

How previous policy experiences affect the frontline

**Understanding implementation success and failure
through a general policy alienation lens**

Nadine van Engen

SAMENVATTING

Hoe eerdere beleidservaringen de frontlinie beïnvloeden: Beleidsimplementatie en -mislukking vanuit een algemeen beleidsvervreemdingsperspectief

Introductie

Leraren, verpleegkundigen en de politie, die in de ‘frontlinie’ verantwoordelijk zijn voor het leveren van publieke diensten, worden regelmatig geconfronteerd met nieuw overheidsbeleid. Dit beleid heeft over het algemeen als gevolg dat ze nieuwe regels, voorschriften en processen moeten implementeren. Dit is op zichzelf staand natuurlijk niet problematisch: democratisch verkozen overheden hebben het volste recht nieuw beleid te introduceren – mits zij hiervoor natuurlijk voldoende steun in het parlement vergaren. Echter, de continue introductie van nieuw beleid beïnvloedt wel de wijze waarop ‘frontliniemedewerkers’ hun werk doen, aangezien ingesleten gedachtepatronen en gedrag worden uitgedaagd of betwist en nieuw beleid over het algemeen om proactieve inzet van hun kant vraagt om de uitvoering tot een succes te maken.

Het is namelijk keer op keer aangetoond dat politici en beleidsmakers voor de implementatie van hun beleid sterk afhankelijk zijn frontliniemedewerkers. Maar het gedrag van frontliniemedewerkers bij beleidsimplementatie sluit niet per definitie aan bij de ambities van politici en beleidsmakers. In dit proefschrift zijn meerdere voorbeelden beschreven waarin frontliniemedewerkers beleid tegenwerken, door stakingen, door niet in de geest van beleid te handelen of beleid simpelweg niet uit voeren (*‘bend over, here it comes again’*). Op deze manier kunnen ze grote uitdagingen creëren voor overheden die beleid willen veranderen en introduceren. Dit is problematisch, omdat deze acties uiteindelijk de legitimiteit van beleid kunnen aantasten, of resulteren in conflicten of onwenselijke maatschappelijke uitkomsten. Dit beïnvloedt de publieke dienstverlening negatief, aangezien bewezen is dat deze verbetert naarmate diverse actoren actief op verschillende niveaus beter samenwerken. Daarom is het belangrijk om nog beter te begrijpen hoe frontliniemedewerkers overheidsbeleid ervaren en implementeren.

Opvallend is dat eerder onderzoek naar de ervaringen van frontliniemedewerkers met overheidsbeleid vaak negeert dat overheidsbeleid niet ontwikkeld wordt in een vacuüm. Eerder is het zo dat de beleidservaringen van frontliniemedewerkers een ‘verleden’ hebben, omdat ze afhankelijk zijn van hun eerdere ervaringen met ander overheidsbeleid. We refereren aan dit proces als beleidsaccumulatie: de continue opeenstapeling van overheidsbeleid. Dit suggereert dat frontliniemedewerkers een bepaalde beleidspredispositie hebben: een meer positieve of negatieve basishouding jegens beleid. Geïnspireerd door managementstudies die ‘verandermoeheid’ en ‘verandercynisme’ onderzoeken, beargumenteren we dat frontliniemedewerkers die te vaak geconfronteerd worden met nieuw beleid dat ze bovendien als inconsequent en zwalkend ervaren, onverschillig en cynisch zijn richting nieuw beleid. Dat beleid beschouwen ze, in hun eigen woorden, simpelweg als het nieuwe politieke of ambtelijke stokpaardje.

Om de ervaringen van frontliniemedewerkers met specifiek overheidsbeleid te analyseren, ontwikkelden Tummers, Bekkers en Steijn het model van beleidsvervreemding. Beleidsvervreemding definiëren ze als “een cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid...”. Echter is het, zoals we hierboven beargumenteren, niet alleen relevant de specifieke ervaringen, maar ook de algemene ervaringen van frontliniemedewerkers met overheidsbeleid te analyseren. Bij het overslaan van dit laatste, is het lastiger te begrijpen waarom de implementatie van nieuw beleid mislukt. Het door Tummers *et al.* ontwikkelde model richt zich echter niet op die algemene ervaringen. Daarom onderzoeken we in dit proefschrift of en hoe het mogelijk is dit model zo door te ontwikkelen dat dit wel kan. We introduceren hierbij de term en het model algemene beleidsvervreemding om te refereren aan de algemene ervaringen met beleid die centraal staan. Dit maakt het mogelijk te onderzoeken welke factoren algemene beleidsvervreemding beïnvloeden en welk effect algemene beleidsvervreemding heeft op de implementatiebereidheid van frontliniemedewerkers en hun ervaringen met specifiek beleid. Samenvattend is de hoofdvraag van dit onderzoek:

Hoe kunnen we de algemene beleidsvervreemding van frontliniemedewerkers conceptualiseren en meten, wat zijn de oorzaken van algemene beleidsvervreemding en welk effect heeft het op hun implementatiebereidheid?

