

Proefschrift

Twee kanten van de medaille

Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding

ISBN 978-90-5972-555-3

Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft
tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888
info@eburon.nl / www.eburon.nl

Omslagontwerp: Studio Hermkens

© 2011 Houppermans. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing from the proprietor.

© 2011 Houppermans. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Twee kanten van de medaille
een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof. dr. H.G. Schmidt

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

Donderdag 15 september 2011 om 09.30 uur

Meyken Karijn Houppermans
geboren te Eindhoven



Promotiecommissie

Promotoren:

Prof. dr. P.H.M. van Hoesel

Prof. dr. A.N. van der Zande

Overige leden:

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

Prof. dr. R.J. In 't Veld

Prof. dr. A.B. Ringeling

Voorwoord

Niet had ik vooraf kunnen voorzien hoe dit promotietraject zou verlopen en wat het mij zou brengen. Elke fase in dit traject was uniek en kende zijn eigen uitdagingen. Het was een grote krachtinspanning, in meerdere opzichten. Ik vond het in één woord: genieten. Dit had ik nooit willen missen!

Mijn dank gaat uit naar mijn promotoren prof. dr. Van Hoesel en prof. dr. Van der Zande. Zij hebben mij met hun scherpe geest, ondersteunende woorden en kritische opmerkingen ertoe aangezet mijn denkproces naar een hoger niveau te tillen. Fantastisch!

Mijn dank gaat ook, en niet op zijn minst, uit naar iedereen in mijn omgeving die het de afgelopen jaren zonder mij heeft moeten stellen. Want een promotietraject is een prachtig intellectueel en persoonlijk groeiproces, dat vele offers vraagt van het sociale leven. Mensen, ik ben er weer!

Pap, bedankt. De Oscar gaat ook deze keer weer naar jou. Mam, grote dank voor je luisterende oor, de telefoonkosten verrekenen we onderling ok?

Tot slot, Bart. Jij verdient een bijzonder groot woord van dank. Ongelofelijk hoe jij mij hebt bijgestaan de afgelopen jaren, daarover zou ik een boek kunnen schrijven. Wees gerust, dat ga ik niet doen. Ik houd het kort: grote, grote dank voor alles wat je voor mij gedaan hebt!

Samenvatting

Dit proefschrift gaat over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, in relatie tot de effectiviteit van beleid. De aanleiding hiervoor is de onderbelichting van de beleidsvoorbereiding in de sociale en beleidswetenschap en beleidspraktijk van de overheid. De hoeveelheid theoretische en vooral empirische inzichten, om te komen tot verbetering van de beleidsvoorbereiding, is gering.

Doelstelling, hypothese en vraagstelling

De doelstelling van dit proefschrift is:

Het bieden van inzicht in factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren, zodat het mogelijk wordt om de effectiviteit van beleid vroegtijdig in het beleidsproces via de beleidsvoorbereiding te bevorderen.

Aan deze doelstelling ligt een hypothese ten grondslag, die is afgeleid van bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën. Deze hypothese sluit aan bij de visie van de politieke en ambtelijke top van de rijksoverheid; dat een interactieve bestuursstijl en de benutting van wetenschappelijke inzichten bij de beleidsvoorbereiding leiden tot effectiever beleid.

De hypothese van dit proefschrift is:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding.

In dit proefschrift wordt een positieve relatie verondersteld tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Uitgangspunt hierbij is, dat de kwaliteit *voorwaardenscheppend* is voor de effectiviteit. Het is mogelijk, maar niet gegarandeerd dat wanneer de beleidsvoorbereiding optimaal is, effectief beleid te verwachten is.

In dit proefschrift wordt verondersteld dat twee factoren de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren en de effectiviteit van beleid bevorderen. Dit zijn de factor *wetenschappelijke onderbouwing* en de factor *interactiviteit*.

De factor wetenschappelijke onderbouwing heeft betrekking op het, zo rationeel en systematisch mogelijk, onderbouwen van een beleidsontwerp met wetenschappelijk-

ke kennis en tacit knowledge, dusdanig dat de argumentatie voor het beleidsontwerp deugdelijk is en de veronderstellingen, die aan het beleidsontwerp ten grondslag liggen, niet alleen gebaseerd zijn op vermoedens, intuïtie, napraten of zo maar wat roepen, of louter tot doel hebben belangen te verdedigen, onrust te stoken of mist te maken.

De factor interactiviteit heeft betrekking op de mate waarin “een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding [...] van beleid te komen.” (Pröpper et al, 1999, p:15). De definities van beide factoren worden gaandeweg dit proefschrift, op basis van inzichten uit de theorie en uit de empirie, ontwikkeld.

De vraagstelling in het proefschrift is:

Op welke wijze kan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding worden geoptimaliseerd ten einde de effectiviteit van beleid te bevorderen?

Onderzoeksontwerp

Ter beantwoording van de vraagstelling wordt een combinatie gemaakt van een deductieve en een inductieve onderzoeksaanpak. Eerst wordt op deductieve wijze, via een literatuuronderzoek naar bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën, een nadere verkenning, verdieping en operationalisatie gegeven ten aanzien van de hypothese van dit proefschrift. Op basis van de aanknopingspunten, die de theorie biedt voor het bevorderen van de effectiviteit van beleid via de beleidsvoorbereiding, wordt het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding in dit proefschrift geconstrueerd.

Vervolgens wordt dit ideaaltypische model op inductieve wijze getoetst aan vier beleidscases, om te komen tot een realistisch en praktijkgericht inzicht in de mogelijkheden tot optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Dit inzicht dient bij te dragen aan verbetermogelijkheden voor de beleidspraktijk. Hierna wordt per hoofdstuk een korte toelichting gegeven.

Naar een ideaaltypisch model voor de beleidsvoorbereiding

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop in het verleden en in het heden de beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid wordt beschouwd in de wetenschap en in de beleidspraktijk. De beschrijving maakt duidelijk dat, sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw de, traditionele enkelvoudig- rationale

benadering op beleid overheerst. In de jaren tachtig wordt met de invoering van bedrijfsmatige principes, zoals marktwerking, deregulering en decentralisatie, die rationaliteit in het overheidsbeleid voortgezet.

Gelijktijdig doet echter de postmoderniteit zijn intrede in de samenleving, die steeds meer het karakter krijgt van een samenhangend geheel van netwerken. In die postmoderne netwerksamenleving brokkelt het geloof in de traditionele enkelvoudige rationaliteit en in de maakbaarheid en voorspelbaarheid van de samenleving, af. Maatschappelijke problemen zijn *wicked*, ofwel zeer complex van aard en bij de beleidsvoorbereiding wordt, naast de rationaliteit, ook belang gehecht aan emotionaliteit en interactiviteit. Het geloof in het bestaan van één juiste aanpak voor de oplossing van problemen maakt plaats voor meerdere perspectieven [multiperspectiviteit], percepties en rationaliteiten op problemen en oplossingen. De traditionele enkelvoudige rationaliteit maakt plaats voor de meervoudige rationaliteit.

Hoewel de overheid onderdeel uitmaakt van de samenleving en in die zin als postmodern te karakteriseren is, hanteert de overheid een overwegend enkelvoudig-rationele government- benadering op beleid, waar het gaat om de formele en geïnstitutionaliseerde procedures en werkwijzen inzake de beleidsvoorbereiding, beleid en de beleidscyclus. Dit komt tot uitdrukking in de principes van Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording [VBTB] en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie [RPE] van het ministerie van Financiën (2006); de begroting- en verantwoordingscyclus en de beoordeling van beleid door de Algemene Rekenkamer op louter doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit enkelvoudig- rationele perspectief op beleid wordt in dit proefschrift de *rationele beleidsbenadering op papier* genoemd.

De bevindingen in hoofdstuk 2 leiden tot de volgende vraag:

In hoeverre is de overheid in staat vanuit de rationele beleidsbenadering op papier te komen tot effectief beleid in een postmoderne samenleving waarin de traditionele enkelvoudige rationaliteit niet meer vanzelfsprekend is en het geloof in het bestaan van één juiste aanpak voor de oplossing van problemen plaats maakt voor meerdere perspectieven op beleid?

In hoofdstuk 3 wordt het antwoord op deze vraag gegeven. De rationele beleidsbenadering op papier zal naar verwachting niet of slecht in geringe mate leiden tot effectief beleid voor de problemen in de samenleving. Volgens het rationalistische beleidswetenschappelijke perspectief, dat ten grondslag ligt aan de rationele beleidsbenadering op papier, bestaan er namelijk geen wicked problemen. Problemen zijn overzichtelijk en onder andere op te lossen door de inzet van objectieve en feitelijke [wetenschappe-

lijke] kennis. Ook voor de minder complexe problemen lijkt een rationele benadering minder geschikt, omdat deze benadering de enkelvoudige rationaliteit superieur stelt aan de meervoudige rationaliteit, terwijl in de postmoderne samenleving de enkelvoudige rationaliteit juist geen vanzelfsprekendheid meer is.

Volgens de geraadpleegde bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën, zijn de problemen in de samenleving meer gebaat bij een governance-benadering van beleid, vanuit het netwerkenperspectief. Omdat dit perspectief, beter dan een rationele benadering, aansluit bij de kenmerken van de postmoderne samenleving. Het gaat dan om de interactiviteit in het beleidsproces en om het grote belang dat wordt gehecht aan meervoudig-rationele elementen voor de effectiviteit van beleid. Deze elementen zijn, in tegenstelling tot enkelvoudig-rationele elementen, meer subjectief en niet volledig waarde-vrij; zoals intuïtie, tacit knowledge en waardepatronen van betrokken actoren. Objectieve 'harde' wetenschappelijke kennis biedt volgens dit perspectief niet [zonder meer] de oplossing.

In de hypothese van dit proefschrift wordt gesteld dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding wordt geoptimaliseerd door de factor wetenschappelijke onderbouwing en door de factor interactiviteit. De bevindingen tot aan hoofdstuk 3 bevestigen het belang van een interactieve beleidsvoorbereiding. Dit is immers een belangrijk kenmerk van het netwerkenperspectief. Tegelijk rijst daarmee de vraag in hoeverre de factor wetenschappelijk onderbouwing nog relevant is voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Er is echter nog geen reden de hypothese te verwerpen. Want, dat een beleidsvoorbereiding, volgens het netwerkenperspectief, beter aansluit bij de aanpak van postmoderne problemen, betekent namelijk nog niet dat er dan ook sprake is van een optimale beleidsvoorbereiding. Beter betekent niet per definitie optimaal.

Dit leidt in hoofdstuk 3 tot een nieuwe vraag:

In hoeverre is een beleidsbenadering vanuit het netwerkenperspectief geschikt om de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding te optimaliseren zodat het mogelijk wordt om de effectiviteit van beleid vroegtijdig in het beleidsproces via de beleidsvoorbereiding te bevorderen?

Het antwoord luidt; dat in dit proefschrift het netwerkenperspectief hiertoe om twee redenen niet volledig geschikt wordt geacht. De eerste reden is dat dit proefschrift zich richt op een optimale beleidsvoorbereiding voor de problemen in de postmoderne samenleving en daarom multiperspectief dient te zijn. Dit impliceert dat geen keuze wordt gemaakt voor één specifiek beleidswetenschappelijk perspectief.

De tweede reden is dat dit proefschrift erop gericht is, te komen tot een realistisch en praktijkgericht inzicht in de mogelijkheden tot optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Het hanteren van het netwerkenperspectief, in de bestaande formele praktijk van de overheid, wordt in dit proefschrift weinig realistisch geacht, hoewel wordt onderkend dat de in beleidspraktijk anno 2011 horizontale governance-achtige werkwijzen van beleid maken worden toegepast en in de sociale wetenschappen doorontwikkelingen plaatsvinden op verschillende thema's van het netwerkenperspectief. In hoofdstuk 4 worden drie van deze thema's behandeld, zijnde *transdisciplinariteit* over de verhouding tussen kennis en beleid; *reflexiviteit* over het lerende en reflexieve vermogen van bij de beleidsvoorbereiding betrokken actoren en van sociale systemen; en *trajectmanagement* over de wijze waarop sturing kan worden gegeven aan de beleidsvoorbereiding in een postmoderne samenleving.

Echter, het netwerkenperspectief veronderstelt een horizontale besturingsfilosofie, terwijl de huidige formele beleidspraktijk een verticale besturingsfilosofie kent. Wanneer de overheid ervoor zou kiezen haar rationele perspectief in te ruilen voor het netwerkenperspectief, betekent dit een grote verandering in de huidige formele en institutionele taken, rollen en verantwoordelijkheden van de overheid als centrale wetgever. Dit raakt de fundamenteën van het Nederlandse staatsbestel en wordt daarom in dit proefschrift als weinig realistisch uitvoerbaar beschouwd in de bestaande praktijk.

Aan het einde van hoofdstuk 3 dient zich wederom een vraag aan, namelijk:

Op welke wijze kan de overheid komen tot effectief beleid, op een manier die recht doet aan de multi-perspectiviteit van de samenleving en tegelijk realistisch en uitvoerbaar is?

