**Beleidssociologie**

*Docenten: Niels Spierings & Paul Boekhoorn | Vakcode: SOW-SOB2032*

***Deze samenvatting is afkomstig uit het collegejaar 2014-2015. Het kan zijn dat sommige onderdelen iets verschillen van de huidige tentamenstof. Let hier op!***

**Cursusomschrijving:** Als afgestudeerde socioloog, of meer in het algemeen als maatschappijwetenschapper, kom je vaak terecht in organisaties en functies waarin je te maken hebt met beleidsprocessen. Daarbij kun je denken aan het zelf ontwikkelen, implementeren of evalueren van beleid, het geven van beleidsadvies, of in je functioneren beïnvloed worden door overheidsbeleid. In de cursus Beleidssociologie maken studenten daarom kennis met

1. sociaalwetenschappelijke theorieën en concepten over het verloop van beleidsprocessen, van agendering tot implementatie en verandering, en
2. het (institutionele en niet-institutionele) bestuurlijke krachtenveld waarin publiek beleid wordt ontwikkeld, met een specifieke nadruk op de Nederlandse context.

Deze twee onderdelen vormen samen de elementaire kennis die noodzakelijk is om in een beleidsomgeving te functioneren en te begrijpen wat de relatie is tussen sociaal-maatschappelijke problemen, het politiek krachtenveld en beleid. De nadruk in deze cursus ligt dus op basiskennis voor het begrijpen en analyseren van beleidsprocessen, in het bijzonder beleid op de kernthema’s in de sociologie en maatschappijwetenschappen: ongelijkheid, cohesie en rationalisering.

**Doelstellingen:**

1. Studenten kunnen theorieën en concepten over beleid en van het verloop van beleidsprocessen reproduceren en toelichten aan de hand van voorbeelden;
2. Studenten hebben kennis van de bestuurlijke kaart van Nederland en zijn in staat te duiden welke elementen van deze bestuurlijke kaart relevant zijn voor specifieke beleidsvraagstukken, in het bijzonder aangaande beleid gerelateerd aan de thema’s ongelijkheid, cohesie en rationalisering;
3. Studenten hebben kennis van verschillende soorten beleid alsook de voor- en nadelen daarvan;
4. Studenten zijn in staat een specifiek beleidsproces in Nederland te analyseren en het verloop en de uitkomsten van het beleidsproces te verklaren;
5. Studenten hebben een beeld van de functies die (afgestudeerde) sociologen op de arbeidsmarkt vervullen in en rond beleidsprocessen en de werkzaamheden die zij verrichten.

**Hoorcollege 0a**. Introductie

Beleidssociologie = Een wetenschappelijke benadering van beleid en bestuur, waarin we het ontstaan, de uitvoering, de effecten en de verandering in beleid proberen te begrijpen.

*Bureaucratisering*

Bureaucratisering is standaardisering van de regels. Je mag niet zomaar iemand straffen, omdat je diegene ‘stom’ vindt. Er zijn regels. Weber is één van de weinige sociologen die bureaucratie als iets positiefs ziet. Hij ziet bureaucratie als een onderdeel van de rationalisering.

De voordelen van beleid:

* Noodzakelijk
* Kan ongelijkheid tegengaan (of vergroten)
* Kan cohesie bevorderen (of zorgen voor minder samenhang)
* Is onderdeel van rationalisering en kan ontwikkeling stimuleren

Voorbeelden:

* Ongelijkheid tegengaan: inkomensnivellering door het progressieve belastingstelsel
* Ongelijkheid vergroten: cultuursubsidies
* Cohesie bevorderen: gemixte scholen
* Cohesie verminderen: afschaffen vrije artsenkeuze
* Rationalisering stimuleren: subsidies verstrekken aan bepaalde gemeenten, zoals technologische hub’s.

**Hoorcollege 0b**. Beleid, legitimiteit en macht

**Beleid** = een manier van actie (of niet-actie) die genomen is door een overheid of wetgevende macht met betrekking tot een bepaald onderwerp

Onder beleid vallen wetten, regels, besluiten (ambtenaar besluit), plannen (bestemmingsplannen), programma’s en strategieën.

De drie belangrijke kenmerken van deze definitie:

1. Action = een enkele maatregel of samenhangende verzameling
2. Actor = uitvoerende en wetgevende macht; semi-overheid?
3. Issue = response of een probleem of de uitoefening van macht over een andere groep

De definitie is breed en dus omvattend. De subdimensies helpen specifiek beleid te plaatsen in de context en het beter te begrijpen.

De verschillende subdimensies die we zullen bespreken verdelen type beleid in op maatregelen, consequenties en belangen.

Typologie = zorgt ervoor dat groepen met dezelfde kenmerken gegroepeerd kunnen worden.

*Hood: maatregelen*

De NATO typologie van Hood focust op het soort maatregel en wat de effectiviteit van deze maatregel is in termen van kosten en baten.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Principe | Instrument | Invloed via |
| Nodaliteit | Publiekscampagnes | Indirecte stimulans met kennis |
| Autoriteit | Wetten en regels; belasting | Direct voorschrijven en straffen |
| Schatkist | Subsidies; boetes | Indirecte stimulans met geld |
| Organisatie | Voorzieningen (bijv. leger) | Direct creëren van mogelijkheden en faciliteiten |

Voorbeelden:

* Nodaliteit = bijvoorbeeld we zeggen dat roken slecht. We verbieden het niet, maar informeren mensen erover dat het slecht is.
* Autoriteit = je zegt wel dat iedereen bij colleges aanwezig moet zijn, maar je controleert niet of studenten aanwezig zijn en er staat ook geen sanctie op
* Schatkist = waar leg je de grens bij bijvoorbeeld subsidies? Vanaf welke grens prikkel je mensen genoeg om de actie te bereiken die je wilt bereiken
* Organisatie = je gaat mensen niet stimuleren iets te doen, je doet het gewoon zelf. Je gaat mensen niet vragen of ze alsjeblieft in je leger willen komen, je maakt gewoon je eigen leger.

De voor- en nadelen:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Voordelen | Nadelen |
| Nodaliteit | Goedkoop | Beperkte en onzekere effectiviteit |
| Autoriteit | Voorspelbare effecten; relatief goedkoop | Hoge kosten voor controle; remt innovatie; expertiseval |
| Schatkist | Makkelijke implementatie; stimulans innovatie; politieke acceptatie | Hoge kosten (als ze bedelend zijn); inschatting stimulans |
| Organisatie | Directe impact, publieke goederen ontstaan | Mogelijk inefficiënt; gevoelig voor clientelisme; controle management beperkt |

*Lowi: consequenties*

Lowi focust op de vorm en gevolgen van beleid om te komen tot een verklaring voor uitkomsten via publieke belang en aandacht, soorten:

* Herverdeling/Redistributief = veel ervaren belang, veel aandacht, veel strijd
* Regulatie = van invloed op mogelijkheden, matige strijd
* Verdeling/Distributief = iedereen wint, niemand verliest, beperkte strijd
* Onderliggend/Constituent = weinig aandacht, weinig strijd

Maar! Er is overlap, er zijn gaten en er is onduidelijkheid. Regulatie kan bijvoorbeeld ook herverdeling zijn. en de schakel naar uitkomsten is beperkt. Je hebt geen halve mogelijkheden. Je bent of helemaal voor euthanasie of helemaal tegen.

*Wilson: belangen*

Wilson focust op wie de kosten en voordelen (geconcentreerd of diffuus) als verklaring voor het proces en betrokken actoren. Wie betaald en wie draagt daar voordeel bij?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Voordelen: | |
| Kosten: | **Geconcentreerd** | **Diffuus** |
| Geconcentreerd | Belangengroeppolitiek | Entrepreneurspolitiek |
| Diffuus | Clientelistische politiek | Meerderheidspolitiek |

* Belangengroeppolitiek: er zijn verschillende belangengroepen die in conflict staan met elkaar. Er wordt namelijk beleid gemaakt dat voor de ene groep positief uitvalt en voor de ander negatief.
* Entrepreneurspolitiek: groep (NGO’s) investeren ten behoeve van algemeen goed, motivatie. Kosten zijn geconcentreerd en opbrengsten diffuus. De overheid kan tegenslag verwachten van dominante interesse groepen. Bijv. bij een ramp.
* Clientelistische politiek: kleine groepen zijn cruciaal voor support politici. De opbrengsten zijn geconcentreerd, maar de kosten diffuus. De overheid wordt dan geconfronteerd met relevante interesse groepen. Dit type is de meest goede voor beleidsverandering.
* Meerderheidspolitiek: preferenties van de kiezers worden gevolgd. Kosten en opbrengsten zijn wijdverspreid betaald en iedereen kan ervan profiteren. Dit soort beleid is het ideale beleid van de overheid. Bijv. universele gezondheidszorg.

Maar! Onder getheoretiseerd en biedt nog geen verklaring voor uitkomsten.

In vergelijking met Lowi is hij meer analytisch (meer precies over de scheiding tussen groepen) en meer dynamisch (het verschuift meer en sneller van de ene groep naar de andere groep).

*Macht*

Voor het begrijpen van beleidsprocessen en –uitkomsten zijn machtsverhoudingen en belangen cruciaal! Iedereen vindt dat een probleem zo goed mogelijk moet worden opgelost (problem-solving). Wat ‘goed’ oplossen is en wat überhaupt het probleem is hangt af van de definitie (power). Mensen met macht bepalen meestal die definities.

