten of conflicten in de doeleinden of het meer algemene waardenpatroon

- 2.2.1.5 Relaties en tijdsduur daarvan met de overheid (m.n. de access).
Onder overheid dient hier te worden verstaan:
- betrokken directoraat
 - departement in het algemeen
 - overige departementen
 - parlement
- 2.2.1.5.1 Wat is de mate van erkenning van de organisatie door de overheid:
- a. erkenning van het door de organisatie nagestreefde doel als legitiem (waar zet de organisatie zich voor in)
 - b. erkenning van de representativiteit van de betrokken organisatie (voor wie spreekt de organisatie)
- 2.2.1.5.2 In welke adviesorganen is de organisatie vertegenwoordigd:
- a. direkt
 - b. indirekt, omdat men bijvoorbeeld 'deskundigen' voordraagt
- 2.2.1.5.3 Bestaan er overlegprocedures (formeel en/of informeel) waarbij de organisatie gehoord wordt over voorgenomen beleid of de uitvoering daarvan door het overheidsorgaan of een adviesorgaan
- 2.2.1.5.4 In hoeverre is de overheid van de medewerking van de betrokken organisatie afhankelijk ten aanzien van
- a. beleidsvoorbereiding (informatie)
 - b. beleidsuitvoering
 - technisch
 - politieke steun
 - informatie
- 2.2.1.5.5 In welke mate telt de organisatie (bestuurs)leden die voorheen in de overheidsorganisatie, politiek of ambtelijk, werkzaam waren
- 2.2.1.6 Bestaan er specifieke contacten (formeel en/of informeel) met specifieke ambtenaren of toppolitici
- 2.2.1.7 In hoeverre is de organisatie afhankelijk van de overheid ten aanzien van
- a. subsidie
 - b. formatie
 - c. verantwoording
 - d. algemeen: welke diensten verricht de overheid voor de betrokken organisatie die in principe intrekbaar zijn en dus als sanctie gebruikt kunnen worden
- 2.2.2 Inventariseer voor 4 à 10 andere organisaties:
- 2.2.2.1 Wat zijn volgens u de 4 à 10 meest invloedrijke organisaties ten aanzien van het overheidsbeleid op het betrokken gebied
- 2.2.2.2 Zou u een rangorde kunnen aanbrengen tussen deze organisaties of verschilt die invloed zodanig per concreet beleidspunt dat dit niet wel mogelijk is
- 2.2.2.3 Zou u in het laatste geval kunnen aangeven per organisatie op welke beleidspunten zij het meest invloedrijk zijn

- 2.2.2.4 Vragen per afzonderlijke organisatie:
- a. wat is volgens u de belangrijkste reden van de invloed van deze organisatie. En wat is de tweede reden
 - b. vraag daarna, wederom per organisatie, in welke mate volgens respondent van invloed is
 - de maatschappelijke macht van de organisatie
 - de specifieke expertise op het beleidsterrein in verband met de beleidsvoorbereiding door de overheid
 - de erkenning door de overheid van de representativiteit van de organisatie
 - de erkenning door de overheid van het doel van de organisatie in termen van overlap met of aansluiting bij het overheidsbeleid
 - de noodzaak de medewerking van de organisatie te verkrijgen om het beleid uit te voeren c.q. aangenomen te krijgen
- 2.2.2.5 Diversen (mede bedoeld om de non-decisionproblematiek niet te vergeten)
- a. wie hebben er direkt en/of indirekt voor- en/of nadeel bij de activiteiten van de overheidsorganisatie
 - b. in hoeverre zijn deze betrokkenen georganiseerd in de bovengenoemde organisatie
 - c. wat zijn de redenen dat sommige groepen en/of individuen die wel geraakt worden door het overheidsoptreden zich toch niet (georganiseerd) tot die overheid richten:
 - onkunde/onwetendheid
 - gering belang vergeleken met andere
 - geringe competentie
 - d. welke geluiden moeten volgens de overheid versterkt worden omdat ze anders niet (voldoende) aan bod zouden komen
 - e. wat doet de overheid daar zelf aan
 - f. is het beleidsterrein gevoelig voor veranderingen ten tijde van verkiezingen
 - g. zijn er beleidswensen, voornemens van de overheidsorganisatie die wel worden verwoord maar waaraan geen praktische politieke vorm wordt gegeven
 - h. bestaat er een discrepantie tussen datgene wat men als gevolg van het beleid aan baten en lasten aan specifieke individuen en/of groepen wil doen toekomen en de werkelijke verdeling. Zo ja, wat zijn daarvan de oorzaken