In hoofdstuk 4 wordt het antwoord op de vraag gevonden in het *postmoderne rationalistische perspectief*. Dit perspectief is een actualisatie van de rationele beleidsbenadering op papier, aan de postmoderne ontwikkelingen in de samenleving waarvan de overheid onderdeel uitmaakt. Kenmerkend aan dit perspectief is dat het een rationele basis heeft en is samengesteld uit vijf andere beleidswetenschappelijke perspectieven. Het kent een beleidsvoorbereiding, waarin recht wordt gedaan aan de multiperspectiviteit van de samenleving en dat tegelijk realistisch en uitvoerbaar is, vanwege de handhaving van de uitgangspunten van de huidige rationele beleidsbenadering op papier. Deze uitgangspunten worden gevormd door het huidige staatsbestel, de verticale besturingsfilosofie en de huidige begroting- en verantwoordingscyclus en bijbehorende regelgeving. Belangrijk uitgangspunt van dit postmoderne rationalistische perspectief is dat enkelvoudig-rationele en de meervoudig-rationele elementen van gelijkwaardig

belang worden geacht voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en voor de effectiviteit van beleid.

Aan de hand van dit postmoderne rationalistische perspectief wordt in hoofdstuk 4 het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding geconstrueerd. In dit model is zichtbaar dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, volgens de verkregen theoretische inzichten, wordt geoptimaliseerd door de factor wetenschappelijke onderbouwing en door de factor interactiviteit. Deze factoren lijken elkaar, volgens de geraadpleegde literatuur, nodig te hebben voor de optimalisatie van kwaliteit. Want, de benodigde kennis voor het beleid is verspreid over verschillende actoren in de samenleving. Om die kennis te vergaren is een interactieve aanpak nodig, waarmee tegelijk draagvlak voor het beleid kan worden gecreëerd. Daarbij heeft de factor wetenschappelijke onderbouwing betrekking op de onderbouwing van het beleid met wetenschappelijke kennis en met tacit knowledge. De verkregen theoretische inzichten maken duidelijk dat beide van gelijk belang zijn voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Daarnaast wordt duidelijk dat de factor interactiviteit verschillende verschijningsvormen ofwel stijlen kent, en dat de juistheid van een stijl afhankelijk is van het beleidsvraagstuk en de – context. In het ideaaltypische model zijn de veronderstelde verbanden tussen enerzijds de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en anderzijds de effectiviteit van beleid positief maar wel diffuus en probabilistisch van aard. Aan de hand van de tot dan toe verkregen theoretische inzichten, wordt de hypothese aangescherpt.

De aangescherpte hypothese op basis van de theorie:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de stijl van de interactiviteit die door de wetgever wordt toegepast bij de beleidsvoorbereiding en om de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit. Beide factoren hebben elkaar nodig om te komen tot optimalisatie.

Van ideaaltypisch model naar realistisch en praktijkgericht inzicht

Aansluitend op de deductieve onderzoeks aanpak wordt op inductieve wijze het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding getoetst aan vier beleidscases. In dit proefschrift is een casestudy uitgevoerd naar twee beleidscases met een lagere effectiviteit, zijnde de Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg [Kwaliteitswet] en de Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening [nWSW]. Daarnaast is het ideaaltypische model getoetst aan twee beleidscases met een hogere effectiviteit.

tiviteit, namelijk de Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding [Euthanasiewet] en de Winkeltijdenwet.

In hoofdstuk 5 wordt de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet behandeld. De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding van deze wet, wordt in grote mate bepaald door de factor interactiviteit. De wetgever kiest standvastig voor geconditioneerde zelfregulering, als stijl van interactiviteit en als uitgangspunt voor de onderbouwing van het beleid. Deze stijl kenmerkt zich door een zekere mate van geslotenheid. De wetgever heeft een grote wil om te komen tot beleid en tot de invoering van bedrijfsmatige principes in de zorgsector. Actoren vervullen een geringe rol bij de beleidsvoorbereiding en er is weinig gedeelde noodzaak en commitment om te komen tot beleid. De factor wetenschappelijke onderbouwing kan, vanwege de geslotenheid van de interactie, vrijwel geen rol spelen. Wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses zijn niet aan de orde. Tacit knowledge en ervaringen uit de praktijk worden nauwelijks benut en adviezen voor een betere interactiviteit en betere onderbouwing van het beleid, worden door de wetgever in de wind geslagen. De wetgever heeft weinig zicht op de verschillende visies, opvattingen en gedragingen van de doelgroepen, waarop het beleid zich richt. Het beleid sluit niet aan bij de praktijk en de wetgever heeft weinig aandacht voor de beoogde cultuuromslag, die pas na afloop van de beleidsvoorbereiding plaats moet vinden.

In hoofdstuk 6 wordt de nWSW beschreven. Ook in deze casus wordt de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding in grote mate bepaald door de factor interactiviteit, die zich in deze casus kenmerkt door een zekere geslotenheid. De wetgever kiest voor een delegerende stijl van interactiviteit, maar behoudt daarbij de controle, met name wanneer de principes van decentralisatie en bedrijfsmatig werken hun intrede doen in het overheidsbeleid en de noodzaak tot bezuinigen toeneemt. De geslotenheid van de interactie, biedt weinig ruimte voor de factor wetenschappelijke onderbouwing. Wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses zijn niet aan de orde. Tacit knowledge en ervaring uit de praktijk worden [zeer] selectief benut, namelijk voor zover deze passen binnen de bestaande kaders van de sociale werkvoorziening en bij de voorgenomen beleidsplannen. De wetgever heeft onvolledig zicht op de praktijk en de doelstellingen in de wet sluiten te weinig aan bij de praktijk. De vrijblijvendheid is groot en actoren zijn weinig bereid hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijk belang. De cultuurverandering, die met de wet wordt beoogd, wordt belemmerd, door de complexe interactie tussen actoren in de sector en door de poging van de wetgever om

meerdere lastig te combineren doelen in één wet te verenigen. Ook de positie van de sociale werkvoorziening, dat als instituut in de samenleving verschillende morele kanten kent, kan de toepassing van bedrijfsmatigheid lastig maken voor de betrokken actoren.

Hoofdstuk 7 beschrijft de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet. Deze beleidsvoorbereiding kenmerkt zich door een open en samenwerkende stijl van interactiviteit, met een geringe rol voor de overheid en de politiek. De relevante actoren trachten gezamenlijk in een open debat te komen tot verbetering van de euthanasiepraktijk. Er is sprake van een gedeelde noodzaak om te komen tot beleid en van respect, voor de verschillende opvattingen, normen en waarden. De factor interactiviteit is bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Vanwege de grote openheid van de interactie en het breed gedeelde gevoel van gemeenschappelijkheid, wordt ruimte geboden aan de factor wetenschappelijke onderbouwing. Er is sprake van een intensieve benutting van tacit knowledge, praktijkonderzoeken en jurisprudentie, waardoor actoren tijdens de beleidsvoorbereiding hun eigen handelen construeren en modelleren. De benutting van verschillende vormen van kennis, ervaring en informatie heeft een rationaliserende en dempende werking op het euthanasiedebat en brengt actoren dichterbij. De beleidstheorie van de wet is de wettelijke verankering van de handelings-theorie. Het beleid sluit goed aan bij de praktijk en de beoogde cultuurverandering voltrekt zich tijdens de beleidsvoorbereiding. Wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses zijn daarbij niet aan de orde.

In hoofdstuk 8 wordt de Winkeltijdenwet beschreven. De beleidsvoorbereiding van deze wet kenmerkt zich lange tijd door een open en samenwerkende stijl van interactiviteit met een geringe rol voor de overheid en de politiek. Actoren trachten gezamenlijk, in een open debat, te komen tot een aanvaardbaar compromis. Zij accepteren dat het niet zal lukken iedereen tevreden te stellen, gezien de diversiteit aan belangen, dat gemoeid is met het winkelsluitingsvraagstuk. Wanneer in de jaren tachtig liberalisering en marktwerking worden geïntroduceerd in het overheidsbeleid, wordt de stijl van interactiviteit meer delegerend van aard, zonder dat wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan de open aard van de factor interactiviteit. Deze factor is bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Vanwege de openheid van de interactie worden tacit knowledge, praktijkervaringen en praktijkonderzoeken, naar de haalbaarheid van wetsvoorstellen, intensief benut. Wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses zijn daarbij niet aan de orde. De ervaringen, die worden opgedaan in de praktijk, zorgen ervoor

dat het maatschappelijk aanvaardbare kader voor de Winkeltijdenwet wordt gevormd. De ruime tijd die wordt genomen voor de beleidsvoorbereiding en het feit dat het beleid grotendeels tot stand komt in de praktijk, zorgen ervoor dat de cultuuromslag, die wordt beoogd met de wet, zich voltrekt tijdens het proces.

In hoofdstuk 9 wordt de vergelijkende analyse tussen de vier cases beschreven. Daarnaast worden de bevindingen uit de theorie geconfronteerd met die uit de empirie en wordt de empirie gereflecteerd op de drie actuele thema's behandeld in hoofdstuk 4.

De bevindingen uit de empirie bevestigen de veronderstelde positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Bij de cases met een hogere effectiviteit is de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, volgens het ideaaltypisch model, vele malen beter dan bij de cases met een lagere effectiviteit. De empirie maakt daarbij duidelijk dat de relatie, tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid, diffuus is en dat hieraan op basis van dit proefschrift weinig nadere duiding te geven is.

De empirie ontkracht de bevinding uit de geraadpleegde literatuur, dat de wetenschappelijke onderbouwing van beleid plaats dient te vinden aan de hand van [harde] wetenschappelijke kennis. Uit de casestudy blijkt dat in geen van de vier cases het beleid is geconstrueerd aan de hand van wetenschappelijke theorieën en modellen, in de zin van ex ante beleidsanalyses of toekomstverkenningen. De afwezigheid daarvan is niet van invloed op de effectiviteit van het beleid. In de empirie is uitsluitend sprake van wetenschappelijke onderbouwing in de zin van tacit knowledge en praktijkonderzoeken. Daarbij gaat het niet om de aantoonbaarheid of reconstrueerbaarheid van de veronderstellingen van het beleid, maar om de aansluiting van het beleid op de praktijk en om het voorkómen dat beleid teveel is gebaseerd op alleen willekeur, intuïtie en vermoedens. De empirie ontkracht dat het daarbij moet gaan om een rigide gepland en gestructureerd proces, aan de hand van een procedure of dat daarop een onafhankelijke partij moet toezien, zoals de RPE voorschrijft.

De empirie geeft een belangrijke aanvulling op de theorie met een nadere duiding aan de relatie tussen de factor interactiviteit en de factor wetenschappelijke onderbouwing. De casestudy maakt namelijk duidelijk dat de factor interactiviteit de noodzakelijke voorwaarde is voor de factor wetenschappelijke onderbouwing. De factor wetenschappelijke onderbouwing heeft een open interactiviteit nodig, om van invloed te kunnen zijn op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Daarnaast maakt de empirie duidelijk dat de factor interactiviteit een compenserende werking kan hebben op de factor wetenschappelijke onderbouwing. Want een open interactiviteit kan er bijvoor-

beeld toe bijdragen dat onduidelijke kennis, door onderlinge afstemming tussen actoren, duidelijker wordt. Daarbij geldt dat de factor interactiviteit de factor wetenschappelijke onderbouwing niet kan vervangen, omdat er in de praktijk altijd tacit knowledge aanwezig zal zijn. Tevens blijkt uit de empirie dat de factor wetenschappelijke onderbouwing een rationaliserende en ordenende werking kan hebben op de factor interactiviteit. De factor wetenschappelijke onderbouwing kan verschillende visies op een vraagstuk zichtbaar maken en de bespreekbaarheid ervan vergroten. Dit draagt bij aan de interactie tussen actoren en kan hen dichterbij elkaar brengen.

Op basis van de empirie kan een aanvulling worden geboden op de drie actuele thema's uit hoofdstuk 4. Effectief en veerkrachtig beleid is met name te verwachten wanneer het geheel van het handelen van bij de beleidsvoorbereiding betrokken actoren zich kenmerkt door een grote mate van zelfsturing; kenmerken vertoont van transdisciplinariteit en trajectmanagement en er sprake is van een groot reflexief en lerend vermogen van deze actoren op basis van kennis en ervaring van de huidige praktijk en niet zozeer over de toekomst. Juist die benutting van tacit knowledge en praktijkonderzoeken leidt niet alleen tot sociaal robuuste kennis maar ook tot inzicht in actuele praktijk en in de reflexiviteit en veranderingsgezindheid van de relevante actoren. Dit biedt aanknopingspunten voor het beleid in de praktijk en voorkomt dat beleid wordt gebaseerd op verouderde kennis.

Het inzicht dat is verkregen uit de empirie leidt tot verdere aanscherping van de hypothese. De aangescherpte hypothese op basis van de empirie is:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de wetenschappelijke onderbouwing van beleid op basis van tacit knowledge en praktijkonderzoeken; om een open stijl van interactiviteit en aansluiting van die stijl bij de karakteristieken van het beleidsvraagstuk; en om de samenhang tussen interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing waarbij interactiviteit de noodzakelijke voorwaarde is voor de wetenschappelijke onderbouwing

Hoofdstuk 10 van dit proefschrift is een discussiehoofdstuk waarin wordt ingegaan op de beperkingen van de gehanteerde onderzoeksmethode en op een aantal andere kritische opmerkingen ten aanzien van de inhoud van dit proefschrift. Dit hoofdstuk dient ertoe de bevindingen in dit proefschrift in perspectief te plaatsen. Daarnaast maakt dit hoofdstuk duidelijk dat vervolgonderzoek noodzakelijk is om meer inzicht te krijgen in het nog relatief onbekende, doch zeer boeiende terrein van de beleidsvoorbereiding.