De 3 typologieën linken aan machtsvraagstuk.

* Hood: expertiseval, clientelisme
* Lowi: herverdeling van jou naar mij en mij naar jou
* Wilson: belangengroepen en het electoraat

**Macht** (Relationele definitie van Weber) = De capaciteit van groepen of individuen om andere groepen of individuen te laten handelen in overeenstemming met de eigen belangen of doelstellingen, eventueel tegen de weerstand van anderen in.

Horizontale machtsverdeling: uitvoerend, wetgevend, rechterlijk

Verticale machtsverdeling: nationaal, subnationaal, provinciaal, locaal

Macht in beleidsvoering is gemakkelijk te conceptualiseren en begrijpen als we het klassieke schema van de drie gezichten van macht toepassen. Een hiërarchisch concept van macht: de hogere gezichten overlappen de lageren.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Dimensie | Focus | Kernauteur |
| 1. Besluitvormingsmacht | Wie besluit? | Dahl (1957, 1961) |
| 2. Agendasettingsmacht | Waarover worden besloten genomen (en waarover niet)? | Bachrach & Baratz (1962) |
| 3. Hegemoniale macht | Wat wordt (niet) ter discussie gesteld in de maatschappij en politiek? | Lukes (1974) |

Arts & van Tatenhove presenteren eveneens een hiërarchisch model van macht. Dit model is niet hetzelfde, maar meer beleidsgericht en complexer. Van klein naar groot:

1. Relationele macht 🡪 actoren in beleidsproces
2. Dispositionele macht 🡪 regels & bronnen
3. Structurele macht 🡪 legitimiteit, acceptatie

Zij hebben het nadrukkelijker over legitimiteit. Indirect zeggen ze dat niet elke uitkomst van een beleidsproces zal worden geaccepteerd. Zonder legitimiteit geen succesvol beleid (en dus ook geen macht).

**Legitimiteit** = beleid of gezag is legitiem als het volgens de gestelde regels tot stand is gekomen

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Formele legitimiteit | Subjectieve legitimiteit |
| Uitkomstlegitimiteit | Beleid valt binnen de wettelijke mogelijkheden | Beleid wordt door ‘het volk’ geaccepteerd |
| Proceslegitimiteit | Beleid is tot stand gekomen volgens de wettelijke regels | Beleid is tot stand gekomen op een wijze waarvan ‘het volk’ vindt dat het acceptabel is. |

**Hoorcollege 0c**. Benaderingen van beleid

We behandelen 3 verklarende theorieën voor beleidsarrangementen en beleid, dit zijn ze:

* Socio-economische verklaringen
* Institutionalisme
* Rationele-actormodellen

|  |
| --- |
| Socio-economisch model |
| Public policy is een reactie op sociale en economische ontwikkelingen in de maatschappij. Ontwikkelingen kunnen positieve en negatieve gevolgen hebben. Bijvoorbeeld bij de industrialisatie: positief was meer werk, hogere productiviteit en economische welvaart, negatief was het breken van familiare structuren.  Doel van public policy: is om negatieve consequenties van sociale en economische ontwikkelingen het hoofd te bieden.  De twee ideeën:   1. Land wordt rijk 🡪 minder sociaaleconomische problemen 🡪 minder staatsactiviteiten 2. Wagner’s wet van toenemende staatsactiviteiten 🡪 meer activiteiten bij economische groei, want:  * Behoefte aan protectieve en regulerende maatregelen * Onderwijs en cultuur * Monopolies overnemen   M.a.w. deze theorie verklaart de hoeveelheid overheidsbeleid  De scheidslijnen benadering: scheidslijnen ontstaan door langdurige sociaaleconomische problemen en zijn belangrijk voor beleidskeuzes in een land omdat de verschillende belangen worden behartigd door verschillende partijen en de partijen het beleid bepalen.  Zes scheidslijnen tussen groepen:   * Centrum / periferie * Staat / kerk * Ruraal / urbaan * Werkgevers / werknemers * Materialisten / postmaterialisten * Open- / gesloten samenlevingen   M.a.w. deze theorie verklaart het ontstaan van het politieke- en partijsysteem  Het politieke systeem beïnvloedt bijvoorbeeld:   * De legitimiteit: consensus; vertegenwoordiging politieke minderheden * De effectiviteit: makkelijk doorvoeren in tweepartijen systeem * De politieke eenheid: nieuwe partijen   Het partijsysteem beïnvloedt bijvoorbeeld:   * Welke visie vertegenwoordigd worden * De richting van het beleid, de oplossingen * De toegang voor belangengroepen   Kritiek: Thatcher en bezuinigingen/hervormingen dan? Stabiliteit na 1970? Zijn scheidslijnen exogeen? |

*Voorbeeld:* Postmaterialisme en secularisering

Generaties zijn opgegroeid in existentiële zekerheid. Mensen zijn minder bezig met economische zaken, maar meer met postmateriele zaken als gelijkheid etc.

Politieke partijen hebben hierop gereageerd. Er kwamen postmateriele partijen op, namelijk Groenlinks en D66. En daling aandeel Christelijke partijen. In 1990 ruim helft Nederlands voor gelijke relatierechten. Elke regering had een grote Christelijke partij als onderdeel. Dus homohuwelijken, kwamen al bijna nooit op de agenda. Dit veranderde met het ‘paarse kabinet’ (D66, PvdA en VVD). D66 heeft het homohuwelijk op de agenda gezet en overgenomen in de beleidsmaatregelen.

|  |
| --- |
| Institutionalisme |
| De kern is dat instituties begrenzen en faciliteren beleidsculturen, arrangementen en uitkomsten en dat beleid historisch afhankelijk is, omdat instituties niet snel veranderen (incrementalimse).  Twee manieren van de klassieke benadering:   1. Wettelijke regels en procedures in politiek systeem (onafhankelijke variabele) hebben invloed op de verschillende functies van de staat, het beleid dat wordt gemaakt en hoe het wordt uitgevoerd (afhankelijke variabele). 2. Legale regels gezien als gedragsvoorschriften.   Lijphart: “beleidsstijlen vloeien uit verkiezingssysteem en verdeling macht”  Castles: “combineer politiek-instrumentaal en sociaaleconomische kenmerken en je krijgt 4 families van naties: Engelssprekend, continentaal, Scandinavisch en zuid europees”  M.a.w. zij verklaren beleidsvariaties tussen landen.  Kritiek op klassieke benadering = instituties blijven stabiel terwijl beleid steeds veranderd  Nieuwe benadering: Nieuw institutionalisme  Verschillende stromingen. De overeenkomst is dat allen zegen dat instituties belangrijk zijn, maar dat het hoe, waarom en in welke mate het verschil maken.  De drie variaties van Hall & Taylor:   * Sociologisch institutionalisme * Historisch institutionalisme * Rationele keuze institutionalisme   Sociologisch: Relatie tussen instituties en individuele actie is interactief en wederzijds. Individuen beoordelen zelf wat goed is en wat niet.  Institutioneel isomorphisme = nieuwe organisaties vormen zich naar reeds bestaande organisaties   * Coercive (dwingend): zijn afhankelijk van andere machtigere organisatie * Mimetic (nagebootst): bij andere succes, dus wij ook * Normative (normatief): hebben hetzelfde begrip van rol van organisatie   Historisch: Geschiedenis is belangrijk voor hoe organisaties er nu uitzien. Drie factoren:   1. Mobilisatie werkende klasse 2. Klasse-politieke actie structuur 3. Historische erfenis van het regime van institutionalisering   Dit verklaard bijvoorbeeld de verschillende type welvaartsstaten van Esping-Andersen.  Kritiek: Klassiek institutionalisme verklaart niet waarom welk beleid wordt gevoerd. Nieuw institutionalisme verklaart beleidsrichting, maar heeft een stabiliteitsbias en kan verandering niet goed verklaren. |

Drie typen verzorgingsregimes in Westerse samenlevingen, volgens Esping-Andersen:

1. Corporatistische type: Handhaving traditionele familieverhoudingen, dus veel kinderbijslag (bijvoorbeeld in Duitsland en Italië).
2. Liberale stelsel: Relatief veel ruimte aan de markt. Mensen zijn vooral op zichzelf gericht, weinig voorzieningen en overheidsoptreden (bijvoorbeeld in Verenigde Staten).
3. Socialistische-democratische model: Gelijke rechten voor iedereen en nastreving van gelijkheid, met veel voorzieningen en overheidsoptreden (bijvoorbeeld in Scandinavische landen).