2.3 De algemene informatiestructuur van het maatschappelijke veld

- 2.3.1 Ten aanzien van eigen media van de directie/ministerie:
- a. bereik (intern, extern)
 - b. mate van specialisatie

- 2.3.2 Hoe:
- a. andere media
 - b. direkte contacten:
 - formeel/informeel
 - telefonisch/mondeling/brieven
 - toevallig/niet toevallig
 - tijdsduur
 - plaats
 - c. via derden

- d. via geïnstitutionaliseerd overleg
 - e. via nota's
 - f. via conferenties
 - g. via demonstraties
- 2.3.3 Naar wie toe:
- a. massamedia
 - b. algemeen publiek
 - c. georganiseerde belangen in het veld en daarbuiten
 - d. andere delen van het overheidsapparaat waaronder het parlement
 - e. adviesorganen
- en wel
- actief men draagt het zelf uit of
 - passief men geeft antwoorden op vragen van elders
- 2.3.4 Geven de overheid en de georganiseerde maatschappelijke belangen voorlichting, c.q. doen aan public relations over hun doen en laten (hun eisen en verlangens)
- 2.3.5 Welke gespecialiseerde media/rubrieken/aparte journalisten zijn er op het beleidsterrein en wat is hun relatie tot het ministerie en de georganiseerde maatschappelijke belangen in termen van de
- a. inhoud (censuur, verantwoording)
 - b. financiering
 - c. benoemingsbeleid / dubbelfuncties
 - d. normen (overeenkomst in visie)
- 2.3.5.1 Welke standpunten nemen deze media op het beleidsterrein in en door wie worden ze gelezen en serieus genomen
- 2.3.5.2 Welke belangstelling bestaat er bij de meer algemene media voor het beleidsterrein:
- a. is er wel eens een campagne op dit gebied geweest
 - b. alleen bij de begrotingsbehandeling
 - c. wat is het oordeel over het functioneren van de overheid
- 2.3.5.3 Idem parlement:
- a. zijn er fractiespecialisten op het gebied
 - b. bestaat er aandacht in de begroting / bij de begrotingsbehandeling
 - c. worden er, door wie, hoe vaak, kamervragen gesteld
 - d. komen kamerleden zelf wel eens langs op het directoraat om inlichtingen
- 2.3.5.4 Idem politieke partijen:
- a. wordt er in het programma aandacht aan het veld besteed
 - b. op congressen
 - c. zijn er studieclubs op het gebied
 - d. is een specifiek deel van de achterban geïnteresseerd
- 2.3.5.5 Idem wetenschappelijke wereld:
- a. is het gebied een erkende specialisatie
 - b. bestaan er leerstoelen op het gebied
 - c. aparte tijdschriften
 - d. aparte rubrieken in tijdschriften

- e. is er wel eens een conferentie of congres over een onderwerp van het terrein gehouden
- f. wordt er op meer algemene congressen wel eens een workshop op dat terrein gehouden

2.3.6 Zijn er (deel)onderwerpen waarover (door wie, waarom, altijd) geheimhouding betracht wordt

2.3.7 Is er wel eens een speciale onderzoekscommissie op het terrein werkzaam geweest

3 GEZICHTSPUNTEN MET BETREKKING TOT CASES

3.1 Toelichting ten behoeve van veldwerkers

- a. Stel vast op welk punt in het besluitvormingsproces het onderzoek 'binnenstapt' om van daaruit vooruit te kijken naar de verdere afloop c.q. terug te blikken naar het voorafgaande gebeuren. Het gekozen punt vormt als het ware het ijkpunt waaraan veranderingen getoetst kunnen worden
- b. We nemen een (publieke?) eis met voldoende steun zodat agenda-status verwacht kan worden (waarmee we in het gebied vlak voor de 5e barrière zitten)
- c. We realiseren ons dat ieder der betrokken instanties ten opzichte van alle dimensies van een eis een verschillend oordeel kan hebben, dat bovendien nog kan veranderen in de tijd en naar verschillende andere instanties toe verschillend geaccenteerd kan worden
- d. Een eis staat voor: een signaal over een als problematisch ervaren discrepantie tussen een geconstateerde situatie en een gewenste, waarbij men de gewenste met behulp van overheidsop treden tot stand wil brengen