In hoofdstuk 11 wordt op basis van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken de vraagstelling van dit proefschrift als volgt beantwoord: *Een optimale beleidsvoorbereiding is een interactieve ex ante evaluatie.*

Dit betekent dat de gehele beleidsvoorbereiding een enigszins, voor zover de dynamiek van de interactie en de complexiteit van het vraagstuk en de context dit toelaten, gerichte exercitie is om te komen tot inzicht in de te verwachten effectiviteit van bepaalde beleidsalternatieven, op basis van tacit knowledge en praktijkonderzoeken die beschikbaar zijn dankzij de betrokkenheid van actoren uit de samenleving bij de beleidsvoorbereiding. De beleidsvoorbereiding resulteert in beleid dat, naar verwachting in de praktijk, doeltreffend en doelmatig zal zijn en goed uitvoerbaar en aanvaard. Omdat het aansluit bij verschillende handelingstheorieën, percepties, belevingen, waarheden en rationaliteiten van groepen en individuen in de samenleving. De beoogde cultuurverandering voltrekt zich daarbij al tijdens de beleidsvoorbereiding. De wet is niet de start van het veranderingsproces, maar eerder het sluitstuk ervan.

Dit proefschrift geeft in hoofdstuk 11 drie aanbevelingen, voor de sociale wetenschap, de beleidspraktijk en de politiek.

➤ *Aanbeveling voor de wetenschap: combineer benaderingen en methoden*

Dit proefschrift beveelt aan dat de sociale en beleidswetenschappen niet louter steeds nieuwe beleidstheorieën moeten ontwikkelen, maar vanuit een multiperspectieve benadering meer gebruik moeten maken van de bestaande inzichten. Juist dat leidt tot meer inzichten en toepasbare kennis voor beleid. Dit betekent het maken van een gedegen synthese van verschillende beleidsbenaderingen en - perspectieven en onderzoeksmethoden, in plaats van vasthouden aan het idee dat ze elkaar zouden uitsluiten. Dit betekent ook dat wetenschappers zich meer in de praktijk moeten begeven om te zien en te ervaren hoe die praktijk functioneert; om meer in interactie te komen met andere kennisdragers en om een meer gelijkwaardige positie in te nemen ten opzichte van die relevante anderen.

➤ *Aanbeveling voor de beleidspraktijk: actualiseer de rationele beleidsbenadering op papier*

De aanbeveling voor de beleidspraktijk is om de rationele beleidsbenadering op papier te actualiseren volgens het in dit proefschrift voorgestelde postmoderne rationalistische perspectief. Dit dient op een zodanige wijze te gebeuren dat aan de interactiviteit

en aan de meervoudig-rationele elementen in het beleid een formele waarde wordt toegekend en daarmee deze ‘nieuwe’ beleidsbenadering formeel wordt verankerd.

Deze actualisatie betekent een andere manier van beleid maken. Dit vereist dat geïnvesteerd wordt in de kennis en vaardigheden van beleidsmakers om de juiste rol in te nemen bij de beleidsvoorbereiding en om de juiste balans en maatwerk te vinden bij de inzet van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing. Deze actualisatie betekent ook een andere manier van beleid evalueren. Dit betekent verder kijken dan alleen de ‘harde’ effectiviteit in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook de ‘beleefde’ effectiviteit is van belang.

- *Aanbeveling voor de politiek: Geef ruimte voor het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en investeer in die kwaliteit!*

Dit proefschrift toont aan dat de politiek in grote mate de ruimte ofwel de grenzen bepaalt voor het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Een terughoudende politiek die ruimte geeft voor de beleidsvoorbereiding blijkt een positief effect te hebben op de effectiviteit van het beleid. De invloed van de politiek bepaalt niet alleen de ruimte voor het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding op het niveau van bepaalde beleidsterreinen. Zij kan ook, op een zeer praktische wijze, de ruimte voor de verdere ontwikkeling van die kwaliteit bepalen, namelijk door het mogelijk te maken om te investeren in verbetermogelijkheden, onder andere via onderzoek of door het instellen van en investeren in een permanent [internationaal en multidisciplinair] Center of Excellence voor de beleidsvoorbereiding.

Tot slot.

Met het inzicht dat in dit proefschrift wordt verkregen in de factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren en met de concrete aanbevelingen hierover, staat nog weinig in de weg om de effectiviteit van beleid te bevorderen via de beleidsvoorbereiding. Dit maakt dan ook de relevantie van dit proefschrift duidelijk, voor de wetenschap en de beleidspraktijk.

Het is nu een kwestie van lef en van doorpakken om te kiezen voor kwaliteit, juist in tijden van bezuinigingen. Niet meer een solo-actie, een enkelvoudig-rationele aanpak of eenrichtingsverkeer vanuit Den Haag maar echt in interactie met de samenleving en met intensieve benutting van alle relevante kennis en ervaring die daar leeft.

De overheid kan bij deze grote uitdaging door de politiek en de sociale wetenschappen ondersteund worden, wanneer ook politici investeren in en ruimte geven

voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en wanneer ook de sociale- en beleids-wetenschappers tot een open en intensieve interactie komen met de samenleving en met iedereen die relevante kennis en ervaring heeft voor beleid. Die relevantie is niet meer louter voorbehouden aan wetenschappelijk verantwoorde beleidsanalyses vanuit één specifiek perspectief. Ook andere soorten kennis en andere perspectieven, rationaliteiten, methoden en actoren kunnen een bijzonder waardevolle bijdrage leveren aan de beleidsvoorbereiding. Dit vereist dat binnen de wetenschap concurrentiestrijd en wantrouwen plaats maken voor samenwerking, synthese en vertrouwen. Dit betekent in de beleidspraktijk en in de wetenschap meer en beter gebruik maken van wat er al is, vanuit een multiperspectieve benadering van vraagstukken. Interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zijn de twee kanten van de medaille die daarbij vroegtijdig in het proces kunnen leiden tot effectiever beleid!

Summary

This thesis examines the quality of public policy-making in relation to the effectiveness of policies. The motivation for this research is the lack of attention to public policy-making process in the social and political sciences and in government practice. Few theoretical and empirical works have proposed improvements to the process of public policy-making.

Aim, hypothesis and research question

The aim of this thesis is to:

Offer insight into factors that optimise the public policy-making process so that policies can be improved.

This aim is based on a hypothesis, derived from theories of public administration, sociology and political science. This hypothesis is that an interactive style of government and the use of scientific insights during public policy-making result in more effective policies.

The hypothesis of this thesis is as follows:

The quality of the public policy-making process enhances the effectiveness of policies. This quality is optimised through scientific validation of the policy and through interaction during the process of public policy-making.

This thesis assumes a positive relationship between the quality of the public policy-making process and the effectiveness of policies. The premise is therefore that a high quality of the public policy-making process is a *prerequisite* for effective policies. It is possible, yet not guaranteed, that an optimal process of policy-making can result in effective policies.

This thesis assumes that *scientific validation* and *interaction* can optimise the quality of the public policy-making process and improve the effectiveness of policies.

Scientific validation is the rational and systematic justification of a policy concept through the use of scientific and tacit knowledge. The validation of the draft policy must be reliable and the underlying assumptions of the policy concept should neither be based exclusively on suspicions, intuition, opinions of others or just random ideas, nor be used solely to defend certain interests, to cause unrest or to obscure the issue.

Interaction is the extent to which “a government involves citizens, social organisations, companies and/or other governmental institutions as early as possible in the public policy-making process in order to arrive at policies through an open exchange with them” (Pröpper et al, 1999, p. 15). These definitions are based on theoretical and empirical insights.

The research question of this thesis is as follows:

In which ways can the quality of the public policy-making process be optimised in order to enhance the effectiveness of policies?

Research design

To answer the research question, a deductive and inductive research is employed. The deductive approach entails a literature study of theories of public administration, sociology and political science in order to achieve a greater exploration, an in-depth study and an operationalisation of the hypothesis. This thesis constructs the ideal-typical model for the public policy-making process on the basis of the starting points which the theory offers for the improvement of the effectiveness of policies through the process of policy-making.

This ideal-typical model is inductively tested using four public policy case studies in order to obtain a realistic and practical understanding of the possibilities for optimising the quality of public policy-making. This understanding should enhance the practice of policy-making. Chapter summaries are given below.

Towards an ideal-typical model for the process of public policy-making

Chapter 2 describes the views of the process of public policy-making in relation to the effectiveness of policies in the sciences and in government practice. Since the 1950s, the traditional singular-rational approach has dominated. With the introduction of commercial principles such as competition, deregulation and decentralisation into public policies, this rationality continued throughout the 1980s.

Simultaneously, post-modernism has assumed the character of a cohesive unit of networks. In this post-modern society of networks, the belief in the traditional singular rationality and in the malleability and predictability of society has crumbled. Societal problems are *wicked*, that is very complex, and in public policy-making, emotionality and interaction are also deemed important. The belief in the existence of a single correct approach to solving societal problems has been replaced by several perspectives

[multi-perspectivity], perceptions and rationalities. The traditional singular rationality is replaced with a plural rationality.

Even though the government is part of post-modern society and is therefore also post-modern, the government takes a singular-rational government- perspective on policy-making where the formal and institutionalised procedures and practices for public policy-making, policies and policy cycles are concerned. This is evident in the principles of Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording [VBTB] and in Rege-ling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie [RPE] of the Ministry of Finance (2006); the budget and accounting cycle and the evaluation of policies by the Algemene Rekenkamer on efficiency and effectiveness. This thesis refers to the singu-lar-rational perspective on public policy as the *formal rational approach to policy*.

The findings in chapter 2 lead to the following question:

To what extent can the government create effective policies from the formal rational approach to policy in a post-modern society, in which the traditional singular rationality is no longer self-evident and the belief in the single correct approach to the solutions of societal problems is replaced by multiple perspectives on policy?

Chapter 3 answers this question. The formal rational approach to policy is not, or is only to a very limited extent, expected to lead to effective solutions to social problems. . This follows from the rationalistic policy science perspective, which forms the basis of the formal rational approach to policy and maintains that no wicked problems exist. Problems are uncomplicated and to a large extent solvable through the use of objec-tive and factual [scientific] knowledge. The rational approach also seems less suitable for less complex problems, because this approach presumes the superiority of the singular to plural rationality, even though the singular rationality has ceased to be self-evident.

According to the theories of public administration science, sociology and political science, society benefits from the network- and governance perspective, because this perspective is more compatible with the characteristics of a post-modern society. The network perspective concerns the interaction during the process of public policy-making and the importance of plural-rational elements to policy effectiveness. These elements are, in contrast to the singular-rational elements, more subjective and not entirely value-free; for example, intuitions, tacit knowledge and value systems of in-volved stakeholders. According to this perspective, objective 'hard' scientific know-ledge does not [simply] offer the solution.

The hypothesis of this thesis is that the quality of the process of public policy-making is optimised by the use of scientific validation and interaction. The findings confirm the importance of an interactive process of public policy-making, which is an important feature of the network perspective. A related question is the extent to which scientific validation is still relevant for the quality of public policy-making. However, there is no reason to reject the hypothesis. The fact that one policy-making process – according to the network perspective – is better suited to addressing post-modern problems does not imply that it is the optimal one.

Chapter 3 poses an additional question:

To what extent is an approach to public policy-making based on the network perspective suited to optimising the quality of the policy-making process such that it enables an improvement of the effectiveness of policies at an early stage in the process of policy-making?

This thesis does not regard the network perspective as entirely suited for this purpose, for two reasons. The first reason is that this thesis focuses on an optimal public policy-making process for the problems in post-modern societies and should therefore involve multiple perspectives. This implies that no single policy science perspective is chosen.

The second reason is that this thesis aims to achieve realistic and practical insights into the possibilities for optimising the quality of the public policy-making process. The use of the network perspective such as in the current, formal practice of the government is regarded as unrealistic in this thesis. Nonetheless, it is recognised that in the current practices of public policy-making, horizontal governance-like methods of policy-making are applied and in the social sciences further developments of different themes within the network perspective are taking place. Three of these themes are discussed in chapter 4: the *transdisciplinarity* of the relationship between knowledge and policy; *reflexivity* on the learning and reflexive ability of the stakeholders involved in the policy-making process and of social systems; and *trajectmanagement* on the ways in which the policy-making process in a postmodern society can be directed.

However, the network perspective presumes a horizontal management philosophy; the current formal practices of public policy-making show a vertical management philosophy. If the government replaced its rational perspective with the network one, it would transform the formal and institutional tasks, roles and legislative responsibilities of the government. This would affect the foundations of the Dutch state in ways that are unrealistic and not feasible.

At the end of chapter 3 another question presents itself:

How can the government achieve effective policies in a way that does justice to the multiple perspectives in society and that is both realistic and feasible?