*Voorbeeld:* Gelijkheidsframe en consensus

In Nederland is consensus en relatieve macht voor kleine partijen in onderhandelingen en een gelijkheidscultuur. Het homohuwelijk hoort in onze samenleving. Incrementalisme: niet in één keer het beleid van homohuwelijk toestaan aangenomen, ging geleidelijk. De stapjes in Nederland:

* Weigerambtenaren
* Meemoederschap en adoptie
* Koning mag geen homohuwelijk

In de VS difussie; langzaam verspreid per staat. In sommige wel geaccepteerd.

|  |
| --- |
| Rationele-actormodellen (‘interest-based models’) |
| Rationele beleidskeuze vereist twee karakteristieken:   1. Alle alternatieven zijn gerangschikt 2. Ze moeten transitief (overgankelijk) zijn   Bounded rationality = actoren hebben wel doel voor ogen, maar zien ook limieten. Hierdoor op zoek naar een ‘satisfactory’ oplossing.  Strategische keuzes van actoren:   * Policy-seeking = partijen die eerst en vooral hun impact op beleid maximaliseren door stelling in te nemen op de meest uiteenlopende politieke gevoelige terreinen. Zullen niet snel compromissen sluiten, want willen de partij ideologie zuiver houden. * Vote-seeking = partijen pogen eerst en vooral hun electorale steun te maximaliseren om zo controle te krijgen over de regering. Indien partijen een grote aanhang hebben, kunnen ze een groter gewicht in de schaal werpen als het erop aankomt hun ideeën te realiseren. * Office-seeking = partijen streven in de eerste plaats een regeringsdeelname na. Zo kunnen ze mee vormgeven aan het beleid. Ze willen de maximale controle hebben als partij over het politieke kantoor.   ‘Party difference’ hypothese = wanneer er veel werkloosheid is, neigen rationele kiezers meer naar linkse partijen en wanneer er veel welvaart is, neigen rationele kiezers meer naar rechtse partijen.  Budgetmaximalisatie houdt in dat bureaucraten (uitvoerend ambtenaar) het budget van hun departement zo hoog mogelijk willen, zodat ze meer salaris en prestige krijgen.  Bureaumaximalisatie houdt in dat bureaucraten meer geïnteresseerd zijn in een zo hoog mogelijke status en kwaliteit van hun werk  Invloed van belangengroepen is afhankelijk van de volgende drie factoren:   1. Interne organisatorische zaken (leden, kapitaal, interne cohesie) 2. Vakgebied; hoe gespecialiseerder een groep is, hoe meer invloed ze hebben 3. Mate van competitie met andere belangengroepen   Deze theorie verklaart de uitkomsten van beleidsprocessen en collectieve irrationaliteit.  Instituties zijn in het leven geroepen om collectieve irrationaliteit te voorkomen, door bijvoorbeeld informatiekosten te verlagen.  Kritiek: Volledige informatie bestaat niet, rationele keuze kan samenwerking niet verklaren, voorkeuren zijn cultureel bepaald en niet exogeen en donkere ontologische kern.  Nogal grimmige kijk op de samenleving, want doet alsof mensen alleen maar nut willen maximaliseren, maar er is meer aan de hand. Bijvoorbeeld bepaalde idealen etc. |

*Voorbeeld:* Belangenlobby, toegang en satificing

De partijen die er belangen bij hadden: belangengroep ‘Vrienden van de Gay Krant’ en D66.

De ‘Vrienden van de Gay Krant’ lobbyden rechtsweg binnen bestaande wet eerst. D66 policy- en vote-seeking. PvdA en VVD office-seeking. Geen bureaupolitiek van de rechtbank.

De institutionele randvoorwaarden:

* Open politiek systeem: 1969 homofielenpartij.
* Communicatiekosten drukken: D66 in Paars 2 was overbodig. (D66 lijn in kabinet, nog een keer in het kabinet opgenomen, ten koste van belangen van VVD en PvdA).
* Vetopunten: De eerste kamer, de grondwet. (Grondwet, moest worden aangepast als koning ook homohuwelijk mocht hebben, ze dachten dat gaat ons niet lukken als CDA als vetospelers dit beleid voor gaat leggen aan de eerste kamer, dus grondwet maar niet aangepast. De koning mag dus geen homohuwelijk aangaan.)
* Vetospelers: CDA.
* In de VS: de rechters ( Zijn hier vetopunt).

De drie theorieën zijn complementair aan elkaar. Geen alternatieve verklaring, maar aanvullende verklaringen. Instituties komen voort uit sociaal-economische beleid van een land en er zijn rational choiche instituties.

Kijk naar vraag en dan die drie opties (macro, meso, mirco) bekijken, welke beste verklaring kan geven.

Drie benaderingen van het beleidsproces:

Rationele theorie zegt hoe beleid moet verlopen. Incrementalistische theorie geeft een verklaring voor het feit dat dit ideaal in werkelijkheid zelden gehaald wordt en de radicale theorie zegt dat beleid vaak het tegenovergestelde gaat dan op de manier zoals rationele theorieën dat zeggen.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Label | Rationality | K&T p.7 |
| 1. Problem-solving | Rational | ‘ideal concept’ |
| 2. Incrementalist | Bounded rational | ‘muddling through’ |
| 3. Garbage can | Irrational | ‘just change’ |

*Problem-solving:* Logische opvolgende stappen voor optimale beleidsvoering: informatie, krachtenveld, besluitvorming, implementatie, einde, evaluatie. De beleidscyclus dus.

Het is een ideaal model, maar verklaart niet. Geeft geen info over wie de macht heeft en wat de belangen zijn.

*Incrementalisme:* focus op gevestigde belangen, politieke strijd en institutionalisme, geen controverse (veto’s) en technische veranderingen. Er is geen volledige info en beperkte middelen (bounded rational). Welke beleidsvoering is een kwestie van stapjes en kleine aanpassingen. Actoren proberen nog steeds vanuit (politiek en ideologisch gemotiveerde) problemen oplossingen te zoeken.

*‘Garbage can’-model*: Problemen, oplossingen, besluitvorming; ze staan allemaal los van elkaar. Bij oplossingen worden (strategisch) problemen en besluitvormers gezocht of ze komen gewoon toevallig samen.

Het specifieke beleid is een resultaat van verschillende stappen, die niet altijd in de logische volgorde lopen, en waarbij de uitkomst resultaat is van een politiek (machts-)proces waarbij vaak (relatief) kleine stapjes genomen worden.

Beleidscirkel:

1. Probleemdefinitie en agendasetting: identificatie van sociale problemen en zijn plaats op de politieke agenda
2. Besluitvorming: er zijn een aantal beleidsvoorstellen die aangenomen worden door de beleidsmakers
3. Implementatie: het beleid wordt toegepast/ingevoerd
4. Evaluatie: er wordt gekeken naar de effecten van beleid of het geholpen heeft.

**Hoorcollege 1**. Agendasetting

*Wat is een probleem?*

Een probleem is gebaseerd op een empirische situatie, maar is tegelijkertijd per definitie een sociaal construct en een probleem is daarmee per definitie normatief of ideologisch.

Een probleem omvat dus een:

* Een thema
* Een normatief concept van de werkelijkheid

In complete zin ligt het er bij het definiëren van een probleem ook aan of men causaliteit ziet. Of er iemand de schuld krijgt en of de verantwoordelijkheid bij de overheid komt te liggen.

Critical Frame Analysis voegt daar nog aan toe:

* Wat is niet genoemd of weggelaten?
* Wie presenteert het probleem en op welke wijze?
* Hoe worden ongelijkheden gereproduceerd?
* Sterkere nadruk op hoe de diagnose de prognose beïnvloedt

*Van probleem naar politiek naar beleidsprobleem*

Op basis van K&T kunnen we verschillende stappen onderscheiden die van een probleem een beleidsprobleem maken dat op de besluitvormingsagenda komt.

1. Er is een situatie die door sommige actoren wordt ervaren als een probleem
2. Het probleem wordt maatschappelijk
3. Er wordt publieke aandacht voor gevraagd en het probleem komt op de systemic agenda
4. Beleidsmakers (de decision-makers) geven het onderwerp serieuze aandacht en het probleem komt op de institutionele draft agenda.
5. De overheid besluit om het probleem ook echt onderwerp te maken van beleid en het probleem komt op de besluitvormingsagenda.

Elke stap moet je overwinnen, voordat je een beleidsbesluit kan nemen. Media en framing spelen een cruciale rol in dit proces en politici en NGO’s creëren maatschappelijke problemen, zetten de agenda.

Het definiëren van een probleem wordt niet alleen beïnvloedt bij de interesse en overtuigingen van de coalitie-actoren, maar ook bij de specifieke kenmerken van een probleem. Je maakt keuzes bij welke kenmerken je presenteert, dit noemen we ‘framing’.

Framing = omvat het selectieve gebruik van kennis en informatie over een probleem en de causale relaties eromheen, om het betekenis te geven en het beheersbaar te maken.

Expander = willen onderwerp de wereld inbrengen

Containers = willen dat juist niet

Karakteristieken van een probleem:

* Ernst: zijn de consequenties ernstig?
* Nabijheid: bereikt het een breed publiek?
* Urgentie: is er direct actie nodig?
* Frequentie: wordt het erger, raakt het meer mensen?
* Nieuw: is dit een nieuwe uitdaging?
* Populatie: hoeveel sympathie is er voor de geaffecteerden?

De laatste zes kunnen worden gezien als een serieus maatschappelijk probleem en de mate waarin het mensen mobiliseert.

De laatste 3 van de vijf fasen, hebben pas echt met beleid te maken. De drie fasen zijn de beleids-publieke fasen van agendasetting.

**De systemic-agenda** = alle maatschappelijke problemen die publieke aandacht vragen; de diagnose bevat publieke actoren, zij worden verantwoordelijk gesteld.

De overheid is verantwoordelijk, niet per se de oorzaak. Meerdere overheden kunnen (vrij vaag) aangesproken worden. De overheid wordt aangesproken, maar hoeft niet per se te reageren en het probleem te erkennen of zich verantwoordelijk te voelen. Publieke actoren kunnen ook maatschappelijk debat entameren.