3.2 Oriënterende vragen

- a. welke instanties hebben zich over dit specifieke probleem laten horen
- b. welke instanties kwamen in principe daarvoor wél in aanmerking, maar hebben zich niet geuit
- c. welke instanties van buiten het eigenlijke veld hebben zich geuit

3.3 Signalering

Het onderzoek met betrekking tot signalering houdt zich bezig met de vraag in hoeverre er door wie/welke instantie in de overheidsorganisatie werd herkend dat er een eis werd gesteld

- 3.3.1 Onderscheid de volgende dimensies ten aanzien van signalering:
 - a. specificiteit (abstract of concreet)

- b. sociale significantie (impact): het aantal mensen/groepen dat in verschillende mate met het probleem (en de oplossing) te maken heeft. De analyse hiervan moet in ieder geval gekoppeld worden met de pressiegroepen uit het veld en hun specifieke belangen
- c. de betekenis in de tijd (incidenteel versus duurzaam)
- d. de mate waarin
 - nieuw beleid tot stand moet komen of bestaand beëindigd (waarbij speciaal gelet moet worden op het soms gaat om posities als zodanig of de aanvulling van bestaande structuren)
 - snelle of aanzienlijke verandering in bestaand beleid wordt beoogd (in termen van middelen)
 - een nieuwe aanpak van bestaande problemen wordt gevraagd (procedures)
- f. de samenhang met andere strijdpunten en eisen (uniek of deel uitmakend van een pakket, dan wel aansluitend bij)
- g. aan wie of welke instantie wordt het oorspronkelijk idee toegeschreven en hoe ligt de relatie daar nu mee
- h. wat wordt als ideaal gezien en wat wordt op korte termijn gevraagd ten aanzien van
 - benodigde hulpmiddelen (geld, mankracht, besluitvormingstijd)
 - benodigde maatschappelijke en bestuurlijke steun en medewerking
- i. welke factoren bepaalden de plaats waar een signaal werd opgevangen
- j. waar werd het signaal daarna heengeleid
- k. is het signaal in verschillende kanalen opgevangen en zo ja, welke, is er daarbij al gecoördineerd
- l. bestaan er terzake van de coördinatie regels, afspraken, richtlijnen en zo ja, welke
- m. idem ten aanzien van kanalisering
- n. is het signaal verzand omdat zich geen kanaal ter verdere verwerking aandienende
- o. waren er contacten met andere kanalen nodig en zo ja
 - wanneer is er voor het eerst contact opgenomen met andere directies/afdelingen van het eigen departement
 - hoe geschiedde dit, spontaan of afgedwongen
- p. wanneer is er voor het eerst contact opgenomen met andere departementen, hoe geschiedde dit (spontaan of afgedwongen)
- q. is de informatieverzameling in dit geval een routinezaak of zijn er nieuwe procedures gebruikt, andere bronnen aangeboord
- r. in hoeverre heeft men geregistreerd dat door verschillende instanties op de te onderscheiden dimensies verschillende posities zijn ingenomen
- s. hoe wordt de maatschappelijke en departementale steun voor de verschillende posities ingeschat, nu en in de toekomst
- t. welke openbaarheid bestaat er over de verschillende standpunten en de instanties die er voor staan:
 - beleidsambtenaren
 - ambtelijke en politieke chefs
 - deskundigen uit het veld en de wetenschap
 - fractiespecialisten

3.3.2 Naast interviews:

- a. onderzoek bijvoorbeeld bestaande mailinglists (voor verschillende onderwerpen)

- b. (beknopte) inhoudsanalyse van alle binnengekomen brieven, rapporten met de daaropvolgende kanalisering

3.4 Selectie

Het onderzoek van de selectie, het proces van erkenning dat er een probleem bestaat waaraan iets gedaan gaat worden