Onderzoekscasus: Nederlandse voortgezet onderwijs

De casus die in dit onderzoek centraal staat is het Nederlandse onderwijs. Onderzoek toont aan dat schoolleiders en leraren in deze sector in het heden en verleden diverse problemen met nationaal overheidsbeleid hebben ervaren. Dit is bijzonder relevant, omdat schoolleiders en leraren een cruciale rol spelen bij het leveren van kwalitatief hoogstaand onderwijs. De specifieke onderzoekscasus is het Nederlandse voortgezet onderwijs, die om drie redenen relevant is. Ten eerste hebben actoren in deze sector diverse problemen ervaren als gevolg van het regelmatig herschikken van verantwoordelijkheden tussen het ministerie en het niveau van de school en/of het schoolbestuur. Ten tweede kenmerkt de sector zich door een vrij grote hoeveelheid aan beleidswijzigingen. Ten derde heeft onderzoek laten zien dat veel schoolleiders en leraren in het voortgezet onderwijs kritisch zijn op door de overheid geïnitieerde onderwijshervormingen. Dit maakt het een interessante casus om uitdagingen omtrent beleidsimplementatie, de consequenties van beleidsaccumulatie en oorzaken en effecten van algemene beleidsvervreemding te onderzoeken. De volgende quote afkomstig uit een interview met een schoolleider illustreert dit: *“Wat irritant is, zijn de continue wijzigingen en extra taken. Een perfect voorbeeld is de introductie van de maatschappelijke stage voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. We omarmden dit beleid, investeerden er veel tijd en geld in en zagen echt de toegevoegde waarde. Vervolgens werd besloten dat de maatschappelijke stage niet verplicht was en waren er ook geen financiële middelen meer beschikbaar. Dit belooft in mijn optiek scholen die laks handelen. De consequentie hiervan is wel dat ik bij nieuw beleid van de overheid dat je in principe loyaal wil implementeren toch begin te denken: Waarom zou ik?”*

Kern van de onderzoeksbevindingen

In **hoofdstuk 2** beschrijven we hoe we het model van beleidsvervreemding zo aanpassen dat we ook de algemene ervaringen van frontliniemedewerkers ermee kunnen analyseren: het model van algemene beleidsvervreemding. Bij het originele model is het namelijk alleen mogelijk de specifieke ervaringen met overheidsbeleid te analyseren, terwijl we in dit proefschrift nu juist aantonen dat een compleet beeld alleen verkregen wordt indien we ook naar meer algemene ervaringen kijken. Kortom, we onderzoeken in hoeverre frontliniemedewerkers,

in ons geval schoolleiders en leraren, het idee hebben dat ze overheidsbeleid kunnen beïnvloeden en of ze over het algemeen de indruk hebben dat beleid van toegevoegde waarde is voor hun eigen cliënten (in dit geval: leerlingen) en de samenleving als geheel. We definiëren algemene beleidsvervreemding als “een algemene staat van psychologische ontkoppeling met overheidsbeleid”, oftewel: een gebrek aan betrokkenheid, enthousiasme en identificatie met overheidsbeleid. Ook laten we zien dat algemene beleidsvervreemding uit vijf dimensies bestaat. Een beknopte definitie van de vijf dimensies is weergegeven in Tabel S.2. Daarnaast ontwikkelen we op basis van data van 1.096 leraren een gevalideerd meetinstrument van 26 items. Het meetinstrument is weergegeven in Appendix I. Uit de analyses blijkt dat de gemiddelde score op algemene beleidsvervreemding 3.46 is op een schaal van 1 tot 5 en dat leraren met name hoog scoren op de dimensies strategische machteloosheid en zinloosheid voor de samenleving en eigen cliënten. We laten zien dat algemene beleidsvervreemding – in lijn met onze hypothesen – positief samenhangt met specifieke ervaringen met beleid en negatief samenhangt met beleidsconsistentie, implementatiebereidheid en transformationeel leiderschap. Daarnaast valt op dat strategische machteloosheid en zinloosheid sterk samenhangen met beleidsconsistentie. En, tot slot, dat de zinvolheid van beleid (voor samenleving én cliënt) meer invloed heeft op implementatiebereidheid dan gepercipieerde invloed op beleid.