**De ontwerpagenda** = problemen die zijn opgepakt door de overheid en waarvan onderzocht wordt of en wat voor een beleid gevoerd kan worden.

De redenen voor aandacht van besluitvormers kan zowel de inhoud als vraag gestuurd (vraag vanuit kiezers, NGO’s, vakbonden) zijn. In deze fase worden vaak NGO’s en belanghebbenden geconsulteerd over mogelijke handelingsopties voor beleid. Wie de agenda zet heeft vaak een voordeel in framing. Echter de beleidsopties kunnen al bestaan (garbage can model)

**De besluitvormingsagenda** = problemen met een bijbehorend beleidsvoorstel die door publieke actoren op de agenda van de besluitvormers is gezet ter goedkeurig inclusief moties.

De overheid erkent een probleem in een bepaalde vorm en is van mening dat zij de aangewezen actor is om te handelen, daartoe in staat is en reeds een idee heeft van de inhoud van het beleid. Voorkeuren zijn reeds gevormd en er wordt een probleemdiagnose gegeven op basis waarvan een voorstel is geformuleerd (prognose).

Het proces is niet per se lineair. De laatste fase (de besluitvormingsagenda) overlapt met besluitvormingsfase.

*Invloeden op en in agendasetting*

* Macro / socio-economische verklaringen: grote van de staat en idee over staatsverantwoordelijkheid
* Meso / institutionele verklaringen: langs welke scheidslijnen is het systeem georganiseerd? Institutionele regels, arrangementen en politieke cultuur.
* Micro / rationele actor verklaringen: machtbalans en belangen

Institutionele regels = wat komt er op de besluitvormingsagenda? Anticiperen op posities en rechterlijke toetsen

Institutionele arrangementen = wie hebben er directe toegang tot de agenda; hoe zijn de media georganiseerd?

Politieke cultuur = depolitisering langs de commissieroute en wetenschappelijke weg

Machtbalans = welke organisaties hebben het meeste toegang en mobilisatie?

Belangen = hoe afhankelijk zijn politici van een issue voor herverziekingen?

*Invloeden op en in agendasetting:*

* Problem-solving: problemen oplossen is zeker onderdeel van het proces, maar problemen zijn vaak niet neutraal.
* Incrementalisme: kleine stapjes ook in wat er op de agenda staat
* Garbage can: oplossingen en doelen zijn vaak al bekend

Agendasettingsmacht: Het is evident dat dit centraal staat, vandaar zijn media een cruciale actor, maar ook ambtenaren in bijvoorbeeld de institutionele fase. Maar we hebben nu gezien dat er niet zo maar een agenda is; verschillende agenda’s kunnen gekozen worden: slaag je er niet in iets via de standaard route op de agenda te zetten, kies dan voor rechterlijke of Europese route.

De rol van onderzoek:

* Omvang van probleem in kaart brengen
* Feitencheck
* Critical frame analyze

Actoren in het agenda-setting proces:

* Elected public officials (bv. minister, parlementariërs). Zijn de meest duidelijke agenda-makers sinds dat ze niet alleen de bevoegdheid hebben om besluiten te nemen over beleid, maar ook onderwerpen op de agenda te plaatsen.
* Bureaucratieën: kunnen alternatieven opbrengen voor passieve wetgeving want, zijn de enige met monopolie op true supply cost informatie en weet de vraag van de dienst die wetgeving biedt
* Massamedia: volgens Lippmann en Cohen is de rol van de massamedia vooral groot bij het vormen van het imago van het issue. Uit diverse onderzoeken is dan ook gebleken dat de invloed van nieuws in de media erg groot is op de prioriteiten bij bepaalde issues die het publiek heeft.
* Belangengroepen: belangengroepen zorgen voor vestiging van de aandacht op een bepaald issue en streven dan naar support van het publiek. Daarnaast zijn deze groepen ook nog betrokken bij het framen van het proces en het verstrekken van informatie aan de gekozen politici.

Drie vormen van lobbyen:

* Inside advocacy = informatie naar mensen direct betrokken in het beslissingsproject
* Outside advocacy = via bijvoorbeeld persconferenties
* Grassroots advocacy = mobiliseren van de massa
* Internationale organisaties: een extra visie hierbij is dat internationale samenwerking een kans biedt om de nationale agenda te verrijken.
* Diminished democracy = integratie in internationale organisaties zoals WTO heeft invloed op elke beslissing met betrekking tot handel
* Complementary view = internationale organisaties bieden meer kansen voor het verrijken van nationale agenda

**Hoorcollege 2**. Besluitvorming

In agendasettingsfase heeft de eerste strijd tussen actoren plaatsgevonden. Zij hebben geprobeerd het probleem zo te framen dat het leidt tot aandacht van beleidsmakers en beleidsvoornemens worden geformuleerd in lijn met hun voorkeuren.

De institutionele agendasettingsfase overlapt dan ook met de beleidsformuleringsfase. Een besluitvormingsperspectief legt meer nadruk op de doelen van de beleidsmakers. Meer aandacht voor exacte instrumenten, niet het generale issue:

* Effectiviteit
* Technische en financiële haalbaarheid
* Kans op positief besluit
* Legitimiteit

De nadruk komt te liggen op bepaalde actoren:

* Ambtenaren
* Experts
* Geprefereerde NGO’s
* Internationale organisaties

Ambtenaren anticiperen op ministers en maatschappelijk middenveld (burgers). Zij handelen vrij neutraal, behalve qua metabeleid. Dat gaat over democratie en raakt ook direct belang van ambtenaren in hun functie als ambtenaar. Dus daar handelen ze wel uit eigen belang.

Pluraal systeem = veel belangengroepen, te veel informatie, dus wat is de juiste?

Corporate systeem = gelimiteerd aantal belangengroepen, te weinig informatie.

Regulatory capture = overheid heeft weinig grip op beleidsveld, omdat ze weinig weten van dat beleidsveld. Veel wordt namelijk uitbesteed aan externe organisaties als NGO’s.

Combinaties van actoren:

* Pinchers: druk leggen op
* Iron triangles: combinatie congres, belangengroepen bureaucratie
* Velvet triangles: combinatie wetenschappelijke kennis, NGO’s en gelijkheidsmaatregel

*Besluitvormingsdynamiek*

Op de beleidsformuleringsfase volgt de formele beleidsadoptie. In werkelijkheid zijn dit geen separate fasen, analytisch wel. Kernactoren zijn de besluitvormers. Wie dat zijn hangt af van de institutionele regels ter besluitvorming. De institutionele regels worden bepaald door een deel van de besluitvormers zelf.

Kernvragen:

1a. Wie besluit

1b. Op welke wijze wordt besloten?

2a. Wat zijn de preferenties van de besluitvormende actoren?

Vetopunt = een punt dat een beleidsvoorstel goedkeurend moet passeren om aangenomen te kunnen worden (bijvoorbeeld: eerste kamer, referenda, rechters). Volgens K&T zijn veto-players de mensen die werkelijk besluiten.

Twee soorten vetopunten:

* Institutionele vetopunten: bepaald door rechten die hen door de staat zijn gegeven
* Partijdige vetopunten: invloed op meerdere aspecten, omdat ze deel uitmaken van de besluitvorming

Voor de invloed van vetopartijen te schatten dienen de volgende punten bekend te zijn:

1. Aantal spelers
2. Ideologische afstand tussen actoren
3. Hoe cohesief zijn actoren m.b.t. politieke voorkeuren

Dit verklaart voornamelijk stabiliteit en incrementalisme.

*De Nederlandse context*

Besluitvormende organen nationaal: Tweede kamer en eerste kamer en Regering, discretionaire bevoegdheid.

Besluitvormende organen subnationaal:

* Gemeenten: College B&W, gemeenteraad
* Provincies: Gedeputeerden, Cvk, Provinciale staten
* Waterschappen: Dijkgraaf en Hoogheemraden
* Regio’s: Bestuur WGR-regio’s

Andere besluitvormingsorganen zijn functioneel bestuur, rechters en Europese rechtspraak.

Op basis van de Nederlandse casus in vergelijkend perspectief kunnen we concluderen dat vetopunten maar een beperkte rol spelen. Ze belemmeren grote constitutionele wijzigingen, maar er is geen algemeen negatief verband tussen hervorming en het aantal vetopunten in dit zeer specifieke beleidsgebied.

Ideologie is een drijfveer voor het initiëren van hervormingen en dit kan tegen het eigen belang ingaan. Voor het al dan niet instemmen met een voorstel is het eigen belang voor in ieder geval enkele (cruciale) actoren wel van belang; en actoren lijken rekening te houden met de publieke opinie waar men niet te veel van wil afwijken in de openbaarheid.

Macro/Meso/Micro: Macrofactoren bepalen deels de regels: meso- en microfactoren bepalen samen de uitkomsten van besluitvormingsprocessen.

Beleidstypologieën: Lowi ‘soorten beleid naar consequenties’ is hoogst relevant voor verklarende factoren. Daarnaast kan de strijd juist heel hevig zijn omdat democratische hervormingen als onderdeel van onderliggend beleid de machtspositie van de besluitvormers zelf beïnvloedt, maar niet per se in het publieke debat.

Conceptualisaties van beleidsprocessen: Er is vaak duidelijk sprake van rationele afweging van de gevolgen van beleid. Maar besluiten worden niet genomen omdat iedereen de huidige situatie als problematisch ervaart. Grote hervormingen zijn zeer lastig gezien de gevestigde belangen en de gewoonten en gebruiken.