In chapter 4 the answer to this question is found in the *post-modern rationalistic perspective*. This perspective is an actualisation of the formal rational approach to policy to the post-modern developments in society. Characteristic of this perspective is its rational basis and that it is composed of five other policy science perspectives. It has a public policy-making process, which respects social diversity, and is realistic and feasible, due to the adherence to the starting points of the formal rational approach to policy. These starting points are the current political system, a vertical management philosophy, the budget and accounting cycle, and the associated legislation. An important starting point of this post-modern rationalistic perspective is that the singular- and the plural-rational elements are regarded as equally important for the quality of the public policy-making process and for the effectiveness of policies.

In chapter 4 the ideal-typical model for public policy-making is constructed from this post-modern rationalistic perspective. This model shows that the quality of public policy-making, according to the theoretical insights, is optimised by scientific validation and interaction. According to the literature, these factors seem to require one another for the optimisation of quality, since the necessary knowledge for public policy-making is spread among stakeholders in society. To acquire that knowledge, an interactive approach is necessary, which generates support for the policy. Furthermore, scientific validation concerns the justification of policies with both scientific and tacit knowledge. The obtained theoretical insights show that both factors are of equal importance for the quality of public policy-making. In addition, interaction can assume different forms or styles, and that the appropriateness of the style depends on the policy issue and the context. In the ideal-typical model, the presumed relationship between the quality of public policy-making on the one hand and the effectiveness of policies on the other is inherently positive yet diffuse and probabilistic. On the basis of these theoretical insights, the hypothesis is refined as follows:

The refined hypothesis on the basis of theory:

The quality of the public policy-making process enhances the effectiveness of policies. This quality is optimised by the scientific validation of policies and by interaction during the policy-making process. More specifically, this quality is affected by the style of the interaction that is used by the

government during policy-making and the relationship between the scientific validation and this interaction. These two factors need one another if optimisation is to be achieved.

From an ideal-typical model to realistic and practical insights

Following the deductive research approach, the ideal-typical model for public policy-making is inductively tested using four public policy case studies. This thesis conducts two case studies of ineffective policies (that is the Act on the quality of institutionalised health care [Quality Act] and the new regulations concerning the Sheltered Employment Act [Employment Act]). Moreover, the ideal-typical model is tested using two effective public policy case studies (that is the Act on euthanasia and assisted suicide [Euthanasia Act] and the Act on shop opening times [Shops Act]).

Chapter 5 discusses the public policy-making for the Quality Act. The quality of the policy-making for this Act is largely determined by the interaction factor. The government has made conditional self-regulation the style of interaction and the starting point for the validation of the policy. This style is characterised by reticence. The government is set to establish a policy and to introduce commercial principles in the health care sector. Stakeholders play a minor role in the process of policy-making and there is little shared need or commitment to develop a public policy. Scientific validation factor plays a negligible role due to the closed nature of the interaction. Scientific ex-ante analyses of the public policy are not performed. Tacit knowledge and practical experiences are largely unused and advice for achieving an improved interaction and a better validation of the policy are unheeded by the government. The government therefore has little insight into the views, opinions and behaviours of the target groups of the policy. The policy is not consistent with reality and the government has little regard for the desired cultural change, which must occur after the policy has been made.

Chapter 6 describes the Employment Act. In this case study, the quality of the public policy-making process is largely determined by the interaction factor, which again is characterised by a certain degree of reticence. The legislator chooses a delegating style of interaction, yet remains in control, especially when commercial work principles and the principles of decentralisation are introduced into government policies and when there is a greater need to make cuts to spending. The closed nature of the interaction offers little room for scientific validation. Scientific ex-ante analyses of public policies have not been carried out. Tacit knowledge and practical experiences are [very] used

only insofar as they fit within the existing frameworks of the sheltered employment schemes and with the intended policy. The government has insufficient insight into reality and the objectives of the Act are incongruous with reality. Non-commitment is high and stakeholders are rarely willing to subordinate their own interests to those of society. The cultural change which the Act intends is hindered by the complex interaction among stakeholders in the sector and by the attempt of the government to combine multiple and disparate targets into a single Act. Additionally, the position of the sheltered employment schemes, as an institution in society with different moral sides, may make the application of commercial work principles difficult for the stakeholders.

Chapter 7 describes the policy-making process of the Euthanasia Act. This process is characterised by an open and collaborative style of interaction, with a minor role for the government and politics. The relevant stakeholders work together through an open debate in an attempt to improve the practice of euthanasia. There exists a shared need to establish a public policy and respect for different beliefs, norms and values. The interaction factor determines the quality of the public policy-making process. Due to the very open nature of the interaction and the widely shared sense of community, there remains room for the factor scientific validation. There is an intensive use of tacit knowledge, practical research and jurisprudence, through which stakeholders construct and model their actions during the policy-making process. The use of different forms of knowledge, experience and information has a rationalising and a damping effect on the euthanasia debate and brings the stakeholders closer together. The theory of the policy in the Act is the statutory basis of Action theory. The policy is congruous with practice and the intended cultural change occurs during the policy-making process. Scientific ex-ante analyses of the policy are thereby not required.

Chapter 8 describes the Shops Act. The policy-making process of this Act has traditionally been characterised by an open and collaborative style of interaction with a minor role for the government and politics. Together, stakeholders seek an acceptable compromise through open debate. They accept that they will not succeed in satisfying everyone, given the diversity of interests that is involved with the question of shop closing times. When liberalisation and market forces are introduced in public policies in the 1980s, the style of interaction takes on a more delegated nature without substantial detriment to its openness. The interaction determines the quality of the policy-making process. Due to the openness of the interaction, tacit knowledge, practical experience and practical research into the feasibility of the proposed legislation are

intensively used. Scientific ex-ante analyses are thereby not required. Practical experiences ensure the formation of a socially acceptable framework for the Shops Act. The extensive time taken for the policy-making process and the fact that the Act to a large extent originates from practice ensure that the cultural change, which the Act intends, is accomplished during the policy-making process.

Chapter 9 describes a comparative analysis among the four public policy case studies. Moreover, the findings from theory are juxtaposed with the empirical findings and these empirical findings are reflected on the three themes discussed in chapter 4.

The empirical findings confirm the assumed positive relationship between the quality of the policy-making process and the effectiveness of policies. For the policy case studies with a higher effectiveness, the quality of the policy-making process is, according to the ideal-typical model, much higher. Furthermore, empirical observations illustrate that the relationship between the quality of the policy-making process and the effectiveness of policies is diffuse and that, little further interpretation of it can be made in this thesis.

Practical experiences invalidate the conclusion drawn from the literature that the validation of policies must take place according to [hard] scientific knowledge. The case studies show that in none of the four case studies is the public policy constructed on the basis of scientific theories and models in the sense of an ex-ante analysis of the policy or explorations of the future. The lack thereof has no influence on the effectiveness of the policy. In practice, scientific validations are only used in the sense of tacit knowledge and practical research. They are not used in relation to the demonstrability or the reconstructability of the assumptions of the policy, but only with respect to the congruity of the policy with practice and in order to prevent policies from relying on randomness, intuition and suspicions. It has been empirically refuted that this must involve a rigidly planned and structured process, one that is based on a procedure or be overseen by an independent party, as the RPE requires.

Empirical observations provide an important addition to the theory with a detailed interpretation of the relationship between interaction and scientific validation. The case studies show that interaction is a prerequisite for scientific validation. Scientific validation requires an open interaction if it is to influence the quality of the public policy-making process. In addition, empirical observations demonstrate that interaction can counterbalance scientific validation: an open interaction may, for example, contribute to the clarification of knowledge through harmonisation of stakeholders. However, interaction cannot replace scientific validation, because in practice tacit

knowledge will always be present. Empirical observations also show that scientific validation has a rationalising and organising effect on interaction. Scientific validation can model different views on an issue and make the issue more discussable. This contributes to the interaction among stakeholders and can bring them closer together.

On the basis of empirical observations an addition to the three contemporary themes in chapter 4 can be offered. Effective and resilient policies are to be expected particularly when all of the actions of the stakeholders involved in the public policy-making process are characterised by a large degree of autonomy; show the characteristics of transdisciplinarity and trajectory management and if there is a significant learning and reflexive ability of these stakeholders on the basis of knowledge and experience of the current practices rather than about the future. Precisely this usage of tacit knowledge and practical research leads not only to socially robust knowledge but also to insight into the current practices and in the reflexivity and the willingness to change for the relevant stakeholders. This offers connecting factors for the practice of policy-making and prevents policies from being based on outdated knowledge.

The insights obtained from the empirical observations lead to a further refining of the hypothesis. The refined hypothesis on the basis of empirical observations is:

The quality of the public policy-making process enhances the effectiveness of policies. This quality is optimised through the scientific validation of policies and through interaction during the policy-making process. More specifically, it requires the scientific validation of policies on the basis of tacit knowledge and practical research, an open style of interaction that is congruous with the characteristics of the policy issue, and consistency between the interaction and the scientific validation, whereby interaction is a prerequisite for scientific validation.

Chapter 10 discusses the limitations of the research method and makes a few other critical observations. This chapter contextualises the findings of this thesis. Moreover, this chapter shows that additional research is required to obtain further insight into the thus far relatively unknown, yet highly interesting, subject of public policy-making.

In chapter 11 the research question is answered based on the findings of previous chapters: *An optimal process of public policy-making is an interactive ex-ante evaluation.*

This implies that the entire policy-making process is a targeted exercise to achieve insight into the expected effectiveness of certain policy alternatives on the basis of the available tacit knowledge and practical research, thanks to the involvement of stakeholders during the process of policy-making, given the dynamics of the interaction,

the complexity of the issue and the context. A high quality process of policy-making results in policies that are expected to be effective and efficient, enforceable, and acceptable to society. This results from their congruity with Action theories, perceptions, experiences, truths and rationalities of social groups and individuals. Moreover, the desired cultural change occurs during the process of policy-making. The legislation is not the start of the change; it is the culmination thereof.

In chapter 11, this thesis makes three recommendations for social scientists, for policy-makers and for politics.

➤ *Recommendation for the social sciences: Combine approaches and methods.*

This thesis recommends that the social and public administration sciences should not simply keep developing new theories of policy-making. Instead, they should – from a multi-perspective approach – make more extensive use of existing insights. This will lead to additional insights and applicable knowledge for policy-making. It means conducting a thorough synthesis of approaches to and perspectives on policy-making and of research methods, instead of assuming that these ideas are mutually exclusive. This also implies that scientists should get more involved in the practices of public policy-making in order to see and experience how this practice functions, so that more interaction occurs with other experts and to take on a more equal position with respect to these other experts.

➤ *Recommendation for policy-makers: Actualise the formal rational approach to policy-making.*

The recommendation for policy-makers is to actualise the formal rational approach to policy-making on the basis of the post-modern rationalistic perspective proposed here. A formal value should be assigned to the interaction and to the plural-rational elements of the policy, thereby establishing this 'new' approach to policy-making.

This actualisation is a different approach to policy-making. It requires investments in the knowledge and skills of policy-makers so that they can assume the appropriate role during the process of policy-making and find the right balance of interaction and scientific validation. This actualisation also implies a different way of evaluating policies. It means looking beyond the 'hard' performance of policies in terms of effectiveness and efficiency. The 'perceived' effectiveness of policies is also of importance.

- *Recommendation for politics: Allow room for the optimisation of the quality of the policy-making process and invest in that quality.*

This thesis demonstrates that politics determine the space or the boundaries for the optimisation of the quality of the policy-making process. If politics assumes a reserved attitude that gives room to the policy-making process, then this has positive consequences for the effectiveness of the policy. The influence of politics does not merely determine the scope for the optimisation of the quality of the policy-making process at the level of certain policy issues. It may also, in a very practical manner, determine the scope for further developments of this quality, by enabling investments in opportunities for improvement through research or by setting up and investing in a permanent [international and multidisciplinary] Center of Excellence for policy-making.

Finally.

Given the insights that this thesis makes into the factors that optimise the quality of the policy-making process, and with the accompanying recommendations, little stands in the way of improving the effectiveness of policies through the policy-making process. This therefore shows the relevance of this thesis for the sciences and for the practice of policy-making.

It is now a matter of courage and perseverance in choosing for quality, especially in times of cuts to public spending. No more solo-actions, a singular-rational approach or one-way traffic from The Hague, but instead true interaction with society and extensive use of all relevant knowledge and experience that it contains.

Politics and the social sciences may support the government in this great challenge, if politicians also invest in and allow room for a high quality of the policy-making process and if social and public administration scientists allow for an open and intensive interaction to take place with society and with everyone who has knowledge and experience relevant to the policy. That relevance is no longer limited to scientifically sound analyses of policies from a single perspective. Other types of knowledge and other perspectives, rationalities, methods and stakeholders can make an invaluable contribution to the process of policy-making. This requires competition and distrust within the sciences to make way for cooperation, synthesis and trust. It means that more and better use of what already exists must be made in the practice of policy-making and in the sciences through a multifaceted approach. Interaction and scientific validation are two sides of the same coin that can lead to more effective policies early in the process of policy-making!

Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en achtergrond	1
1.2 Probleemstelling en hypothese	4
1.2.1 Doelstelling	4
1.2.2 Hypothese	5
1.2.3 Vraagstelling	7
1.2.4 Conceptueel model	7
1.3 Onderzoeksonderwerp	10
1.3.1 Deductieve onderzoeksaanpak	10
1.3.1.1 Dataselectie literatuuronderzoek	11
1.3.1.2 Data- analyse literatuuronderzoek	11
1.3.2 Inductieve onderzoeksaanpak	12
1.3.2.1 Casusselectie	15
1.3.2.2 Dataselectie casestudy	20
1.3.2.3 Data- analyse casestudy	25
1.4 Leeswijzer	27
2. De ontwikkeling van de beleidsvoorbereiding	29
2.1 Studie van de beleidsanalyse	30
2.2 Van bovennatuurlijke tot probleemoplossende beleidsanalyse	31
2.3 Professionalisering van beleidsanalyse	34
2.3.1 Technisch- rationele beleidsanalyse	34
2.3.2 Kritiek op de technisch- rationele beleidsanalyse	35
2.3.3 Incrementele beleidsanalyse	37
2.3.4 Mixed scanning beleidsanalyse	39
2.4 Bedrijfsmatige beleidsanalyse	40
2.4.1 Bedrijfsmatig beleid als oplossing	40
2.4.2 Bedrijfsmatige beleidsanalyse in een postmoderne samenleving	46
2.5 Conclusie	49
3. Rationaliteit in een postmoderne samenleving	51
3.1 Beleidswetenschappelijke perspectieven	52
3.1.1 Rationalistisch perspectief	54

3.1.2	Institutioneel perspectief	59
3.1.3	Normatief perspectief	60
3.1.4	Netwerkenperspectief	62
3.1.5	Sociaal- constructivistisch perspectief	65
3.1.6	Onderscheid tussen perspectieven op het belang van enkelvoudige en meervoudige rationaliteit	67
3.2	Effectief beleid voor postmoderne problemen	68
3.2.1	Postmoderne problemen	68
3.2.2	Antwoord op de vraag	70
3.2.3	Betere aansluiting	72
3.3	Conclusie	74
4.	De beleidsvoorbereiding in de toekomst	79
4.1	Postmodern rationalistische perspectief	81
4.1.1	Samengesteldheid van het postmoderne rationalistische perspectief	81
4.1.2	Basisassumpties van het postmoderne rationalistische perspectief	88
4.1.3	Effectiviteit volgens het postmoderne rationalistische perspectief	92
4.2	Optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding	96
4.2.1	Indicaties voor factoren die de kwaliteit optimaliseren	96
4.2.2	Wetenschappelijke onderbouwing	106
4.2.2.1	Definitie van wetenschappelijke onderbouwing	106
4.2.2.2	Operationalisatie van wetenschappelijke onderbouwing	108
4.2.3	Interactiviteit	110
4.2.3.1	Definitie van interactiviteit	110
4.2.3.2	Operationalisatie van interactiviteit	112
4.2.4	Samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit	117
4.2.5	Van conceptueel model naar ideaaltypisch model	120
4.3	Verloop van de optimale beleidsvoorbereiding	124
4.3.1	Aard van de optimale beleidsvoorbereiding	125
4.3.2	Rol van de overheid en andere actoren bij de beleidsvoorbereiding	128
4.3.3	Stappen in de beleidsvoorbereiding	131

4.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen vanuit theoretisch perspectief	136
4.5 Conclusie vanuit theoretisch perspectief	141
Intermezzo: inleiding tot de empirie	145
5. Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg	149
5.1 Kwaliteitswet	149
5.2 Effectiviteit van de Kwaliteitswet	151
5.3 Beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet	156
5.3.1 Interactiviteit van de Kwaliteitswet	157
5.3.2 Wetenschappelijke onderbouwing van de Kwaliteitswet	172
5.4 Onderzoeksvragen beantwoord voor de Kwaliteitswet	177
5.5 Conclusie over de Kwaliteitswet	179
6. Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening	181
6.1 Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening	181
6.2 Effectiviteit van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening	182
6.3 Beleidsvoorbereiding van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening	186
6.3.1 Interactiviteit voor de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening	187
6.3.2 Wetenschappelijke onderbouwing van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening	192
6.4 Onderzoeksvragen beantwoord voor de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening	197
6.5 Conclusie over de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening	199
7. Wet toetsing levensbeëindiging en hulp bij zelfdoding	201
7.1 Euthanasiewet	201
7.2 Effectiviteit van de Euthanasiewet	203
7.3 Beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet	205
7.3.1 Interactiviteit van de Euthanasiewet	207
7.3.2 Wetenschappelijke onderbouwing van de Euthanasiewet	216
7.4 Onderzoeksvragen beantwoord voor de Euthanasiewet	220
7.5 Conclusie over de Euthanasiewet	222

8. Winkeltijdenwet	225
8.1 Winkeltijdenwet	225
8.2 Effectiviteit van de Winkeltijdenwet	226
8.3 Beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet	229
8.3.1 Interactiviteit van de Winkeltijdenwet	231
8.3.2 Wetenschappelijke onderbouwing van de Winkeltijdenwet	237
8.4 Onderzoeksvragen beantwoord voor de Winkeltijdenwet	242
8.5 Conclusie over de Winkeltijdenwet	245
 9. Vergelijkende analyse	 247
9.1 Vergelijkende analyse van vier cases	247
9.1.1 Datamatrix vergelijkende analyse	248
9.1.2 Overeenkomsten en verschillen op de factor interactiviteit	205
9.1.3 Overeenkomsten en verschillen op de factor wetenschappelijke onderbouwing	271
9.2 Beantwoording van onderzoeksvragen vanuit empirisch perspectief	275
9.3 Conclusie vanuit empirisch perspectief	283
9.4 Vergelijkende analyse van de theorie versus de empirie	287
9.4.1 Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?	289
9.4.2 Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?	290
9.4.3 In welke mate bevordert een optimale beleidsvoorbereiding de effectiviteit van beleid?	292
9.5 Conclusie over de vergelijkende analyse van de theorie versus de empirie	295
 10. Discussie	 297
10.1 Discussie over de onderzoeksmethode	297
10.2 Andere discussiepunten	302

11. Conclusies en aanbevelingen	309
11.1 Conclusie over de hypothese en centrale vraagstelling	309
11.2 Conclusie over de relevantie van het proefschrift	315
11.3 Aanbevelingen	318

Bijlagen

Bijlage 1 Wetenschappelijke verantwoording	327
Bijlage 2 Verantwoording operationalisatie	333
Bijlage 3 Overzicht geïnterviewden	343
Bijlage 4 Beleidsvoorbereiding Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg	347
Bijlage 5 Beleidsvoorbereiding Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening	351
Bijlage 6 Beleidsvoorbereiding Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding	355
Bijlage 7 Beleidsvoorbereiding Winkeltijdenwet	359
Literatuurlijst	363
Curriculum Vitae	416

1. Inleiding

Voorliggend hoofdstuk begint met een beschrijving van de aanleiding en achtergrond van dit proefschrift in paragraaf 1.1. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 achtereenvolgens ingegaan op de probleemstelling, de hypothese, de vraagstelling en het conceptueel model. Aansluitend wordt in paragraaf 1.3 de onderzoeksmethode behandeld, met in subparagraaf 1.3.1 en 1.3.2 een toelichting op respectievelijk de deductieve en de inductieve werkwijze daarbij. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.4 afgesloten met de leeswijzer voor dit proefschrift.

1.1 Aanleiding en achtergrond

De beleidsvoorbereiding is een onderbelicht onderwerp in de bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke literatuur en in de beleidspraktijk van de overheid.¹ Dit is de aanleiding voor dit proefschrift, dat gaat over dat onderwerp.

Onderbelicht in de wetenschap

Er is weinig gedegen theoretisch en vooral empirisch onderzoek beschikbaar om de beleidsvoorbereiding te verbeteren. Rond de jaren zestig van de vorige eeuw is een aantal theorieën ontwikkeld over beleidsvorming. Jaren van intensieve onderzoeken die daarop volgden, hebben niet geleid tot nieuwe inzichten, hooguit tot aanscherping van bestaande theorieën (Dror, 2003). De literatuur die wordt geraadpleegd over beleid maken, is volgens Hoppe (1985; 1988) vaak van oude datum omdat nog niet zo heel lang nieuwe inzichten aan terrein winnen in onderzoek en theorie. Hoogerwerf (1993) stelt hierover: “De empirische theorie over beleidsvoorbereiding is nog altijd onderontwikkeld. Typerend is dat Etzioni in een overzicht over de lotgevallen van ‘mixed scanning’ twintig jaar na de eerste publicatie vaststelt dat zijn theorie ‘generated a steady stream of discussion, criticism, and applications but very little empirical research. Mason en Mitroff stellen: ‘What policymakers lack are theories that are grounded in the best of practice, and practice that is guided by the kind of theory from which it can learn with benefit.’” (Hoogerwerf, 1993, p 122). Volgens Anderson (2006) zou het niet eens mogelijk zijn te komen tot een goede en generiek toepasbare theorie over de beleidsvoorbereiding vanwege de complexiteit van de materie. Hufen en Ringeling (1990) merken op dat concrete aanwijzingen of een handreiking om te komen tot een betere beleidsvoorbereiding lijken te ontbreken. Hoewel de afgelopen

¹ In dit proefschrift wordt met overheid bedoeld de rijksoverheid als wetgever en/ of als bestuurder.

jaren publicaties zijn verschenen over ogenschijnlijk gelijke onderwerpen of overlap-pende of aan de beleidsvoorbereiding aanpalende thema's zoals over besluitvormings-processen en – theorieën en over procesmanagement, lijkt er toch relatief weinig ma-teriaal beschikbaar over de beleidsvoorbereiding en mogelijkheden deze te verbeteren, dat gebaseerd is op systematisch empirisch onderzoek en dat zich niet primair richt op de proceskant van de beleidsvoorbereiding maar waarbij ook gekeken wordt naar factoren die de beleidsvoorbereiding kunnen optimaliseren.

Onderbelicht in de praktijk

Sinds begin jaren negentig wordt door opeenvolgende kabinetten gestreefd naar een slagvaardige overheid die oplossingen voor complexe beleidsproblemen zoekt in sa-menspraak met burgers en maatschappelijke organisaties (kamerstuk 23715 nr 11; 26024 nr 10; 29362 nr 1; 30891 nr 4). In 2007 wordt dit streven op ambtelijk niveau nader uitgewerkt door de secretarissen- generaal van de rijksdienst. Zij constateren dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding moet worden verbeterd door het toepassen van een interactieve bestuursstijl en door het benutten van wetenschappelijke inzicht-en. Het oordeel van de secretarissen- generaal over de kwaliteit van de beleidsvoorbe-reiding komt overeen met eerdere bevindingen van de Algemene Rekenkamer [Re-kenkamer] (2003) en wordt later bevestigd door de Tweede Kamer (2009). Beide or-ganen stellen dat de beleidsvoorbereiding gebrekkig is, de beleidsvoornemens te ambi-tieus zijn en er weinig zicht is op de te verwachten effectiviteit van beleidsvoorne-mens. Van een aantal grote falende beleidsprojecten, zoals de Onderwijsvernieuwin-gen in de jaren negentig, de uitbreiding van de Rotterdamse haven met de Tweede Maasvlakte en de uitbreiding van vliegveld Schiphol in Flevoland is achteraf vastge-steld dat een gedegen voorbereiding schade had kunnen voorkomen (commissie On-derwijsvernieuwingen, 2008; Raad van State, 2005/ 2007).

Uit onderzoek van Dror (2003) naar de beleidsvoorbereiding in een aantal landen blijkt dat de kwaliteit ervan net volstaat om te overleven, dat wil zeggen om de meest prangende maatschappelijke problemen te beteugelen en het publiek tevreden te stel-len. Dit kwaliteitsniveau vormt een groeiend risico in een samenleving die steeds meer geconfronteerd wordt met complexe problemen waarvan de samenleving eist dat ze in korte tijd en met zo min mogelijk middelen worden opgelost. In de beleidspraktijk blijft de meeste politieke en ambtelijke aandacht uitgaan naar de beleidsuitvoering. Want daar zouden zich de meeste problemen voordoen. Bovendien zou de beleidsuit-voering het beeld en het oordeel van de maatschappij over het beleid bepalen (nota

Vernieuwing Rijksdienst, 2007). Allison (In: Dunn, 1993) constateert hierover dat slechts tien procent van het werk dat wordt gedaan om de effecten van het beleid te verbeteren, plaatsvindt voordat het beleid wordt uitgevoerd.