- 3.4.1 Welke kijk op het probleem, welke eis (in termen van de vermelde dimensies, issue-characteristics) wordt uiteindelijk door wie als het probleem gedefiniëerd
- 3.4.2 Welke argumenten werden daarbij gebruikt ten aanzien van
 - a. de relatie met het bestaande beleid
 - b. de benodigde middelen:
 - geld
 - menskracht
 - besluitvormingstijd
 - c. de mate waarin een voorgenomen beleid afdwingbaar is
 - d. de mate van steun van relevante groeperingen (waaronder het veld en het parlement, nu en in de toekomst)
- 3.4.3 Op welke punten werden nog alternatieven gepresenteerd
- 3.4.4 Zijn de instanties die de uiteindelijke eis of de alternatieven formuleerden dezelfde als degenen die oorspronkelijk de signalen opvingen
- 3.4.5 Wie heeft bij conflicterende visies binnen de organisaties ten aanzien van de probleempresentatie de doorslaggevende stem
 - a. formeel
 - b. informeel
- 3.4.6 Heeft er alvorens de selectie plaatsvond nog toetsing van de voorgenomen kijk plaatsgevonden met andere herkende visies
 - a. uitsluitend inter
 - b. in gemeenschappelijk overleg/consultatie
 - met direkt betrokkenen
 - met andere overheidsorganisaties
 - c. wat is daarbij de rol van adviesorgaan
- 3.4.7 Welke mate van openbaarheid heeft dit afwegingsproces, voor wie is het wanneer en in welke mate mogelijk daarvan kennis te nemen
- 3.4.8 En tot besluit: wat wordt door wie op basis van de aangedragen alternatieven besloten.

De beslissing over de beleidselementen

1. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Beleidsselementen:

- a. er is een schadefonds ingesteld
- b. de regeling is tijdelijk
- c. de financiering geschiedt vanuit de algemene middelen
- d. de uitkeringsgerechtigden
- e. onder opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf wordt ook verstaan de strafbare poging daartoe
- f. de draagkracht van het slachtoffer
- g. de aard van de schade en het maximum van de uitkering
- h. de minimum-uitkering
- i. eigen schuld van het slachtoffer
- j. andere mogelijkheden tot schadevergoeding
- k. subrogatie en regres
- l. de termijnen die gelden voor de indiening van het verzoek
- m. de mogelijkheid van een aanvullend verzoek
- n. op een verzoek wordt door een commissie beslist
- o. beroep tegen een beslissing van de commissie
- p. de commissie kan een voorlopige uitkering doen
- q. de beslissing tot toekenning van een uitkering doet een vordering van het toegekende bedrag op het fonds ontstaan
- r. het Gerechtshof te Den Haag als beroepsmogelijkheid
- s. controle door de Algemene Rekenkamer

In het volgende tabelletje is één en ander samengevat. Voor elk van de beleidselementen is nagegaan wiens stem doorslaggevend is geweest en of het een externe actor is geweest of een departementale, en indien het laatste het geval was, of het een ambtelijke actor was of een actor die behoort tot de politieke top.

extern		+ departementaal	
		ambtelijk	+ politieke top
a.	-	opsteller	-
b.	-	-	Polak en Van Agt
c.	-	-	-
d.1	-	opsteller + secr.gen.	-
2	-	opsteller	-
3	-	opsteller + secr.gen.	Polak
4	-	-	-
e.	PvdA-fractie	-	-
f.	-	opsteller	Van Agt
g.	CPN-fractie	-	Van Agt
h.	CPN-fractie	-	-
i.	kamerlid Van Schaik	-	-
j.	Min. van CRM	-	-
k.	-	opsteller	St.secr. Wiersma
l.	-	-	-
m.	-	ambthfdafd.Privaatrecht	-
n.	-	-	Polak
o.	-	opsteller	-
p.	-	-	-
q.	-	opsteller + chef	-
r.	Raad van State + Pres.Haagse Hof	opsteller	-
s	Rekenkamer	-	-

De doorslaggevende visie is gegeven door:

extern: PvdA-fractie	1x
CPN-fractie	2x
kamerlid Van Schaik (KVP)	1x
Ministerie van CRM	1x
President van het Haagse Hof	1x
Raad van State	1x
Algemene Rekenkamer	1x
intern (ambtelijk):	
'opsteller'	9x (waarvan 2x in overeenstemming met de secr.-generaal en 1x i.o.m. de chef van de opsteller)
secretaris-generaal	2x (beide gevallen i.o.m. de opsteller)
chef	1x (i.o.m. de opsteller)
ambtenaar van de hfdafd. Privaatrecht	1x
politieke top:	
minister Polak	3x
staatssecr. Wiersma	1x
minister Van Agt	1x

De opsteller is degene die met de concipiëring van het wetsontwerp is belast.