Gezichten en lagen van macht: De nadruk ligt heel duidelijk op de besluitvormingsmacht, maar bepaalde argumenten zijn legitiem en andere niet.

*De rol van onderzoek:*

* Opinieonderzoek is cruciaal voor politieke belangen, alsook in termen van legitimiteit
* Prospectief effectonderzoek speelt een rol in het besluitvormingsproces, maar onderzoek wordt beoordeeld vanuit een dispositie. Dus onafhankelijkheid of nauwe banden met de betrokken besluitvormen kunnen de invloed van onderzoek vergroten.

*Samenvattend*

* De besluitvormingsfase focust op de institutionele regels en actoren.
* Machtsverhoudingen en preferenties bepalen de uitkomst.
* Preferenties kunnen gebaseerd zijn op idealen en belangen, en die kunnen botsen.
* Sommige actoren zijn belangrijker dan anderen: vetopunten.
* De dynamiek van besluitvorming is afhankelijk van het soort beleid.

**Hoorcollege 3**. Implementatie

Beleidsimplementatie = het omzetten van wetten en besluiten van beleidsbepalers in handelingen van organisaties en van individuen. Het is gericht op nastreven van gewenste situaties. Met andere woorden: van output naar uikomst / verschil tussen verwachte en werkelijke uitkomst.

Op het eerste gezicht lijkt het een logisch vervolg op het beleidsvormingsproces. Succes van beleid is echter afhankelijk van de mate waarin organisaties in staat en bereid zijn om besluiten om te zetten in praktische handelingen. Ook de leden van de doelgroepen waar het beleid betrekking op heeft spelen een rol in implementatie.

Relatie tussen besluitvorming en implementatie is vaak fragiel. Verschil tussen beoogde/verwachte en bereikte resultaten van beleid kan erg groot zijn; ‘non-implementation’ en ‘unsuccesful implementation’.

Actoren die betrokken zijn bij beleidsimplementatie:

* Nationaal: rijksoverheid/ministeries
* Provincie: provinciale overheden
* Lokaal: lokale overheden/gemeenten

Autonomous agencies, voorbeeld: bedrijven in de electriciteits- en watervoorziening en telecommunicatie zijn nu voor een belangrijk deel geprivatiseerd.

In K&T ligt het accent op non-implementatie; het verschil tussen de verwachte en feitelijke opbrengsten van implementatie.

*Analytische perspectieven in onderzoek implementatie*

Implementatie is omzetten van beleid in praktijk. De definitie is duidelijk maar analyse is complex want omvat vele aspecten. Er is een diversiteit in activiteiten van verschillende publieke en private organisaties, gericht invulling van doelen van beleid met eigen ‘beleidsoutput’.

Drie modellen voor analyse van implementatie:

1. Top-down modellen
2. Bottom-up modellen
3. Hybride modellen

**Top-down (rationele modellen):** Vooral nadruk op het vermogen van beleidsmakers om bepaalde beleidsuitkomsten te kunnen genereren. Hierin uitvoeringsproces als een serie van top-down schakels tussen het beleid en uiteindelijke uitvoering. In elke schakel kan er een ‘implementatiedeficit’ optreden.

Variant op top-down benadering van implementatie (Mazmanian en Sabatier, 1989); zes condities voor effectief implementeren van beleid:

1. Aanwezigheid heldere en consistente doelen.
2. Solide theorie over factoren en causale relaties; ook voldoende invloed van uitvoerders doelgroepen van beleid.
3. Het beleid biedt structuur voor implementatieproces; uitvoerende diensten hebben dan voldoende verantwoordelijkheden en financiën.
4. De leiding van uitvoerende diensten beschikken over politieke en managementkwaliteiten en ondersteunen doelen van het beleid.
5. Het beleid wordt tijdens uitvoering actief ondersteund door de ontwerpers ervan.
6. Het beleid wordt in de loop van de tijd niet achterhaald door nieuw, conflicterend beleid of door veranderingen in sociaaleconomische of politieke omstandigheden.

Kritiek:

* Veel nadruk op uiteindelijke geformuleerde beleidsdoelen
* Implementatie wordt gezien als een administratief proces
* Unicentrische benadering
* Weinig rekening gehouden met lokaal niveau en lokale omstandigheden

**Bottum-up modellen:** Vanuit dit model meer speelruimte voor invloeden en keuzes van lokale actoren en aansluiting bij de doelen van de (lokale) betrokkenen. Minder centralistisch gedacht, meer flexibiliteit in relatie beleid en implementatie, multicentrische benadering.

Kritiek:

* Het succes van beleidsimplementatie is moeilijker te meten
* ‘Democratische ‘ kritiek: lokale functionarissen en uitvoerders dienen zich ook te voegen naar centraal (politiek) vastgesteld beleid
* Veel aandacht en nadruk op lokale autonomie, terwijl de politiek toch vaak definieert hoe de implementatie dient plaats te vinden.

**Hybride modellen:** een combinatie, namelijk integratie van de macrowereld van beleidsmakers met de microwereld van uitvoerende professionals. Deze nieuwe benaderingen leggen meer nadruk op de gelijkwaardigheid van actoren en op de manier waarop implementatie zich in de tijd afspeelt . Pluricentrische benadering.

Beleidsambiguïteit = het ontbreken van heldere doelen in het beleid en/of van middelen om doelen te kunnen bereiken (mate van onduidelijkheid).

Beleidsconflict = conflict over het doel dat men wilt bereiken en/of welke middelen men het beste kan inzetten (mate van onenigheid).

In een combinatie met gering/groot krijg je een viertal ideaaltypische implementatieprocessen:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Conflict: mate van onenigheid over beleid |  |
| Ambiguiteit: mate van onduidelijkheid over beleid | *Gering* | *Groot* |
| *Gering* | **Administratieve uitvoering:** kennis en techniek bepalend | **Politieke uitvoering:**  politiek debat, macht bepalend |
| *Groot* | **Experimentele uitvoering:**  ervaring en evaluatie bepalend | **Symbolische uitvoering:**  Coalities in netwerk bepalend |

Criteria voor het meten van het succes van de implementatie

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Focus | Criteria |
| Formele transpositie | Wettelijke en administratieve regelingen voor de invoering in het juridisch systeem | 1. Binnen bepaald tijdsbestek  2. Volledig  3. Correctie inpassing in wettelijk kader |
| Praktische toepassing | Organisatorische en administratieve structuren en procedures | 1. Het voorzien in diensten vanuit de overheid  2. Het voorzien in beloningen voor het nakomen van normen/afspraken en zich er niet naar schikken  3. Het monitoren en handhaven van de implementatie |

Zes determinanten van succes:

1. Keuze van beleidsinstrumenten
2. De exactheid, helderheid en consistentie in geformuleerde beleidsdoelen
3. De controlestructuur in beleidsuitvoering
4. Aanwezigheid en gebruik van institutionele structuur
5. Administratieve mogelijkheden/capaciteit
6. Maatschappelijke acceptatie belangrijkste (succes)factor voor succesvolle implementatie

*Beleidsinstrumenten*

De 4 typen gedragsgerichte instrumenten zijn: juridisch, economisch, communicatief en fysiek.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Dimensie | Soort beleidsinstrument | | | |
|  | **Juridisch** | **Economisch** | **Communicatief** | **Fysiek** |
| Algemeen | Wet: winkeltijdenwet | Prijsregulering: maximale huurprijs | Massamedia:  van a naar beter | Verkeersdrempel: snelheidsbeperking |
| Individueel | Beschikking: bouwvergunning | Subsidie op aanvraag | Advies: het juridisch loket | Bestuursdwang: sloop illegaal gebouw object |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Dimensie | Soort beleidsinstrument | | | |
|  | **Juridisch** | **Economisch** | **Communicatief** | **Fysiek** |
| Verruimend | Legalisering | Subsidie | Voorlichting | Nieuwe weg |
| Beperkend | Verbod/gebod | Heffing | ‘Spinning’ manipulatief | Toegangspoortjes |

**Hoorcollege 4.** Evaluatie

Het verschil tussen beleidsonderzoek en wetenschappelijk onderzoek is :

* Dat beleidsonderzoek een sterke praktische component heeft.
* Verschilt niet in methode, wel in het doel
* Onderzoeksvragen vallen niet samen met het doel
* Theorieën en hypothesen zijn vaak van ondergeschikt belang

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Kenmerken | Academisch onderzoek | Beleidsonderzoek |
| Primair doel | Theorie; hypothesetoetsing; cumulatie wetenschappelijke kennis | verbetering beleids/ praktijksituatie |
| Methode | Precies, gestandaardiseerd, veelal kwantitatief | Minder gestandaardiseerd; mix methods, kwantitatief en kwalitatief |
| Voorbeeld karakteristieke vraag | Verband tussen crimineel gedrag van vader en van zoon (fundamenteel kennisniveau) | Welke training of opvoedcursus is bij deviant gedrag goed toepasbaar (gericht op toepasbaarheid) |
| Geldigheid van inzichten | Gericht op algemene geldigheid | Beperkter geldig; vaak afhankelijk van context |
| Wie onderzoekt? | Academische onderzoeker | Externe beleidsonderzoeker; soms interne beleids/ praktijkondernemer |
| Belangrijkste verdienste | Betrouwbaarheid; precies; harde conclusies | Relevant/bruikbaar; specifiek; ‘levensecht’ |