Drie verklaringen voor onderbelichting

In de geraadpleegde sociologische en bestuurskundige literatuur wordt een drietal verklaringen geboden voor de onderbelichting van de beleidsvoorbereiding in de wetenschap en in de beleidspraktijk:

1. De beleidsvoorbereiding is een te complex onderwerp van onderzoek
Volgens Dror (2003) zijn de afgelopen jaren weinig theorieën over de beleidsvoorbereiding ontwikkeld omdat dit een te complex onderwerp van onderzoek is. Enerzijds is het onderwerp te complex om als geheel te beschouwen en moet het worden opgedeeld in onderdelen die afzonderlijk worden bestudeerd. Anderzijds kunnen deze onderdelen niet volledig los van elkaar worden gezien en dient de onderzoeker het geheel voor ogen te houden;

2. Politieke macht wint het van beleidsanalyse
Volgens Lindblom (1993) is de onderbelichting van de beleidsvoorbereiding te verklaren vanuit het feit dat de politieke macht het in de praktijk vaak wint van de beleidsanalyse. Het is niet altijd wenselijk of mogelijk om sociale problemen analytisch te benaderen. Louter de inzet van een studie naar de beleidsvoorbereiding is ontoereikend om te komen tot effectieve beleidsoplossingen. In het beleidsproces komen conflicterende belangen tussen de betrokken partijen vaak voor. Deze kunnen niet [eenvoudig] met een beleidsanalyse worden opgelost. Dan is de inzet van politieke macht noodzakelijk om te komen tot een goede beleidskeuze. Bij die keuze is niet alleen het technische resultaat naar verwachting doorslaggevend maar bijvoorbeeld ook de [her]-verdeling van gewenste en ongewenste beleidseffecten;

3. Onderzoek naar de beleidsvoorbereiding is ongewenst of oninteressant
Onderzoek naar de beleidsvoorbereiding kan ongewenst zijn. Het maakt het functioneren van de overheid en de politiek zichtbaar. Het geeft inzicht in de wijze waarop complexe beleidsvraagstukken worden aangepakt; de belangenafwegingen die zijn gemaakt; de invloed van de politieke en ambtelijke macht en de rol van de overheid ten opzichte van de burger. Daarnaast is het mogelijk dat onderzoek naar de beleidsvoorbereiding niet interessant wordt bevonden. Volgens Dror (2003) overschat de

overheid haar eigen capaciteiten en mogelijkheden ten aanzien van het ontwerpen van beleid en blijft het onderwerp daarom onderbelicht. Lindblom (1993) stelt dat gebrek aan tijd en kennis bij de ambtenarij en de politiek leidt tot een snelle aanpak van problemen in plaats van een uitvoerige beleidsanalyse. Bovendien is denkbaar dat het politiek gezien aantrekkelijker wordt bevonden om de problematiek in de beleidsuitvoering aan te pakken dan in de beleidsvoorbereiding. In de uitvoering zijn interventies immers beter en sneller zichtbaar voor de samenleving.

In dit proefschrift wordt de beleidsvoorbereiding belicht, om zodoende een bijdrage te leveren aan de sociaal- wetenschappelijke theorievorming over beleid en om de beleidspraktijk inzichten te bieden in verbetermogelijkheden ten behoeve van de effectiviteit van beleid.

1.2 Probleemstelling en hypothese

De probleemstelling van dit proefschrift bestaat uit de doelstelling en de daaruit afgeleide vraagstelling. De doelstelling heeft betrekking op het doel van het onderzoek en de vraagstelling betreft het doel in het onderzoek (Verschuren et al, 2007).

1.2.1 Doelstelling

De doelstelling geeft een antwoord op de vraag waarom het onderzoek plaatsvindt (Verschuren et al, 2007). “In een doelstelling wordt vastgesteld wat er in het onderzoek wordt gedaan en voor wie (of met wie) dat wordt gedaan, wat daar waarschijnlijk uitkomt (kennis, een model, verbeteringsvoorstellen) en waarom dat (voor de betrokkenen) relevant is.” (Jonker, J. et al, 2000, p11). De doelstelling van een onderzoek kan gericht zijn op het oplossen van een tekort aan kennis door theorievorming. Daarnaast kan onderzoek gericht zijn op het oplossen van problemen in de praktijk door gebruik te maken van bestaande theorieën (Braster, 2000). De doelstelling van dit proefschrift wordt hierna toegelicht.

Doelstelling:

Het bieden van inzicht in factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren zodat het mogelijk wordt om de effectiviteit van beleid vroegtijdig in het beleidsproces via de beleidsvoorbereiding te bevorderen.

1.2.2 Hypothese

Aan de doelstelling ligt een hypothese ten grondslag die is afgeleid van bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën. De hypothese sluit aan bij de visie van de politieke en ambtelijke top dat een interactieve bestuursstijl en de benutting van wetenschappelijke inzichten bij de beleidsvoorbereiding leiden tot effectiever beleid. Hierna volgt een toelichting op de hypothese.

Hypothese:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding.

In dit proefschrift wordt een positieve relatie verondersteld tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Het gaat om de mate waarin de beleidsvoorbereiding voldoet aan een aantal kenmerken dat de effectiviteit van het beleid bevordert. Deze kenmerken bepalen samen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en als aan deze kwaliteit is voldaan, is effectief beleid te verwachten (Blommestein et al, 1984). De achterliggende gedachte daarbij is dat “[...] de kwaliteit van het beleidsproces grote invloed uitoefent op de effectiviteit van het gevoerde beleid. Met andere woorden: de conclusies over de effectiviteit van beleid zijn gebaseerd op een aantal veronderstellingen over causale verbanden tussen kenmerken van het beleidsproces enerzijds en de beleidseffecten anderzijds.” (Blommestein et al, 1984, p81). Daarbij geldt: “de veronderstelde causale verbanden tussen bepaalde kenmerken van het beleidsproces en de beleidseffectiviteit berusten op een theorie. Daarmee hangt alles af van de empirische juistheid van deze theorie. Mede door gebrek aan vergelijkend- empirisch onderzoek is deze juistheid veelal onzeker.” (Blommestein et al, 1984, p80, 81).

De effectiviteit van beleid wordt in dit proefschrift beschouwd als de afhankelijke variabele die onder invloed staat van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, de onafhankelijke variabele. Kwaliteit wordt daarbij niet gezien als noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit. Het is goed denkbaar dat in de vaak lange periode tussen de beleidsvoorbereiding en het optreden van beleidseffecten diverse andere factoren en processen van invloed zijn op de effectiviteit van het beleid, bijvoorbeeld tijdens de uitvoering van het beleid. Een goede beleidsvoorbereiding is geen garantie voor effec-

tief beleid en het is denkbaar dat effectief beleid ook zonder een goede beleidsvoorbereiding te bereiken is. Want, “Zelfs indien alle assumpties over de invloed van het beleidsproces op de beleidseffectiviteit voldoende empirisch getoetst zijn, dan nog laat de gemeten kwaliteit van het beleidsproces geen harde uitspraken over de beleidseffectiviteit toe. De mate waarin een beleid bijdraagt tot de oplossing of vermindering van maatschappelijke problemen hangt immers niet alleen af van de kwaliteit van het gevoerde beleid (die een functie is van de kwaliteit van het beleidsproces), maar wordt ook bepaald door wat men zou kunnen aanduiden als de grenzen van beleid.” (Blommestein et al, 1984, p84).

Het uitgangspunt in dit proefschrift is dat kwaliteit van de beleidsvoorbereiding *voorwaardenscheppend* is voor de effectiviteit van het beleid. Dit betekent dat de relatie tussen de kwaliteit en de effectiviteit als probabilistisch worden beschouwd. Het is mogelijk, maar niet gegarandeerd dat wanneer de beleidsvoorbereiding optimaal is, effectief beleid te verwachten is.

In dit proefschrift wordt verondersteld dat twee factoren de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Dit zijn de *wetenschappelijke onderbouwing van beleid* en de *interactiviteit* tijdens de beleidsvoorbereiding. Verwacht wordt dat deze twee factoren de effectiviteit van beleid bevorderen en dat er samenhang is tussen de twee factoren. De wetenschappelijke kennis die relevant is voor het ontwerpen van beleid is gefragmenteerd over alle relevante actoren² in de samenleving. Om bij de beleidsvoorbereiding een zo volledig mogelijke inventarisatie en beoordeling te maken van de te verwachten effecten van het beleid én breed gedragen en succesvol te verwachten beleid te ontwikkelen, is betrokkenheid van alle relevante actoren en dus interactiviteit nodig. Een interactieve aanpak maakt het mogelijk om draagvlak te creëren voor het beleid, om tijd, geld en inzet te bundelen en om de samenwerking tussen de betrokken actoren te intensiveren. Daarbij geldt dat het benutten van relevante kennis ter onderbouwing van het beleid kan voorkómen dat de te verwachten effectiviteit van een beleidsvoornemen louter gebaseerd is op vermoedens (Hoogerwerf, 1993; Van Mierlo, 2002).

² In dit proefschrift worden de woorden actoren en veldpartijen door elkaar gebruikt

1.2.3 Vraagstelling

De vraagstelling in het onderzoek betreft dat wat onderzocht moet worden. Deze vraag vloeit voort uit de doelstelling en de hypothese van het onderzoek. (Braster, 2000). De vraagstelling in dit proefschrift wordt hierna toegelicht.

Vraagstelling:

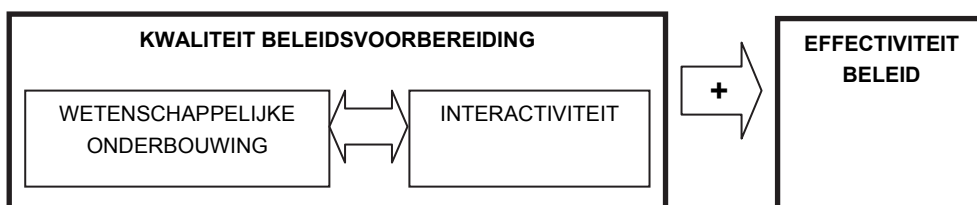
Op welke wijze kan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding worden geoptimaliseerd ten einde de effectiviteit van beleid te bevorderen?

Daarbij gelden drie onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?
2. Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?
3. In welke mate bevordert een optimale beleidsvoorbereiding de effectiviteit van beleid?

1.2.4 Conceptueel model

Het conceptuele model van dit proefschrift wordt bepaald door de probleemstelling en de hypothese [afbeelding 1]. In het conceptuele model wordt zichtbaar om welke onderzoekseenheden het gaat in het onderzoek, wat de eigenschappen zijn van die onderzoekseenheden en welke relaties tussen de eigenschappen van die eenheden gelden (Braster, 2000).



Afbeelding 1 Conceptueel model

Omdat weinig theoretisch en vooral empirisch materiaal beschikbaar is over de beleidsvoorbereiding staan de begrippen en relaties in het conceptuele model bij aanvang van het proefschrift nog niet vast. De begrippen in het conceptuele model zijn richtinggevend van aard. Braster (2000) spreekt van *sensitizing concepts*. Bovendien zijn de begrippen *fuzzy* (Ragin, In: Braster, 2000) waardoor het lastig is er een bepaalde waarde aan toe te kennen. Een begrip is fuzzy als het verschillende en diffuse verschijningsvormen kent en een begrip in samenhang met andere begrippen in een bepaalde context effect sorteert. Dit wordt causale heterogeniteit genoemd. Zo is denkbaar dat een bepaalde vorm van interactiviteit zich beter leent voor het ene beleidsvraagstuk dan voor het andere. Daarmee kan nog niet worden gesteld dat die vorm van interactiviteit per definitie altijd goed of fout is.

Voorlopige definities

Bij aanvang van dit proefschrift wordt aan de begrippen in het conceptuele model een voorlopige definitie toegekend. Deze definities zijn afgeleid van de theorieën die ten grondslag liggen aan de hypothese. Gaandeweg het proefschrift worden de begrippen in het conceptuele model nader gedefinieerd. Dit heeft een theorievormende functie (Boeijs, 2005). Hierna volgt een toelichting op de voorlopige definities van de begrippen in het conceptuele model.

- De *beleidsvoorbereiding* heeft betrekking op "het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid. Hiertoe behoort ook het ontwerpen van beleid, dat wil zeggen het uitdenken, beargumenteren en formuleren van een te voeren beleid. Tot de beleidsvoorbereiding rekenen wij ook de planning, die kan worden omschreven als de systematische voorbereiding van een beleid met behulp van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten." (Hoogerwerf, 1993, p25);
- De *kwaliteit* van de beleidsvoorbereiding heeft betrekking op de mate waarin de beleidsvoorbereiding voldoet aan bepaalde eigenschappen die door de onderzoeker of andere betrokkenen als goed worden gezien (Blommestein et al, 1984);

- *Wetenschappelijke onderbouwing* heeft betrekking op de onderbouwing van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan beleid op basis van wetenschappelijke kennis zodat die veronderstellingen aantoonbaar en reconstrueerbaar zijn (Van Mierlo, 2002);
- *Interactiviteit* heeft betrekking op de mate waarin “een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding [...] van beleid te komen.” (Pröpper et al, 1999, p15);
- De *effectiviteit van beleid* is de mate waarin het beleid bijdraagt aan het oplossen van een maatschappelijk probleem ofwel de mate waarin de doelbereiking te danken is aan het ingezette beleid (Hoogerwerf, 1993).