Tabel S.2 Definities van de vijf dimensies van algemene beleidsvervreemding

Dimensie	Definitie
Strategische machteloosheid	De mate van ervaren invloed van frontliniemedewerkers op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving
Tactische machteloosheid	De mate van ervaren invloed van frontliniemedewerkers op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert
Operationele machteloosheid	De mate van ervaren invloed van frontliniemedewerkers op de manier waarop zij zelf het beleid uitvoeren
Zinloosheid voor de samenleving	De ervaring van de frontliniemedewerkers over de toegevoegde waarde van het beleid aan belangrijke doelen voor de samenleving
Zinloosheid voor de eigen cliënten	De ervaring van de frontliniemedewerkers over de toegevoegde waarde van het beleid voor hun eigen cliënten

In **hoofdstuk 3** ontwikkelen we een korte schaal van algemene beleidsvervreemding, die vijf items telt in plaats van 26 items. Dit is om drie redenen relevant. Ten eerste creëert dit ruimte in surveyonderzoek om andere relevante variabelen te meten. Ten tweede vermoeien veel vragen die min of meer over hetzelfde onderwerp of concept gaan respondenten snel. Ten derde is de kans groter dat onderzoekers deze schaal meenemen in hun eigen onderzoek, bijvoorbeeld als onafhankelijke, contextuele of controlevariabele. We ontwerpen een systematische procedure van 10 stappen om een korte schaal te ontwikkelen, die hopelijk ook voor andere onderzoekers die korte schalen willen ontwikkelen een instrument van toegevoegde waarde is. Deze procedure is weergegeven in Appendix II. Voor het ontwikkelen van de schaal maken we gebruik van drie datasets van in totaal 2.470 schoolleiders en leraren. De analyses tonen aan dat een 5-item schaal, gemodelleerd als een tweede-orde-construct het meest geschikt is. Onze analyses laten zien dat de korte schaal een goede vervanger is van de lange schaal, aangezien we ook bij deze analyses vinden dat algemene beleidsvervreemding negatief samenhangt met de zinvolheid van specifiek overheidsbeleid, beleidsconsistentie en implementatiebereidheid. Daarnaast laten we ook de negatieve samenhang met vertrouwen in de overheid zien en – in zekere zin verrassend – dat algemene beleidsvervreemding niet lijkt samen te hangen met schoolspecifieke kenmerken zoals als aantal leerlingen en het type school (openbaar versus bijzonder onderwijs).

In **hoofdstuk 4** beschrijven we het ontwerp en de resultaten van een surveyexperiment dat we uitvoerden om de effecten van beleidsconsistentie nader te onderzoeken. Hier beargumenteren we dat beleidsaccumulatie op zichzelf niet problematisch is, maar dit pas wordt indien beleid wordt gezien als inconsistent. Specifiek onderzoeken we hoe beleidsconsistentie – de mate waarin beleid stabiel en constant is – kan bijdragen aan meer zinvolheid van beleid (beleid met toegevoegde waarde) en meer legitimiteit van de overheid (hoe gerechtvaardigd en passend overheidsoptreden is). Dit doen we op basis van een experiment waarbij we het type beleid waarmee respondenten geconfronteerd worden manipuleren (beleid dat zich richt op professionele ontwikkeling van leraren versus beleid dat zich richt op gelijke onderwijskansen), en ook de mate van consistentie van het handelen van de bewindspersoon in casu (consistent of

inconsistent, oftewel: stopt een nieuw bewindspersoon beleid van zijn voorganger of niet). Op basis van onderzoeksdata van 779 leraren tonen we aan dat beleidsconsistentie, conform verwachting, een positief effect heeft op zinvolheid en, in het bijzonder, legitimiteit. We laten ook zien dat dit effect afhankelijk is van de mate waarin ze autonomie in hun werkzaamheden ervaren. Tot slot laten we zien dat beleidsconsistentie geen 'one-size-fits-all'-oplossing is, aangezien de relatie tussen consistentie en zinvolheid en legitimiteit beïnvloed wordt door het type beleid waarmee respondenten geconfronteerd worden.