2. De algemene maatregel van bestuur tot nadere regeling van de bloedproef en de ademtest bij verkeersdeelname

Beleids-elementen:

- a. de aanwezigheid van een opsporingsambtenaar bij de afname van bloed of urine
- b. de mogelijkheid van het nemen van een tweede bloedmonster na een uur
- c. de behandeling van verdachten die niet in staat zijn hun toestemming te geven voor een bloedproef
- d. de aanwijzing van het laboratorium voor het onderzoek van het afgenomen bloed
- e. de analyse-methode
- f. de mogelijkheid van een tegenonderzoek.

In de volgende tabel is samengevat wie bij elk van de beleids-elementen een doorslaggevende invloed heeft gehad

	extern	politiek	ambtelijk
a.	voorz.just.pol.cie. en anal.cie.	-	-
b.	voorz. anal.cie	-	-
c.	voorz. med.cie en anal.cie	-	raadsadviseur
d.	voorz. anal.cie.	-	raadsadviseur
e.1	voorz. anal.cie.	-	raadsadviseur
2	de analytische cie.	-	-
3.	voorz. anal.cie.	-	-
f.	voorz. anal.cie.	-	raadsadviseur

Men ziet dat de voorzitter van de analytische commissie in de meeste gevallen de doorslag heeft gegeven (8x, waarvan 1x namens de gehele commissie). De raadsadviseur had in totaal 4x het doorslaggevende standpunt, maar steeds in overeenstemming met de voorzitter van de analytische commissie. De tandem raadsadviseur - directeur Gerechtelijk Laboratorium is uit ons onderzoek naar voren gekomen als de 'harde kern' van de groep, die bij het beleidsvormingsproces was betrokken.

N.B. Bij de beleidsvorming werd gewerkt met een drietal commissies, waarin externe deskundigen zitting hadden: de Analytische Commissie, de Medische Commissie en de Justitiëel-Politieele Commissie. Deze werden weer overkoepeld door een steungroep o.a. bestaande uit de voorzitters van commissies en de meest betrokken ambtenaar van het Ministerie van Justitie.

3. De Rijksbijdrageregeling plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen

Beleids-elementen:

- a. subsidie of bijdrageregeling
- b. de omschrijving van het vormings- en ontwikkelingswerk
- c. de verhouding tussen overheid en particulier initiatief en tussen verschillende overheden
- d. de prioriteitenkeus bij onvoldoende beschikbare financiële middelen
- e. de beperking tot het uitvoerende werk
- f. de leeftijdsgrens
- g. de overlappingsen met andere regelingen

- h. de samenwerking en planprocedure
- i. de relatie tot het onderwijs
- j. de bijzondere aandacht voor kansarme groepen
- k. de verplichte rapportage
- l. de situatie en motivatie van deelnemers
- m. de positie van vrijwilligers
- n. de verplichte democratisering van de besturen van instellingen
- o. de vergoeding van de kosten van het opstellen van een plan en een program
- p. het karakter van de beslissing van de minister

In elk van deze beleidselementen had de volgende actor een doorslaggevende stem

	extern	ambtelijk	politiek
a.	-	secretaris-generaal	staatssecretaris
b.	Cie. V&O	-	-
c.	VNG	-	staatssecretaris
d.	-	-	staatssecretaris
e.	-	depart.werkgroep	-
f.	Min. O&W	-	-
g.	-	Directie Kunsten	-
h.	-	lid van dep.werkgroep	-
i.	Min. O&W	-	staatssecretaris
j.	-	-	staatssecretaris
k.	-	depart.werkgroep	staatssecretaris
l.	-	-	staatssecretaris
m.	het veld	-	-
n.	Cie.-V.d. Burg	-	staatssecretaris
o.	-	-	staatssecretaris
p.	-	depart.werkgroep	-

De doorslaggevende visie is gegeven door

het veld	1x	secretaris-gen.	1x	staatssechr.	9x
Cie. V.d. Burg	1x	depart.werkgroep	1x	waarvan 5x tesamen met	
ministerie van O&W	2x	dir. Kunsten	1x	een andere actor	
VNG	1x				
Cie. V&O	1x				

4. De instelling van het Bedrijfsfonds voor de Pers

Beleidselementen:

- a. instandhouding van de verscheidenheid
- b. het werkingsgebied
- c. de rechtsvorm
- d. de bevoegdheden: beslissen of adviseren
- e. het vereiste van een redactiestatuut
- f. de aard van de steunverlening
- g. het uitzicht op herstel van de rentabiliteit
- h. de financiering
- i. de werkwijze
- j. de samenstelling van het stichtingsbestuur

De volgende actoren hadden ten aanzien van elk van de beleidselementen een dooslaggevende stem:

	extern	ambtelijk	politiek	
a.	-	-	Van Doorn	
b.	-	RTP	Klompé	
c.	-	-	Van Doorn	
d.	-	-	Van Doorn	
e.	-	RTP	-	
f.	-	-	Engels	
g.	-	RTP	-	
h.	-	-	Engels	
i.	-	-	-	
j.	-	-	Van Doorn	
		RTP	3x	Klompé 1x
		= Directie Radio,		Engels 2x
		Televisie en Pers		Van Doorn 4x

Gebruikte literatuur

- ALEMANN, U. von (Hrsg.), Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft - Eine Einführung. Opladen 1975
- ARNHEM, J.C.M. van & J.E. KEMAN. Of je nu door de kat of de hond wordt gebeten ... De invloed van politieke partijen op het overheidsbeleid. In: Intermediair 15e jrg. (1979) nr. 23: 1-11
- AQUINA, H.J. Beleidswetenschap en wetenschapsbeleid. De ontwikkeling en de optimaliteit van het wetenschapsbeleid in Nederland vergeleken met die in de Bondsrepubliek Duitsland en Groot-Brittannië. Nijmegen 1974
- BACHRACH, P. & M.S. BARATZ. Power and poverty. Theory and practice. New York 1970
- BAY, C. Strategies of political emancipation. An interpretation of the nature of oppression in liberal-corporate society. (To be published by University of Notre Dame Press in 1981)
- BERG, E. & T. HORREVORTS. Politieke beheersing van bureaucratieën. In: Socialisme en Democratie, jrg. 36 (1979), nr. 12: 570-581
- BERG, J.Th.J. van den & H.A.A. MOLLEMAN. Crisis in de Nederlandse politiek. Alphen a/d Rijn 1974
- BERG, J.Th.J. van den. Parlementaire democratie en stagnerende economische groei. In: Parlementaire Controle en Democratie in de Verzorgingsstaat. Staatsrechtcongres 1980. Utrecht 1980: 68-90
- BRAAM, A. van. Enkele aspecten van de recrutering van hogere ambtenaren in de Nederlandse rijksdienst. In: Civis Mundi 13e jrg. (1974) nr. 11-12: 203-213
- BRINKMAN, L.C. Diskussiestellingen (stencil rondgezonden ter gelegenheid van het congres van de vakgroep Politicologie van de VU over 'Haagse Machten', 17 april 1980)
- COBB, R.W. & C.D. ELDER. Participation in American politics. The dynamics of agenda-building. Boston 1972
- COUWENBERG, S.W. Het benoemingsbeleid en het vraagstuk van de machtsverdeling. De praktische betekenis van artikel 5 van de grondwet. In: Civis Mundi 13e jrg. (1974) nr. 9-10: 169-182
- CRENSON, M.A. The un-politics of air-pollution. A study of non-decisionmaking in the cities. Baltimore and London 1971
- DAALEN, P. van. Bestuur voor mensen - Besluitvorming in de verzorgingsstaat. Meppel 1973
- DAALDER, H. Interests and institutions in the Netherlands: An assessment by people and parliament. In: Annals of the American Academy of Social Sciences, May 1974
- DENIG, E. Macht en informatie, een pleidooi voor versterking van de communicatiestroom in het politieke circuit. 's Gravenhage 1977