Afbakening

Dit proefschrift richt zich primair op twee factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding kunnen optimaliseren. De beleidsvoorbereiding kan worden beschouwd als een proces dat plaatsvindt in een politieke en staatkundige context. In dit proefschrift wordt als het ware door dit proces heen gekeken naar deze twee factoren. Het proces en bepaalde aspecten daarvan zoals de dynamiek van dit proces of het management ervan, zijn in dit proefschrift niet primair onderwerp van onderzoek. Dat betekent overigens niet dat in dit proefschrift deze aspecten worden ontkend als van belang voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding of volledig worden genegeerd. Dit geldt ook voor de politieke en staatkundige context waarbinnen de beleidsvoorbereiding plaatsvindt. De factoren die in dit proefschrift onderzocht worden, zijn niet geïsoleerd van elkaar noch van de beleidsvoorbereiding als proces of van de context te beschouwen. Benadrukt wordt dat de twee factoren die primair onderwerp van onderzoek zijn niet per definitie als enige van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. In het discussiehoofdstuk 10 wordt hierop teruggekomen. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de beleidsvoorbereiding als proces.

1.3 Onderzoeksontwerp

Om het conceptuele model nader te operationaliseren is het nodig een onderzoeksontwerp te maken. Dit is een plan waarin staat hoe de onderzoeker de weg aflegt van de onderzoeksvragen naar de conclusies. In het onderzoeksontwerp wordt toegelicht hoe de onderzoekseenheden worden geselecteerd en empirisch worden vastgesteld en op welke wijze de dataverzameling en- analyse worden uitgevoerd (Braster, 2000).

In dit proefschrift wordt een combinatie gemaakt tussen een deductieve en een inductieve onderzoeksaanpak. Dit om na te gaan welke aanknopingspunten de theorie biedt voor het bevorderen van de effectiviteit van beleid via de beleidsvoorbereiding. Daarnaast is voor deze aanpak gekozen omdat wordt verwacht dat vanwege het weinige empirische materiaal dat tot nu toe beschikbaar is, empirisch onderzoek aanvullingen zal bieden op de theoretische aanknopingspunten. In de volgende subparagrafen 1.3.1 en 1.3.2 wordt dit toegelicht.

1.3.1 Deductieve onderzoeksaanpak

Van conceptueel model naar ideaaltypisch model

Eerst wordt op deductieve wijze, via een literatuuronderzoek naar bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën en perspectieven, het conceptuele model nader geoperationaliseerd. Tevens worden de onderzoeksvragen vanuit theoretisch perspectief beantwoord. Het inzicht dat op deductieve wijze wordt verkregen over de beleidsvoorbereiding dient bij te dragen aan de theorievorming over dit onderwerp. Aan de hand van dit [theoretische] inzicht wordt het conceptuele model geconstrueerd tot een ideaaltypisch model voor de beleidsvoorbereiding.

Beleidswetenschappelijke perspectieven

Sociaal- wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een bepaald beleidswetenschappelijk perspectief. Abma en In 't Veld (2001) onderscheiden vijf beleidswetenschappelijke perspectieven, ofwel manieren om naar beleid te kijken. Dit zijn het rationalistische; het institutionele; het normatieve perspectief; het netwerkenperspectief en het sociaal- constructivistische perspectief. Deze perspectieven onderscheiden zich van elkaar in de visie op de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid en op de relatie daartussen.

Beleidsvraagstukken, zoals in dit proefschrift, zijn vaak lastig te vervatten in één perspectief. “Steeds meer onderzoekers erkennen dat verschillende verklaringen elkaar kunnen aanvullen. In de praktijk blijkt het echter niet vaak haalbaar om alle mogelijke

theoretische kaders en perspectieven binnen een onderzoek te combineren. Het situeren en adequaat toepassen van de eigen aanpak alsmede het zich bewust zijn van de beperkingen verbonden aan de eigen aanpak is meestal het maximaal haalbare.” (Abma et al, 2001, p21). Het onderscheid tussen de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven maakt duidelijk dat er niet één heldere of juiste standaard is voor geslaagd beleid en dat het kijken vanuit één bepaald perspectief een partiële kijk tot gevolg kan hebben.

1.3.1.1 Selectie literatuuronderzoek

De literatuur is geselecteerd aan de hand van de begrippen en relaties in het conceptuele model. Daarbij is gestreefd naar een zo meervoudig en objectief mogelijke kijk op het onderwerp van onderzoek (King et al, 1994). Daartoe is de selectie van literatuur vanuit verschillende beleidswetenschappelijke perspectieven benaderd en verder uitgediept door literatuurverwijzingen naar andere bronnen of verwijzingen aangereikt door de promotoren of door geïnterviewden uit het empirisch deel van het onderzoek, te betrekken in het literatuuronderzoek. Wanneer verwijzingen niet of nauwelijks meer leidden tot significant nieuwe informatie, is de literatuurselectie afgerond. De geraadpleegde bronnen zijn vermeld in de literatuurlijst van dit proefschrift.³

1.3.1.2 Analyse literatuuronderzoek

Het conceptuele model en de drie onderzoeksvragen zijn leidend in de analyse van de literatuur. De analyse heeft vooral een verkennend en inventariserend karakter. Omdat weinig theoretisch en empirisch materiaal beschikbaar is over de beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid is met de analyse getracht inzicht te krijgen in wat wél bekend is over de beleidsvoorbereiding en welke aanknopingspunten de theorie biedt voor optimalisatie daarvan, vanuit verschillende beleidswetenschappelijke invalshoeken. Onderzocht is welke definities en eigenschappen van de begrippen in het conceptuele model vanuit verschillende beleidswetenschappelijke perspectieven worden gehanteerd en welke relaties, veronderstellingen en uitgangspunten daarbij gelden.

³ In de literatuurlijst is een onderverdeling gemaakt tussen de literatuur die is geraadpleegd voor het theoretische deel van dit proefschrift en de literatuur en documenten die zijn geraadpleegd voor het empirische deel. Omdat een brede theoretische verkenning nodig was voor het onderwerp van dit proefschrift, is alle geraadpleegde literatuur vermeld, ook die literatuur waarnaar niet direct wordt verwezen in dit proefschrift. Dit om een beeld te geven van de reikwijdte van de theoretische verkenning en als aanknopingspunt voor vervolgonderzoek op dit proefschrift over de beleidsvoorbereiding.

1.3.2 Inductieve onderzoeksaanpak

Van ideaaltypisch model naar realistisch en praktijkgericht inzicht

Aansluitend op de deductieve onderzoeksaanpak wordt op inductieve wijze het geconstrueerde ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding getoetst aan vier beleidscases om te komen tot een realistisch en praktijkgericht inzicht in de mogelijkheden tot optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Tevens worden de onderzoeksvragen vanuit empirisch perspectief beantwoord. Het inzicht dat op inductieve wijze wordt verkregen dient bij te dragen aan verbetermogelijkheden voor de beleidspraktijk ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid.

Toetsing van beleidscases aan een ideaaltypisch model of bijvoorbeeld aan een typologie of categorie kan een gekunstelde of weinig genuanceerde indruk wekken. Alsof de praktijk eenvoudig te vatten is in een bepaald format of volledig in kaart te brengen is op een audit-achtige manier. In dit proefschrift wordt onderkend dat de praktijk complex is en elke beleidscasus zijn eigen karakteristieken kent. Het hanteren van een ideaaltypisch model maakt het mogelijk om te komen tot een systematische en gestructureerde benadering van het vraagstuk in dit proefschrift en tot een systematische vergelijking tussen beleidscases. Het ideaaltypisch model fungeert als een ondersteunend instrument hiertoe. Daarbij wordt in dit proefschrift benadrukt dat de beleidscases in hun eigen context beschouwd moeten worden en dat het ideaaltypische model van dit proefschrift niet per definitie allesomvattend is.

Casestudy

Een casestudy is “een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij een of enkele onderzoekseenheden.” (Braster, 2000, p21). Bij een casestudy wordt een beperkt aantal gevallen bestudeerd waarbij gebruik kan worden gemaakt van diverse gegevensbronnen en onderzoekstechnieken. “Een wezenlijk kenmerk van een casestudy is dat een casestudy betrekking heeft op een sociaal verschijnsel in een natuurlijke omgeving of een levensechte context, waarbij dat verschijnsel zich niet laat isoleren van die omgeving of context.” (Braster, 2000, p23). De bevindingen uit de casestudy zijn vaak ‘uit het leven gegrepen’ en gebaseerd op bevindingen en ervaringen van de bij de casus betrokken personen. Casestudies kunnen worden onderscheiden naar bijvoorbeeld het

aantal cases, de onderzoeksmethode en het verklaringsmodel dat wordt gehanteerd (Braster, 2000).

In dit proefschrift wordt een meervoudige kwalitatieve theorietoetsende en -vormende casestudy uitgevoerd. Aan de hand van theoretische aanknopingspunten wordt het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding geconstrueerd en vervolgens getoetst en nader aangevuld via vier beleidscases, met als doel meer inzicht te bieden in de veronderstelde relaties tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid.

“Voor de casestudy als onderzoeksstrategie bestaat er geen methodologische draaiboek voor de uitvoering.” (Braster, 2000, p60). Het onderzoeksontwerp van een casestudy dient in ieder geval een *casestudy-protocol* en richtlijnen voor de dataselectie en -analyse te bevatten. Daarnaast dient het recht te doen aan een aantal wetenschappelijke kwaliteitscriteria. De verantwoording van dit proefschrift op deze criteria is opgenomen in bijlage 1 van dit proefschrift. Daar wordt tevens een verantwoording gegeven van de keuze in dit proefschrift voor een kwalitatief in plaats van een kwantitatief onderzoek (Braster, 2000; Yin, 2003). Hierna volgt een toelichting op het casestudy-protocol van dit proefschrift.

Casestudy-protocol

“First the protocol contains the instrument as well as the procedures and general rules to be followed in using the protocol. Second, the protocol is directed at an entirely different party than that of an instrument (...). Third, having a case study protocol is desirable under all circumstances, but it is essential if you are doing multiple- case study. The protocol is a major way of increasing the reliability of the case study research and is intended to guide the investigator in carrying out the data collection from a single- case study (again, even if the single case is one of several in a multiple- case study) ” (Yin, 2003, p67). Een casestudy- protocol kent vier onderdelen die hierna worden toegelicht (Yin, 2003).

Ten eerste geeft een casestudy- protocol *achtergrondinformatie* over het onderzoekskader waarbinnen de casestudy wordt uitgevoerd. In dit proefschrift wordt het onderzoekskader gevormd door het theoretisch kader en de nadere [theoretische] verdieping daarvan in de hoofdstukken 2 tot en met 4. Daarnaast wordt met de beschrijving van de cases in de hoofdstukken 5 tot en met 8 ook een meer algemeen beeld geschetst van de beleidsterreinen van de vier cases. In de leeswijzer in paragraaf 1.4 wordt een korte toelichting gegeven van de inhoud van de hoofdstukken;

Ten tweede kent een casestudy- protocol *procedures* voor dataverzameling, zoals in de voorliggende paragraaf van dit proefschrift wordt toegelicht;

Ten derde dient een casestudy- protocol een *format* te bieden voor de casestudy-rapportage. In dit proefschrift wordt in de hoofdstukken 5 tot en met 8 per casus een beschrijving gegeven van de bevindingen aan de hand van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding. Dit wordt gevolgd door de antwoorden op de onderzoeksvragen voor de betreffende casus en tot slot door de conclusies ten aanzien van de hypothese van dit proefschrift. In de vergelijkende analyse in hoofdstuk 9 worden de bevindingen op de vier cases onderling vergeleken. Deze analyse dient de afzonderlijke vier casusanalyses te overstijgen door te zoeken naar patronen, naar overeenkomsten en verschillen tussen cases en naar de mogelijkheid tot meer generieke uitspraken over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de relatie tot de effectiviteit van beleid;

Ten vierde wordt in een casestudy- protocol nader ingegaan op *casestudy- vragen*. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in drie soorten vragen:

1. Deskresearchvragen

Dit zijn vragen ten behoeve van de uitvoering van de documentenstudie als onderdeel van de casestudy. In dit proefschrift zijn de probleemstelling en onderzoeksvragen leidend voor de documentenstudie. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 1.3.2.2;

2. “Questions asked of the pattern of findings across multiple cases” (Yin, 2003, p74)

Dit zijn vragen die worden gesteld ten behoeve van de vergelijkende analyse van de casestudy. In dit proefschrift worden bij de vergelijkende analyse dezelfde drie onderzoeksvragen gesteld als bij de vier afzonderlijke cases;

3. Interviewvragen

In dit proefschrift zijn als aanvulling op de documentenstudie als onderdeel van de casestudy ook interviews gehouden met mensen betrokken bij de beleidsvoorbereiding van de cases of die deskundig zijn op het beleidsterrein van de cases. Het raadplegen van meerdere bronnen via verschillende onderzoeksmethoden vergroot de betrouwbaarheid en de validiteit van de uitkomsten van de casestudy (Babbie, 2004).

De interviews in dit proefschrift zijn kwalitatief van aard. “Qualitative interviewing is flexible, iterative, and continuous, rather than prepared in advance and locked in stone” (Babbie, 2004, p300). De interviews zijn afgenomen aan de hand van een *semi-gestructureerde vragenlijst* bestaande uit de drie onderzoeksvragen in dit proefschrift. Deze vragen fungeren als richtinggevend hulpmiddel voor de onderzoeker. Van een gestruc-

tureerde vragenlijst is afgezien om het open karakter van de interviews te waarborgen. In subparagraaf 1.3.2.2 wordt een nadere toelichting gegeven op de interviews.