Twee basistypen in evaluatieonderzoek zijn:

* Formatieve evaluatie = evaluatie gedurende de uitvoering van beleidsmaatregel (tussentijdse opdrachten binnen een cursus)
* Summatieve evaluatie = beoordeling van het eindproduct of de interventie op het eind van een project (eindtoets na de cursus, het tentamen)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| (Clarke, 2012) | Formatief | Summatief |
| Doelgroep | Programmamanagers, uitvoerende professionals | Beleidsmakers, financiers, algemeen breed publiek |
| Focus van dataverzameling | Verheldering doelen, aard van implementatie, identificeren van opbrengsten | Meting van effecten |
| Rol van onderzoeker | Interactief, in wisselwerking met project/programma | Onafhankelijk, ‘op afstand’ |
| Toegepaste methoden | Kwantitatief en kwalitatief | Nadruk op kwantitatieve methoden |
| Frequentie van dataverzameling | Tussentijdse metingen, monitoring | Beperkter aantal metigen |
| Wijze van rapportage | (in)formele verspreiding via werkgroepen en bijeenkomsten | Formele effectrapportages |
| Frequentie van rapportage | Meerdere malen tijdens onderzoek als tussentijdse input | Bij afronding evaluatie |

Vier hoofdvormen in evaluatie volgens K&T:

1. Administratieve evaluatie = Evaluatie die het doel, om de gewenste beleidseffecten te realiseren met de minste kosten en lasten, waarborgt. Vaak uitgevoerd in opdracht van overheidsinstanties door specialisten. (De verschillende typen staan hieronder bij beleidsevaluatie)
2. Juridische evaluatie = Zijn voorgestelde beleidsmaatregelen wel legaal? Manier voor private actoren om beleid te beïnvloeden.
3. Politieke evaluatie = Meer een manier om beleid in positieve of negatieve manier te framen. Deze evaluatie is vooral belangrijk bij de strijd tussen verschillende politieke partijen.
4. (Sociaal)wetenschappelijke evaluatie = De wetenschappelijke evaluatie is vooral bedoeld om neutrale antwoorden te kunnen bieden op de vraag hoe effectief het beleid is. Hier is meer tijd voor nodig dan voor de andere evaluaties.

Typen sociaalwetenschappelijk beleidsevaluatie:

* Planevaluatie = is het plan of het programma opgebouwd zoals bedoeld?
* Procesevaluatie = is het proces verlopen zoals beoogd?
* Effectevaluatie = is het product/programma valide, bruikbaar en effectief? Welke effecten hebben de programma’s of interventies?

Planevaluatie is een evaluatie vooraf (ex-ante evaluatie). De vraag is welke effecten van een programma (of een bijstelling van een programma) mogen worden verwacht. Reconstructie van de beleidstheorie (assumpties). Nadat een dergelijke evaluatie is afgerond kan worden gestart met de uitvoering van het plan of de aanpak.

Mogelijke vragen:

* Zijn de doelstellingen concreet geformuleerd?
* Wat zijn de mogelijke werkzame mechanismen in de aanpak?

Procesevaluatie is een evaluatie die plaatsvindt tijdens de implementatie. Er wordt gekeken naar de manier waarop het implementatieproces is verlopen (zoals beoogd)? Naar correcte wijze van uitvoering, de eerste ervaringen, de mogelijke knelpunten, de medewerking van bepaalde partijen, de benodigde tijd en de kosten.

Het levert informatie op voor:

* Aansturing tijdens de uitvoering van het project
* Verbetering gedurende de rit en na afloop van traject
* Voorwaarden waaronder een vervolg mogelijk is
* Manier waarop men in de toekomst een vergelijkbare activiteit moet plannen

Effectevaluatie geeft aan of de gestelde doelen zijn bereikt. ‘Het product’ wordt geëvalueerd d.m.v. validiteit, bruikbaarheid en impact. Voor dit soort evaluatie is verreist dat:

1. De situatie voor de interventie bekend is (nulmeting)
2. De situatie na de interventie bekend is (nameting)
3. Een controlegroep is opgenomen
4. De situatie na de interventie kan worden afgezet tegen de gestelde doelen

In de praktijk van beleidsonderzoek ontbreken vaak een of meerdere voorwaarden voor een optimale effectevaluatie en is het onderzoeksmodel minder uitgebreid. De beleidspraktijk is geen laboratorium…

**Validiteit** = is de inhoud juist, gebaseerd op de state-of-art kennis en intern cosistent?

* Interne validiteit: heeft de gemeten verandering te maken met de interventie?
* Constructvaliditeit: vindt er een meting plaats van het begrip/variabele waar het om gaat?
* Externe validiteit: zijn de gevonden gegevens te generaliseren naar meerdere groepen?
* Conclusievaliditeit: zijn de conclusies die getrokken worden in overeenstemming met de gevonden causale relatie?

**Bruikbaarheid** = sluit het product aan bij de behoefte, wensen, kennis en attitude van de doelgroep? Is het te gebruiken binnen bestaande randvoorwaarden?

**Impact** = doet het product/programma waarvoor het is ontwikkeld; worden de beoogde doelen bereikt?

|  |  |
| --- | --- |
| Een kwaliteitsbeoordelingsschema van effectiviteitstudies: | |
| Niveau 1 | samenhang tussen een beleidsinterventie en uitkomstvariabele na invoering van de beleidsinterventie |
| Niveau 2 | score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie, zonder (vergelijkbare) controlegroep |
| Niveau 3 | score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie, gemeten in een experimentele en vergelijkbare controlegroep (quasi-experimenteel design) |
| Niveau 4 | score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie gemeten in een quasi-experimentele setting, met controle voor andere variabele die de uitkomstvariabele beïnvloeden |
| Niveau 5 | score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie, waarbij de beleidsmaatregel ‘at random’ is toebedeeld aan een experimentele en een controlegroep (experimenteel design) |

In K&T wordt op de volgende methoden voor beleidsevaluatie gewezen:

* Experimentele modellen
* Kwalitatieve evaluatie
* Economische evaluatie
* Prestatie evaluatie

De verschillende typen evaluatiemethoden gaan over effectiviteit of efficiëntie. De economische evaluatiemethoden gaan over de efficiëntie en worden vooral gebruikt voor administratieve evaluatie. De experimentele en kwalitatieve methoden gaan over de effectiviteit en worden vooral voor de wetenschappelijke methoden gebruikt. Prestatie evaluatie kan beide effectiviteit en efficiëntie onderzoeken.

Experimentele modellen zijn sociale experimenten met test- en controlegroep. Voordelen zijn de precisie en objectiviteit.

Kwalitatieve evaluatie is goed om het ‘hoe’ en ‘waarom’ te onderzoeken. Gaat door middel van observatie, waarbij de complexiteit behouden wordt.

Economische evaluatie vergelijkt twee verschillende beleidsvormen met hetzelfde doel om te kijken welke de minste kosten heeft. Drie vormen:

1. Kosten-batenanalyse = wegen van totale verwachte kosten tegen totale verwachte opbrengsten
2. Kosten-effecitiviteitsanalyse = vergelijken relatieve kosten en opbrengsten. Geen monetaire warade
3. Kosten-nutanalyse = bijna hetzelfde als 2

Prestatie evaluatie gaat over het gebruik van organisatorische bronnen in relatie tot een vooringenomen doel, gekenmerkt door doorgaande controle en rapportering van ontwikkelingen. Het heeft als doel interventies te verbeteren.

Naast kwantitatieve dataverzamelingsmethoden en –analyses, in beleidsonderzoek vaak gebruik van kwalitatieve methode voor beleidsevaluaties. Mogelijkheid tot aanvullende verklaringen van geconstateerde effecten in interventies: interviews met sleutelpersonen, focusgroepen, observaties, documentanalyse.

Denkhulp daarbij is het schema: C-M-O (Pawson & Tilley, 2007)

* C is context; in welke omstandigheden
* M is mechanisme; de vraag is dan ‘hoe’?
* O is outcome; voor wie en onder welke omstandigheden treedt de werking (O) op?

In deze benadering wordt de redenering achter het beleid expliciet gemaakt: waarom zal beleid X leiden tot uitkomst Y? Dit wordt ook wel beleidstheorie of interventielogica genoemd.