- DOORN, J.A.A. van. Overvraging van beleid. Over oorzaken en gevolgen van groeiende bestuurlijke onmacht. In: Beleid en Maatschappij jrg. VII (1980) nr. 2: 39-49
- DOWNS, A. An economic theory of democracy. New York 1957
- - Inside bureaucracy. Boston 1966
- EASTON, D. A systems analysis of political life. New York 1965
- ELDERSVELD, S.J., J. KOOIMAN & Th. van der TAK. Bestuur en beleid. Politiek en bestuur in de ogen van kamerleden en hoge ambtenaren. Assen 1980
- EIJK, C. van der & W. KOK. Non-decisions reconsidered. In: Acta Politica jrg. X (1975) nr. 3: 277-301
- EYESTONE, R. From social issues to public policy. New York 1978
- FORTUYN, P. & T. JASPERS. Enkele kritische kanttekeningen bij 'Kapitalisme en burgerlijke staat, een inleiding in de marxistische politieke theorie'. In: amsterdams sociologisch tijdschrift 6e jrg. (1979) nr. 1: 131-161
- FREY, F.W. Comment: On issues and non-issues in the study of power. The American Political Science Review 65 (1971): 1081-1101
- GAMSON, W.A. The strategy of social protest. Homewood (Ill.) 1975
- GLASTRA VAN LOON, J.F. Kanalen graven. Baarn 1976
- HAAGSE MACHTEN. Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstand-koming van acht regeringsmaatregelen. Vakgroep Politicologie Vrije Universiteit, Dr J. van Putten (redacteur), 's Gravenhage 1980
- HALL, P., H. LAND, H. PARKER & A. WEBB. Change, choice and conflict in social policy. London 1975
- HELMERS, H.M. et al. Graven naar macht. Amsterdam 1976
- HOOGERWERF, A. Politieke functies van partijen en belangengroepen. In: Mens en Maatschappij 36 (1961)
- - Inhoud en typen van beleid. In: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid. Alphen a/d Rijn 1978: 19-40
- - Het beleidsproces. In: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid. Alphen a/d Rijn 1978: 41-60
- - Intern of extern georiënteerd onderzoek naar beleid? In: Beleid en Maatschappij jrg. 6 (1979) nr. 11: 345-351
- KELSO, W.A. American democratic theory, pluralism and its critics. Westport/London 1978
- KNELPUNTENNOTA. Rapport van de beraadsgroep knelpunten, harmonisatie wel-zijnsbeleid en welzijnswetgeving. 's Gravenhage 1974
- KOOIMAN, J. Regeringsbeleid als proces. In: Acta Politica jrg. VI (1971) nr. 4: 389-401
- - Besluitvorming van departementen: toepassing van een theoretisch kader. Bestuurswetenschappen 1974 nr 3: 125-136
- KOK, W., C. MEYER & G. van RUITEN. Protest tegen Progil, een onderzoek naar de achtergronden en de uitwerking van een protest. Groningen 1971
- - Kritische bewegingen. In: H.J.H. Brentjens & Ch.F. Turpijn (red.), Welzijn en krijgsmacht. Deventer 1977: 336-351
- KORSTEN, A.F.A. Het spraakmakende bestuur. Een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid. 's Gravenhage 1979
- KRAMER, N.J.T.A. Systeem in probleem. Een onderzoek naar de bijdragen van de systeemleer tot de aanpak van praktijkproblemen in organisaties. Leiden/Antwerpen 1978
- LANGE, J. de & P.B. LEHNING. Krijgt de burger wat hem toekomt? In: J.J.A. van Doorn & C.J.M. Schuyt (red.), De stagnerende verzorgingsstaat. Meppel/Amsterdam 1978: 97-119
- LEEMANS, A.F. Het bepalen van het overheidsbeleid. In: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid. Alphen a/d Rijn 1978: 87-107