In **hoofdstuk 5** onderzoeken we het motiverende effect van ervaren invloed op beleid ('powerfulness'; discretie) op implementatiebereidheid. We doen dit omdat ondanks het continue debat over het belang van discretie, er weinig systematisch onderzoek is naar het motiverende effect hiervan. We adopteren hierbij, in tegenstelling tot de andere studies in dit proefschrift, een asymmetrische aanpak. In deze specifieke casus bedoelen we hiermee dat we een ander effect verwachten van de aanwezig- en afwezigheid van ervaren invloed op implementatiebereidheid. Op basis hiervan formuleren we twee complementaire interpretaties. Ten eerste dat ervaren invloed een quasi-noodzakelijke (rand)voorwaarde voor implementatiebereidheid is, maar op zichzelf staand niet voldoende om frontliniemedewerkers te motiveren. Ten tweede dat ervaren invloed alleen een motiverend effect heeft indien frontliniemedewerkers het te implementeren beleid als zinvol ervaren. Op basis van datasets van zowel leraren als medewerkers in het gezondheidsdomein (waaronder psychologen en psychiaters) tonen we aan dat ervaren invloed inderdaad een quasi-noodzakelijke (rand)voorwaarde is voor implementatiebereidheid. Voor de assumptie dat een gebrek aan invloed leidt tot lage implementatiebereidheid vinden we slechts deels bewijs. Tot slot laten we zien dat ervaren invloed in combinatie met zinvol beleid een quasi-voldoende voorwaarde is voor hoge implementatiebereidheid. Oftewel: ervaren invloed is een randvoorwaarde voor implementatiebereidheid, maar uiteindelijk is de zinvolheid van het beleid daarbij doorslaggevend. Deze bevindingen tonen aan dat het van toegevoegde waarde kan zijn de relatie tussen (algemene) beleidsvervreemding zowel vanuit asymmetrisch als symmetrisch perspectief te bestuderen.

Waarom is het relevant dit te onderzoeken?

Met dit onderzoek dragen we bij aan de kennis over beleidsimplementatie en de 'street-level bureaucratie'. Ondanks het feit dat de literatuur erkent dat frontliniemedewerkers een belangrijke rol spelen bij beleidsimplementatie, marginaliseert management- en beleidsonderzoek hun percepties en ervaringen. Vaak staat bovendien de zogenaamde 'top-down' aanpak centraal. Dit is opvallend, omdat beleidsimplementatie complex, tegenstrijdig en een belangrijke – misschien wel de belangrijkste – uitdaging is voor politici en beleidsmedewerkers. In onze studie staat daarom het perspectief van schoolleiders en leraren centraal. Onze eerste bijdrage is dat we het nieuwe concept van algemene beleidsvervreemding introduceren en daarmee erkennen dat frontliniemedewerkers een historie van beleidswijzigingen en daarmee ideeën over de effectiviteit, legitimiteit en zinvolheid van overheidsbeleid met zich meebrengen. We benadrukken hiermee dat frontliniemedewerkers geen neutrale uitvoerders van overheidsbeleid zijn. Dit is wellicht niet opzienbarend, maar wel iets wat in de praktijk van beleid maken nog een ondergeschoven kind lijkt. Door deze historie van beleidservaringen te bestuderen, breiden we het theoretische werk over beleidsaccumulatie en gerelateerde concepten als institutionele gelaagdheid uit. Onze tweede bijdrage is dat we niet alleen analyseren welke factoren bijdragen aan implementatiemislukking, maar ook welke factoren bijdragen aan implementatiesucces. Dit in tegenstelling tot de meerderheid van implementatiestudies, die zich sinds de jaren '70 vooral lijkt te kenmerken door een complete focus op alles wat er mis gaat. Ons onderzoek daarentegen laat zien dat meer beleidsconsistentie bijdraagt aan positieve beleidspercepties, daarbij leunend op studies die een rationeel perspectief op beleid maken adopteren, waaronder politicologisch onderzoek naar de status quo bias van ambtenaren.