Valkuilen kwalitatieve onderzoeksmethoden:

1. Gevoelig voor overschatting van interventie-effecten
2. Vanwege te sterke verbodenheid geïnterviewde met onderzochte methode
3. Leidt tot overschatting van gerapporteerde effecten en onderschatting van niet-gerapporteerde effecten
4. Gevoelig voor foutieve causale interpretaties
5. Gevoelig voor ‘manipulatie’ van data; vatbaar voor suggestie

|  |  |
| --- | --- |
| Plan van aanpak beleidsevaluatie (volgens K&T) | |
| 1. | **Identificatie** = het identificeren van de opdrachtgevers van de evaluatie |
| 2. | **Citeria** = duidelijke evaluatievragen moeten worden geformuleerd |
| 3. | **Bronnen** = het beoordelen van de bronnen waarvan gebruik kan worden gemaakt voor het uitvoeren van de evaluatie |
| 4. | **Effecten** = de bedoelde effecten van het beleid moeten worden geanalyseerd |
| 5. | **Strategie** = de strategie voor de meest geschikte evaluatie moeten geselecteerd worden |
| 6. | **Data-verzameling** = de metingen moeten worden ontwikkeld en de informatie moet vergaard worden |
| 7. | **Data-analyse** = spreekt voor zich |
| 8. | **Resultaten** = de resultaten worden gepubliceerd en er worden aanbevelingen gedaan |

*Theorie in beleidsevaluatie*

Beleidsevaluaties zijn over het algemeen ‘method-driven’, maar de laatste jaren is meer aandacht voor ‘theory-driven’ benaderingen. K&T onderscheiden twee hoofdtypen in de beschikbare theorieën, gebruikt bij beleidsevaluatie:

* Programmatheorie (bestaat uit drie componenten)

1. Impacttheorie: de opeenvolging van oorzaak en gevolg
2. Zorggebruik-plan: aannames en verwachtingen hoe het beleid de doelpopulatie kan bereiken
3. Organisatorisch plan: de nodige bronnen, het nodige personeel, de nodige infrastructuur, administratie en algemene organisatie. Het gaat om beleidsmanagement.

* Sociaalwetenschappelijke theorie

Behalve de causale relatie kan de sociaalwetenschappelijke theorie ook externe factoren betrekken die uitkomsten kunnen beïnvloeden. Maken voorspellingen over welke condities en uitkomsten het meest voor de hand liggend zijn. Je kan verschillende theorieën op evaluatie toepassen, bijv. ‘leertheorie’ of ‘rationele keuze’.

*Beleidsonderzoek en de sociaal-politieke context*

Evalueren ligt gevoelig, men gaat na of iets of iemand goed werkt. In dat proces zijn er verschillende belanghebbenden (de opdrachtgevers van het onderzoek, politici, uitvoerders van beleid, kiezers etc.). De belangen van deze groepen lopen soms niet parallel. Denk aan de uitvoerders die liever de beleidsmakers/politici verantwoordelijk maken, die op hun beurt de politiek eventueel falen in de schoenen schuiven, de doelgroep die graag wil weten waar het mis ging etc.

Twee ideeën over of evaluatie wel of niet beïnvloed wordt door politieke overwegingen:

* Wetenschappelijk realisme = staat voor het scheiden van feiten en waarden om politiek neutrale kennis te produceren
* Sociaal constructivisme = evaluatieonderzoek is totaal subjectief; evaluatie bestudeert niet beleid op zichzelf, maar de interpretatie ervan.

|  |  |
| --- | --- |
| De dimensies van beleidssucces | De dimensies van politiek succes |
| 1. De in de wet vastgelegde doelen zijn behaald door implementatie actoren 2. Beleidsuitkomsten die de gewenste uitkomst produceren 3. De doelgroep profiteer van het beleid 4. Het voldoet aan de criteria van het beleidsdomein. | 1. Toenemende verkiezingswinsten 2. Het gemaakte beleid helpt om kritiek tegen te gaan of steun te verkrijgen 3. Het beleid gaat in de richting van de politieke waardes of er ontstaan nieuwe benaderingen voor beleid. |

Overheid leert van ervaring en zal eerder gemaakte fouten in de toekomst ontwijken. Daarom is streven steeds meer gericht op het realiseren van ‘evidence based policy and practice’. Praktische beperkingen zijn:

* De constante druk in de politiek om problemen op te lossen zorgt dat er weinig tijd is om dingen grondig te onderzoeken
* Veel beleidsinitiatieven zijn gebaseerd op verwachtingen voor de toekomst en kunnen dus nog niet getoetst worden

Een beoordelingsschema om te bekijken in hoeverre het beleidsvoorstel onderzocht is:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Soort effect | Omschrijving | Soorten bijbehorende onderzoeken |
| 1. Potentieel | kernelementen van interventie en randvoorwaarden duidelijk beschreven | descriptief onderzoek, observaties, documentanalyse, interviews |
| 2. Veelbelovend | als in 1, maar nu ook acceptabele interventietheorie | meta-analyse, literatuurstudie |
| 3. Doeltreffend | als in 1 en 2, maar tevens empirische toetsing | quasi-experimenteel onderzoek, doelrealisatie-onderzoek, cliënttevredenheidsonderzoek |
| 4. Werkzaam | als in 1 t/m 3, maar nu ook evidentie van uitkomsten vanwege interventie | experimenteel onderzoek |

Complexiteit probleem en evaluatiedesign volgens Klein, Haarhuis en Oosterwaal:

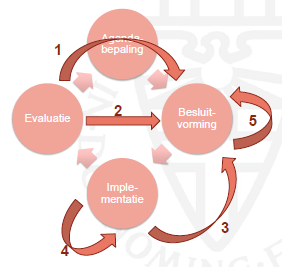
* Hoog 🡪 Reconstructie (C-M-O)
* Laag 🡪 Toetsend design (quasi-) experimenteel

**Hoorcollege 5.** Verandering

Tot nu toe is er geen alles omvattende geaccepteerde benadering voor beleidsverandering. Er zijn wel twee lopende theorieën:

* ‘Lineaire toevoegende' kijk op causaliteit = deze benadering houdt zich bezig met de vraag waarom beleidsveranderingen al dan niet voorkomen. Strikte scheiding tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen.
* Logica van verbindende causaliteit = deze benadering houdt zich bezig met de vraag hoe verschillende variabelen geassocieerd kunnen worden met elkaar.

**Endogene verandering** = beleid verandert naar aanleiding van observaties over het falen en het beleid of de gekozen instrumenten en hun afstelling. Endogene verandering kan op meerdere momenten in de ideaaltypische cyclus plaatsvinden.

1. Evaluatie leidt tot debat

bijvoorbeeld: evaluatie openstelling homohuwelijk

en discussie meemoederschap

1. Evaluatie leidt direct tot nieuw beleid

bijvoorbeeld: aanpassing adoptiewet na openstelling

huwelijk

1. Gedurende de implementatie wordt besloten het

beleid aan te passen

bijvoorbeeld: kandidaatsreferendum voor

burgemeesters was nog mogelijk maar subsidie

wordt afgeschaft

1. Tijdens de implementatie wordt de instelling van instrumenten aangepast

bijvoorbeeld: kinderpardon van Teeven

1. De rechter zegt ‘ho eens’

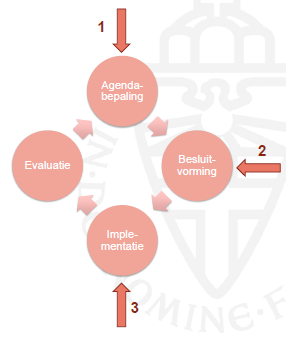
bijvoorbeeld: rechter keurt plan van Asscher af: stopzetting uitkeringen van uitkeringsgerechtigden woonachtig in landen met lager leef pijl

Wie beïnvloedt de verandering?

* Kiezers (1)
* Besluitvormers/politici (1,2,3,5)
* Ambtenaren (4)
* Experts (1,2)
* Rechters (5)

**Exogene verandering** = beleid verandert naar aanleiding van verandering in factoren in de beleidsomgeving. Voorbeelden:

* De maatschappij verandert
* Verandering van de regels/ convergentie
* Verandering van preferenties of machtbalans
* Er vindt een crisis plaats



1. Maatschappij verandert of er vindt een crisis plaats
2. Verschuiving machtsverhoudingen of preferenties/

verandering in regels

1. Verandering in regels

Verandering = Het maakt een groot schil of de wijzing van het beleid is gedefinieerd in termen van een veranderde definitie van het probleem in kwestie, of als veranderingen in de structuur en inhoud van de beleidsagenda heeft plaatsgevonden, of in termen van de inhoud van het beleidsprogramma of als resultaat van de uitvoering van het beleid

Problemen met meten van verandering:

* Verandering is dynamisch concept
* Evaluatie beïnvloed door verschillende niveaus van abstractie
* Meervoudig concept, zowel richting als dimensie van verandering
* Kans op uitbreiding of vermindering moeten worden gespecificeerd

Definities bevatten:

* Tijdsgebonden issues met betrekking tot beleidsverandering: Twee punten in tijd nodig om vast te stellen dat beleid veranderd is in haar kenmerken
* De intensiteit en dichtheid van beleid: (minimaal 1 van de 3 onder genoemden):
  + Voorkomen: frequentie van beleidsdoelen in bepaald beleidsgebied
  + Richting vs status qua; ideologisch, paradigmatisch of afstelling
  + Intensiteit: targets in instrumenten, striktheid, afstelling, meer scope.
* Per land of in combinatie
  + Convergentie: mate, richting, bereik

Verandering verklaren

* Macro of structure-based: veranderende maatschappij, kernwaarden of indirect via machtsverhoudingen
* Meso of institution-based: padafhankelijkheid, vetopunten, downloading
* Micro of interest-based: learning, updating

Exogene verandering zijn lastiger te voorstellen. Maar gevolgen zijn wel voorspelbaar. Je hebt eerder kans op ingrijpende verandering.