- LEUNE, J.M.G. Onderwijsbeleid onder druk. Groningen 1976
- Democratie binnen lerarenverenigingen. Mededelingen van het Sociologisch Instituut nr. 17. Rotterdam 1976
- LINDBLOM, C.E. Intelligence of democracy. New York 1965
- MAAS, A.J.J.A. en J. KOOIMAN. De departementen onder druk. Achtergrondstudie nummer 2 uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. 's-Gravenhage, december 1980
- MAESEN, C.E. van der. Participatie en democratie. Amsterdam 1974
- MERTON, R.K. et al. Reader in bureaucracy. New York/London 1952
- MILIBAND, R. The state in capitalist society. London 1969
- MOHARIR, V.V. Process of public policy-making in the Netherlands: a case study of the Dutch governments' policy for closing down the coal mines in South Limburg (1965-1975). The Hague 1979
- NASCHOLD, F. Organisation und Demokratie. Stuttgart 1972
- OFFE, C. Klassenherrschaft und politisches System. Die Selektivität politischer Institutionen. In: C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie. Frankfurt am Main 1972: 65-105
- PATEMAN, C. Participation and democratic theory. Cambridge 1970
- RAPPORT VAN DE COMMISSIE VAN ADVIES inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen (commissie Van der Burg). 's Gravenhage 1977
- RECKMAN, P. Naar een strategie en methodiek voor sociale actie. Baarn 1971
- REGEREN DOOR NOTA'S. Beleid en Maatschappij jrg. III (1976) nr. 3/4
- ROES, Th.H. De voorbereiding van overheidsbeleid: planning. In: A. Hoogewerf (red.), Overheidsbeleid. Alphen a/d Rijn 1978: 61-86
- ROSENBERG, A. Demokratie und Sozialismus. Frankfurt am Main/Köln 1938
- ROSENTHAL, U. De overheidsbureaucratie in politiek perspectief. In: Acta Politica jrg. VI (1971) nr. 4: 334-353
- Eastons definitie van politiek: een herinterpretatie. In: Acta Politica jrg. IX (1974) nr. 4: 379-397
 - De secretaris-generaal: politisering of verambtelijking? Een empirisch onderzoek naar sociale en politieke kenmerken van secretarissen-generaal 1945-1979. In: Acta Politica 1979 nr. 3: 343-377
 - Literatuur: overheid en beleid. In: Beleid en Maatschappij jrg. VI (1979) nr. 10: 303-308
 - Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit; Twents effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende. In: Beleid en Maatschappij jrg. VI (1979) nr. 11: 336-344
 - Haagse Machten: over de departementale coöptatie van onderzoekers. In: Beleid en Maatschappij jrg. VII (1980) nr. 8: 231-236
 - M.P.C.M. van SCHENDELEN & G.H. SCHOLTEN. Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving. Alphen a/d Rijn 1977
- ROURKE, F.E. Bureaucracy, politics and public policy. Boston 1969
- SCHENDELEN, M.P.C.M. van. Haagse macht, Amsterdamse onmacht. In: Intermediair 16e jrg. (1980) nr. 31: 17
- SCHELTEMA, M. & H.G. LUBBERDINK. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle. In: Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat. Staatsrechtcongres 1980. Utrecht 1980: 1-18
- SCHUMPETER, J. Kapitalisme, socialisme en democratie. Hilversum 1967(1962), vert. H. Daudt (Oorspr. Capitalism, socialism and democracy, 1943)
- SHARKANSKY, I. Public administration. Policy-making in government agencies. Chicago 1970
- SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU. Profijt van de overheid: de verdeling van de overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs in 1975. Den Haag 1977

- STUURMAN, S. Democratie en socialisme. In: Wending 31 (1976) nr. 7: 317-325
- - Kapitalisme en burgerlijke staat. Amsterdam 1979
- THOMASSEN, J.J.A. Burgers in twee gedaanten. In: Beleid en Maatschappij jrg. VI (1979) nr. 2: 38-51
- TROMP, B. Socialisme, organisatie en democratie. Politiek-sociologische kanttekeningen bij de koers en ontwikkeling van de PvdA. In: Socialisme en Democratie jrg. 33 (1976) nr. 4: 155-172
- - Participatie-democratie en participatie: vermeende oplossingen en echte problemen. In: Socialisme en Democratie jrg. 37 (1980) nr. 4: 159-165
- TRUMAN, D.B. The governmental process. Political interests and public opinion. New York 1971(1951)
- VERHOEF, R. Bureaucratie als machtsfactor. In: W. Duk e.a., Syllabus Openbaar bestuur. Thema II: Ambtelijk gedrag. Amsterdam, Instituut voor Bestuurskunde, 1977: 41-52
- VOORHOEVE, J.J.C. Internationale macht en interne autonomie. Een verkenning van de Nederlandse situatie. (Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid. Voorstudies en achtergronden). 's Gravenhage 1978
- WEINIGEN DENKEN DAT HET GOED GAAT. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Ministerie van Binnenlandse Zaken 1980
- WENTINK, A.A. Sociale planning in de verzorgingsstaat. Mogelijkheden en beperkingen. 's Gravenhage 1976
- ZOU THORBECKE NU TEVREDEN ZIJN? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. 's Gravenhage 1979

Publicaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
- deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
- deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
- deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
- deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
- deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
- deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
- deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
- deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