Methodologisch dragen we bij door relatief nieuwe onderzoekstechnieken te gebruiken. Ten eerste voeren we kwantitatief onderzoek uit naar de street-level bureaucratie. Traditioneel is dit een vrij kwalitatief georiënteerd onderzoeksveld, wat onder andere het trekken van generaliseerbare conclusies lastig maakt. Onze kwantitatieve aanpak maakt het mogelijk implementatietheorieën en -assumpties op grotere schaal te testen. Dit doen we bijvoorbeeld door het uitvoeren van een surveyexperiment. Dit draagt bij aan de ontwikkeling van de 'gedragsbestuurskunde', die opereert op het snijvlak van bestuurskunde en psychologie. Het

is noodzakelijk dat ook onderzoek naar de street-level bureaucratie onderdeel is van deze ontwikkeling. Daarnaast ontwikkelen we twee schalen om ons concept te meten. Ondanks het feit dat het aantal meetinstrumenten ontwikkelt door bestuurskundigen stijgt, wordt er helaas nog te vaak 'ad-hoc' een meetinstrument ontwikkeld. Dit maakt het lastig bevindingen van verschillende studies met elkaar te vergelijken. Onze meetinstrumenten zijn daarnaast ook vrij beschikbaar voor politici, beleidsmakers en praktijkonderzoekers die de ervaringen van frontliniemedewerkers met algemeen en specifiek overheidsbeleid onderzoeken. Meer begrip van deze ervaringen lijkt op basis van dit onderzoek een randvoorwaarde voor beter begrip van implementatiesucces en -mislukking. Dit is met name relevant voor die publieke sectoren waarbij overheden voor het bereiken van maatschappelijke verandering afhankelijk zijn van frontliniemedewerkers, zoals op het gebied van zorg, onderwijs en veiligheid.

Conclusie

We hebben in dit onderzoek de relatie tussen algemene beleidsvervreemding en beleidsimplementatie onderzocht. Op basis van onze onderzoeksbevindingen, stellen we dat het relevant is als overheden meer aandacht besteden aan het feit dat frontliniemedewerkers alles behalve neutrale uitvoerders van overheidsbeleid zijn. Daarom stellen we dat het relevant is onderscheid te maken tussen specifieke en algemene ervaringen met beleid, omdat dit zorgt voor een beter begrip van implementatiesuccessen of -mislukkingen. Dit doen we door het verfijnen van het bestaande beleidsvervreemdingsraamwerk. Daarnaast onderstrepen onze resultaten het belang van beleidsconsistentie. We laten zien dat beleidsconsistentie gemiddeld genomen bijdraagt aan zinnvoller beleid en meer legitimiteit van de overheid, maar dat dit wel afhankelijk is van autonomie en het type beleid wat de overheid continueert. Ons onderzoek suggereert daarmee dat oog hebben voor consistentie een zinvolle strategie kan zijn voor overheden om hun beleidsimplementatie te versterken doordat de uitvoerders meer toegewijd en betrokken zijn. Tot slot dragen we bij aan de voortdurende discussie over het belang van discretie voor frontliniemedewerkers bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid. Onze bevindingen laten zien dat de meerderheid van de frontliniemedewerkers die discretie en invloed ervaart een hoge implementatiebereidheid heeft. We roepen academici en de praktijk daarom op om na te denken hoe deze

inherente discretie slimmer in te zetten bij de ontwikkeling en implementatie van beleid. Concluderend dragen we met dit onderzoek bij aan het debat over beleidsimplementatie en street-level bureaucratie en de vraag hoe om te gaan met de complexe, rommelige en soms tegenstrijdige implementatie van overheidsbeleid.

Within policy implementation and street-level bureaucracy research, there is a continuing debate on how to account for the complex, messy, and, sometimes, contradictory implementation of public policies. Frontline workers, such as teachers, doctors, and police, as a consequence of their discretion, play a crucial role in successful policy implementation and the efficient, effective, and responsive delivery of public services. However, in practice, frontline workers do not always act in line with the ambitions of politicians and policymakers. In doing so, they can create major difficulties for governments, democratically mandated to change policy, in making their (new) policies a success.

This book quantitatively investigates how previous policy experiences affect the frontline. Contrary to previous work that mostly has focused on the experiences of frontline workers with specific policies, this study takes into account that policies are not developed in a vacuum. Rather, they build upon each other; a process described as policy accumulation. Based on research on change cynicism, this book argues that frontline workers - as a consequence of continuous policy changes that are sometimes perceived as inconsistent and too frequent - could become indifferent to whatever new policy is introduced, viewing new policies as just the 'new political flavor of the month'.

As such, this study opens the way for a better understanding of policy implementation failure and success, by showing how frontline workers' previous policy experiences shape how they perceive and enact new policies. In doing so, this study underscores the importance of alignment between policy makers and policy implementers for successful implementation. The author illustrates the dynamics surrounding policy implementation in the Dutch education sector by combining implementation and street-level bureaucracy theory with detailed empirical analysis.