Endogene veranderingen vaker incrementalisme, maar reactieve verandering kan fundamenteel zijn

Uit beleidsdiffusie ontstaat convergentie: beleidsdiffusie zijn bijvoorbeeld informatiestromingen die tussen landen lopen. Er vindt veel uitwisseling plaats op allerlei gebieden, hierdoor gaan de landen op elkaar lijken en komen dichter bij elkaar te liggen, convergentie dus.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Beleidsconvergentie | Isomorfisme | Beleidsoverdracht | Beleidsdifussie |
| Analytische focus | Effecten | Effecten | Processen | Processen |
| Emperische focus | Kenmerken van beleid | Organisatorische en institutionele structuren en culturen. | Kenmerken van beleid | Kenmerken van beleid |
| Afhankelijke variabele | Similarity (Gelijkmatige) verandering | Gelijkmatige verandering | Overdrachtsinhoud, overdrachtsproces | Patroon van aannemen (Adoption pattern) |

Exogeen; convergentie (het samenvloeien van meerdere sectoren):

* Internationaal recht: vooral papierwerk. Normen zorgen ervoor dat we ons eraan houden.
* Oplegging van beleid: verdergaande afspraken, waardoor hiërarchisch systeem ontstaan, onderdeel Raad van Europa is Europees Hof van de rechten van de mens, zij leggen vaak minima vast
* Competitie = convergentie leidt tot competitie. Om bedrijven binnen te halen, versoepelen landen hun regels en verlagen ze belasting. Bijvoorbeeld de ikea hoeft in Luxemburg heel weinig belasting te betalen.

*Nieuwe analytische concepten*

* Bayesian learning: preferenties van actoren, hoe actoren komen aan veranderende preferenties
* Boolean logic: gecombineerde causaliteit, linkt aan statistiek

In het micromodel kan met behulp van Bayesian updating beleidsverandering beter begrepen worden. Boolean logic helpt om complexe uitkomsten van verandering te begrijpen.

Bij bayesian updating bedoelen ze dat ze bij het vormen van nieuw beleid niet alle opties afgewogen worden, maar alleen de nieuwe. Blijken de nieuwe opties een verbetering dan gaan ze over op die opties. Is er geen verbetering dan blijven ze bij het oude beleid. De bruikbaarheid van het oude beleid toetsen ze dus niet.

Toch wel rationaliteit bij beleidsmakers, ook al wegen ze niet altijd alles af, daarom bounded rationality.

Bij Boolean Logic gaat het er volgens mij om dat beleid uit meerdere onderdelen kan bestaan. Soms zijn alle onderdelen noodzakelijk voor een goed beleid en soms zijn onderdelen niet noodzakelijk.

Boolean logic voorbeeld:

Tentamen *necessary*, niet *sufficient*

Opdrachtendossier *necessary*, niet *sufficient*

Aanwezigheid *necessary*, niet *sufficient*

T \* O \* A gezamenlijk *sufficient*

**Hoorcollege 6.** Multilevel governance

*Multilevel governance*

International governance = het regelen van publieke zaken op bovenstatelijk niveau zonder de staten als zodanig op te heffen, waarbij zowel sprake zijn van regionale, globale en functionele clustering van staten.

Het kan verschillende vormen hebben:

* Coalities = in overleg tot verdragen
* Regimes = impliciete of expliciete principes, normen, regels en besluitvormingsprocedures in een bepaald gebied van internationale betrekkingen
* IGO’s = een stabiele vorm van samenwerking met expliciete besluitvormingsprocedures

IGO’s kunnen supranationaal (boven het nationaal uitstijgend) en intergouvernmenteel zijn (landen werken wel samen maar dragen geen bevoegdheden over aan internationale instellingen). De EU is een mixvorm van beide elementen.

Waar komen IGO’s uit voort?

* Transnationale of grensoverschrijdende problemen
* Globalisering vraagt om steeds meer interstatelijke samenwerking.   
  Deterritorialisering = het verkleinen van de afstand tussen mensen en het vergroten van het gemak deze afstanden te overbruggen alsmede het verminderen van het belang van de geografische afstand.

Verschillende meningen die men in kan nemen:

* Realisten: eigen belang en machtsbalans
* Liberaal institutionalisten: padafhankelijkheid en spill overs
* Constructivisten: gedeelde normen, cultuur en frames

Hoe een realist samenwerking verklaart: zolang het een staat iets oplevert. Er zijn echter goede en betere uitkomsten en helemaal niet meedoen is erg duur.

Verklaringen voor samenwerking:

* Realisme: Macht op het internationale niveau bepaalt hoe gunstig de uitkomst is voor (de bevolking van) een land: meest ontwikkelde landen.
* Liberaal institutionalisme: Eerdere uitkomsten bepalen de latere, zoals de instelling van IGO’s om free riding tegen te gaan en om te leren van elkaar.
* Constructivisme: Interactie leidt tot de uitwisseling van ideeën en culturele macht middels morele leiderschapslanden en epistemische gemeenschappen.

Two-level game: Maar hoe zit het dan met de invloed van het binnenland op het buitenland?

Als de preferenties van elk land een continuüm vormen hoe verklaren we dan welk punt op dat continuüm bereikt wordt als overeenkomst?

Dit hangt af van de machtsfactoren op internationaal niveau, en om dat te systematiseren ontwikkelde Putnam (1988) het idee van de two-level games.

*International en European governance*

Nederland is op internationaal niveau betrokken bij de: VN, WTO, RvE, NAVO, EU en de Benelux.

VN = De Verenigde Naties zijn opgericht in 1945. Doelstellingen: (1) streven naar handhaving van internationale vrede en veiligheid, (2) bevordering van mensenrechten, (3) stimulering van internationale samenwerking en (4) centrum voor als naties samen optreden.

WTO = De Wereldhandelsorganisatie en heeft als doel de liberalisering van de wereldhandel te bevorderen.

RvE = De Raad van Europa heeft als doel een grotere eenheid tussen zijn leden te bevorderen.

NAVO = De Noord-Atlantische verdragsorganisatie op het terrein van defensie. Kern: een aanval op één lidstaat geldt als een aanval op alle lidstaten.

De EU bestaat uit:

* De Europese Commissie: de onafhankelijke uitvoerende macht van de EU. Gevestigd in Brussel. De drie kerntaken zijn:
  1. beleidsvorming,
  2. verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-beleid en
  3. toezicht en controle op de uitvoering van het beleid
* Het Europees Parlement: is de direct gekozen volksvertegenwoordiging. Gevestigd in Straatsburg, Brussel en Luxemburg. De drie kerntaken zijn:

1. medewetgever (geen wetsvoorstellen, wel commissie verzoeken doen)
2. de begrotingsbevoegdheid (samen met de Raad)
3. controle op alle EU-instellingen

* De Europese Raad: staatshoofden en regeringsleiders van de EU en de voorzitter van de Europese Commissie. Zij bespreken ontwikkelingen en zetten algemene beleidslijnen uit. Door de Europese Raad worden vaak de belangrijkste en politiek gevoeligste besluiten genomen
* De Raad van Ministers: belangrijkste besluitvormende instelling. Het is een vergadering van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten. De drie hoofdtaken zijn:

1. de begrotingsbevoegdheid (samen met het Parlement)
2. het economische beleid coördineren
3. centrale rol in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

Besluiten worden pas goedgekeurd als ze gesteund worden door minstens 55% van de lidstaten en 65% van de EU-bevolking.

* Overige instellingen van de EU: het hof van justitie van de EU, de economische monetaire unie, de europese centrale bank, de europese rekenkamer, het economisch en sociaal comité en het comité van regio’s.

IGO’s hebben invloed op beleid en nemen, zo mogelijk, stukjes soevereiniteit over, zoals de supranationale instellingen van de EU (Europese Commisie en Europees Parlement).

Nederland heeft invloed op het Europese beleid. Nederland heeft via Europa invloed op andere staten, en zij op dat van Nederland. De invloed van Nederland hangt af van binnen- en buitenlandse factoren, de skills van onderhandelaars.

De EU heeft op een aantal terreinen veel invloed (macro-economisch, financieel, milieu, energie, juridisch en veiligheidsbeleid), en op andere veel minder.

*Good governance*

* Democratisch tekort
* Besluitvormingscapaciteit
* Implementatie-effectiviteit

Er is een ‘democratic deficit’ in de input van EU beleid:

1. De regering (EC) is ongekozen en geen afspiegeling van verkiezingsuitslag EP.
2. Geen transparante besluitvorming en veel lobby door grote bedrijven.
3. De volksvertegenwoordiging (EP) is zwak
4. Een lage verkiezingsopkomst.

Besluitvormingscapaciteit: worden besluiten genomen daar waar nodig?

Laag bij hiërarchische interventie, minder kennis van problemen die spelen; hoger bij meer samenwerkende vormen van beleidsvoering.

Implementatie-effectiviteit: houden uitvoerende actoren zich aan het beleid?

* Push (heldere en verplichte regels) en pull (bereidheid van uitvoerende actoren) factoren
* Zelf-governance leidt tot intrinsieke motivatie, maar een gebrek aan invloed van centrale overheid

Besluitvormingscapaciteit en implementatie-effectiviteit richten zich op output en throughput en zijn ook te koppelen aan proceslegitimiteit.

Drie typen verschillende onderliggende internationale beleidsproblemen:

1. Coördinatie 🡪 Problemen waar de betrokken landen een sterke overeenkomst hebben in wat ze willen bereiken
2. Overeenstemming 🡪 Overeenkomst in wat ze willen maar niet eens zijn over welk beleid geschikt is
3. Afvalligheid 🡪 Hierbij wil iedereen free-rider positie aannemen en vallen ze elkaar af