1.3.2.1 Casusselectie

De selectie van cases kan plaatsvinden aan de hand van vier strategieën gebaseerd op het onderscheid tussen homogeniteit versus heterogeniteit op de onafhankelijke of de afhankelijke variabele (Braster, 2000; Yin, 2003).

In dit proefschrift is afgezien van strategieën waarbij sprake is van homogeniteit op de onafhankelijke of op de afhankelijke variabele. Dit zou namelijk een onderzoek naar cases met eenzelfde kwaliteit van de beleidsvoorbereiding of met eenzelfde mate van effectiviteit betekenen. Deze selecties zijn naar verwachting te eenzijdig om een uitspraak te doen over de relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid.

Bij aanvang van het onderzoek in dit proefschrift heeft een eerste verkenning plaatsgevonden van geschikte cases op basis van de strategie van de *heterogeniteit op de onafhankelijke variabele*, dus cases met een variërende kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Dit betekent dat voorafgaand aan de definitieve selectie van cases een inschatting is gemaakt van de mate van wetenschappelijke onderbouwing en van interactiviteit bij de beleidsvoorbereiding van de cases. Dit om te voorkomen dat veel tijd zou worden geïnvesteerd in cases waarvan bij voorbaat al gesteld kan worden dat deze niet goed bruikbaar zijn voor dit proefschrift. Deze eerste verkenning van cases heeft plaatsgevonden door het raadplegen van alle beleidsdoorlichtingen en evaluatieonderzoeken die door departementen en door de Rekenkamer de afgelopen jaren zijn aangeboden aan de Tweede Kamer.

De selectiestrategie van heterogeniteit op de onafhankelijke variabele is onvoldoende om tot een definitieve selectie van cases te komen omdat deze strategie vereist dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding als gegeven waarde bij aanvang van dit proefschrift kan worden aangenomen. Deze waarde zou kunnen worden afgeleid van ex ante evaluaties, echter het aantal ex ante evaluaties dat door de overheid wordt uitgevoerd naar het voorgenomen beleid is gering. Bovendien blijkt het informatiegehalte in deze evaluaties summier, met name over de mate van wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit bij de beleidsvoorbereiding (IOFEZ, 2004).

Daarom is als aanvullende strategie gekozen voor de selectie van cases op basis van *heterogeniteit op de afhankelijke variabele*. Dit betekent dat de cases zijn geselecteerd die variëren in effectiviteit, de afhankelijke variabele. Braster (2000) en Yin (2003) ontraaden deze selectie omdat de oorzaken voor de verschillen tussen de cases niet meer

herleidbaar zouden zijn. Echter, in dit proefschrift gaat het niet om het meten van de effectiviteit in de afzonderlijke cases maar om de relatie tot de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

In dit proefschrift wordt de effectiviteit van een casus afgeleid van door derden uitgevoerd evaluatieonderzoek; van bevindingen uit de parlementaire behandeling van de betreffende casus en van interviews met betrokkenen bij de casus. De effectiviteit van een casus wordt als zodanig in strikte zin niet zelf gemeten in dit proefschrift maar als een gegeven waarde beschouwd. Vervolgens kan vanuit de ‘gegeven’ waarde van effectiviteit een reconstructie worden gemaakt naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding via documentenstudie en interviews met personen betrokken bij of deskundig op het gebied van de beleidsvoorbereiding van de casus. Binnen deze selectie van cases is een viertal factoren van belang voor de uitvoerbaarheid en het wetenschappelijk niveau van het onderzoek. Deze vier worden hierna toegelicht.

Ten eerste dient de casestudy *praktisch uitvoerbaar* te zijn door de toegankelijkheid en betrouwbaarheid van te raadplegen bronnen. In paragraaf 1.3.3.2 wordt hierover een toelichting gegeven;

Ten tweede dient sprake te zijn van een *objectieve en betrouwbare meting* van de effectiviteit van een casus. In dit proefschrift wordt verondersteld dat indien een door de overheid als onafhankelijk erkende partij betrokken is geweest bij de meting van de effectiviteit of deze meting heeft uitgevoerd, deze meting als objectief en betrouwbaar mag worden gezien. Deze veronderstelling is afgeleid van de rijksbrede regelgeving over evaluaties, de regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie [RPE] (ministerie van Financiën, 2006)⁴;

Ten derde dient de selectie van cases *divers* te zijn. Wanneer de geselecteerde cases niet onafhankelijk van elkaar zijn en in feite sprake is van één grote enkelvoudige casestudy, kan de interne geldigheid van de casestudy worden bedreigd bijvoorbeeld omdat empirische verbanden dan niet worden gezien. In dit proefschrift beslaan de vier

⁴ De *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006* (RPE 2006) is geïntegreerd in de *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2008* (Rbv 2008). Handhaving van de systematiek van de Rbv bracht met zich mee dat alleen de kernelementen uit de regeling en de toelichting konden worden overgenomen. Omdat daardoor informatie verloren gaat die van belang is voor de achtergrond en de interpretatie van de regelgeving, is besloten de RPE 2006, die met ingang van 19 november 2007 is ingetrokken, als een informatief document in Hafir te handhaven (www.rijksoverheid.nl, Hafitwijzigingen 2007) (geraadpleegd maart 2011).

geselecteerde cases verschillende beleidsonderwerpen, die als afzonderlijke casus beschouwd kunnen worden;

Ten vierde dienen de cases *onderling vergelijkbaar* te zijn teneinde in de vergelijkende analyse te komen tot meer generieke uitspraken over de veronderstelde relaties in het ideaaltypische model van dit proefschrift. Elke casus kent specifieke karakteristieken die van invloed kunnen zijn op de relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid, vooral omdat in dit proefschrift verondersteld wordt dat deze relaties probabilistisch van aard te zijn. Voorkómen moet worden dat de onderzoeksbevindingen dermate casusspecifiek zijn dat vergelijking tussen de cases en generalisatie van de bevindingen niet goed mogelijk zijn. Cases dienen daarom in bepaalde mate onderling vergelijkbaar te zijn maar wel te verschillen op de kernvariabelen van dit proefschrift om te kunnen komen tot uitspraken over de hypothese.

In dit proefschrift is die vergelijkbaarheid tussen cases gezocht in drie aspecten namelijk de *verschijningsvorm van het beleid*, de *tijdsperiode* waarbinnen de beleidsvoorbereiding plaatsvindt en de *wijze waarop de effectiviteit wordt gemeten*. Deze drie aspecten worden hierna toegelicht.

- De verschijningsvorm van het beleid

Beleid kent een aantal verschijningsvormen zoals financiële arrangementen en subsidies, convenanten, structurele en incidentele voorzieningen en voorlichting (Van Hoesel, 2008). In dit proefschrift wordt de vergelijkbaarheid van de cases gezocht in beleid in de vorm van een wet. Een wet is vormvast en elk wetsontwerp dat wordt ingediend doorloopt eenzelfde wetgevingstraject. Elke wet heeft een verplichtend karakter en de meeste wetten kennen een lange doorlooptijd en gelden over het algemeen voor alle inwoners van Nederland. Een wet is minder vrijblijvend dan bijvoorbeeld beleid in de vorm van een voorlichtingscampagne en van een wet kan minder makkelijk worden afgeweken of afgezien bijvoorbeeld in de beleidsuitvoering. Ook kan een wet niet makkelijk worden gewijzigd. Dit betekent dat, in vergelijking tot sommige andere vormen van beleid, aangenomen wordt dat de relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid minder veranderlijk is;

- De tijdsperiode waarin de beleidsvoorbereiding plaatsvindt

Bij alle vier de geselecteerde cases vindt de beleidsvoorbereiding eind jaren negentig van de vorige eeuw plaats. De cases kennen daarom ruwweg dezelfde maatschappelijke en politieke tijdgeest;

- De wijze waarop de effectiviteit wordt gemeten

De vier cases zijn vergelijkbaar in de wijze waarop de effectiviteit wordt gemeten. De cases zijn wetten die zijn vermeld in een departementale begroting. Dit betekent dat deze wetten verplicht periodiek worden onderworpen aan een evaluatie conform de RPE (ministerie van Financiën, 2006). Bovendien wordt elk wetontwerp onderworpen aan een beoordeling door de Raad van State, onder andere op de kwaliteit van beleid.

Generalisatie van casestudy- bevindingen

Een casestudy levert een beperking ten aanzien van de mogelijkheid voor statistische generalisatie. De onderzoeksbevindingen van de vier geselecteerde cases zijn niet per definitie representatief voor andere cases. Het beperkt aantal cases maakt het wel mogelijk te komen tot *analytische generalisatie* (Yin, 2003). Hierbij wordt op basis van empirische resultaten gegeneraliseerd naar de theorie en niet zozeer naar de populatie. Dit betekent dat in dit proefschrift op basis van de bevindingen in de vier cases uitspraken worden gedaan over de begrippen en relaties in het conceptuele model.

Het geringe aantal cases maakt het daarbij mogelijk meer uitvoerig de specifieke karakteristieken van de cases in kaart te brengen, om daarmee de analytische generaliseerbaarheid van de onderzoeksbevindingen beter te kunnen duiden. Met een gering aantal cases gelden de onderzoeksbevindingen niet per definitie voor een gehele populatie, maar kan wel specifieker worden geduid onder welke omstandigheden deze bevindingen zich voordoen. Omdat gering theoretisch en empirisch materiaal over de beleidsvoorbereiding beschikbaar is, leidt een diepgaande toets op een beperkt aantal cases naar verwachting tot meer inzicht dan een globale scan op een groot aantal cases. Een groter aantal cases zou leiden tot een meer oppervlakkige toets en kan onderwerp zijn voor een vervolgonderzoek op dit proefschrift. Bovendien levert vergroting van de onderzoekspopulatie naar verwachting op dit moment weinig meerwaarde op voor dit proefschrift. Hierna volgt een overzicht van de vier geselecteerde cases met aansluitend een korte toelichting per casus [afbeelding 2].

Lagere effectiviteit	Hogere effectiviteit
1. Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg	3.. Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
2. Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening	4. Winkeltijdenwet

Afbeelding 2 Overzicht cases

1. Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg

In april 1996 is de Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg [hierna Kwaliteitswet] in werking getreden. In deze wet wordt bepaald dat zorginstellingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteitsbeleid. Dat beleid dient ertoe te leiden dat verantwoorde zorg wordt geboden, de kwaliteit van de zorg wordt geborgd en dat daarover jaarlijks verantwoording wordt afgelegd. In 2009 heeft de Rekenkamer de Kwaliteitswet geëvalueerd en geconcludeerd dat de wet niet heeft geleid tot het beoogde resultaat (kamerstuk 31961 nr 1, 2);

2. Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening

De Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening [hierna nWSW] is in werking getreden in 1998. De wet richt zich op de arbeid die door arbeidsgehandicapten onder aangepaste omstandigheden kan worden verricht. De wet stelt regels inzake de sociale werkvoorziening zoals aan de doelgroep, de indicatiestelling, de voorzieningen en de bekostiging. De wet is geëvalueerd in 2001 door de Rekenkamer en door een aantal onderzoeksbureaus in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Sociale Zaken]. In 2005 heeft de Inspectie voor Werk en Inkomen onderzoek verricht en in 2009 deed de commissie Fundamentele herbezinning WSW onderzoek. Uit deze onderzoeken blijkt sprake van tegenvallende resultaten (Algemene Rekenkamer, 2001; SEOR, 2001; IWI, 2005; De Vries, 2009);

3. Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding

De Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding [hierna Euthanasiewet] is in werking getreden in 2002 en “strekt ertoe in het Wetboek van Strafrecht een bijzondere strafuitsluitingsgrond op te nemen voor de arts die levensbeëindiging op verzoek toepast of hulp bij zelfdoding verleent en daarbij voldoet aan bepaalde zorgvuldigheidseisen.” (kamerstuk 26691 nr 3, p1). In 2007 is de wet geëvalueerd onder auspiciën van ZonMw door het VU medisch centrum; het Erasmus Medisch Centrum; Universitair Medisch Centrum Utrecht, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek, in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid en het toenmalige ministerie van Justitie.⁵ Uit deze evaluatie blijkt dat de doelen van de wet worden

⁵ Met het aantreden van het kabinet Rutte op 14 oktober 2010 2011 het ministerie van Veiligheid en Justitie genaamd.

gerealiseerd en de wet positieve neveneffecten heeft voor aanpalend beleid (kamerstuk 26691 nr 3; 31036 nr 1);

4. Winkeltijdenwet

De Winkeltijdenwet is in werking getreden in 1996. De wet stelt regels met betrekking tot de openingstijden van winkels en de tijden waarop goederen, anders dan in een winkel, bedrijfsmatig aan particulieren mogen worden aangeboden of verkocht. In 2006 is de wet geëvalueerd door de B&A- groep in opdracht van het ministerie van Economische Zaken [Economische Zaken]. Uit deze evaluatie blijkt dat de wet op hoofdlijnen goed functioneert en doelen zijn gerealiseerd (B&A groep, 2007).

1.3.2.2 Dataselectie casestudy

De data voor de casestudy zijn eerst via documentenstudie verzameld en vervolgens via interviews. De wijze waarop dit is verlopen wordt in deze subparagraaf toegelicht.

De start van de casestudy is aangekondigd bij de secretarissen- generaal van de verantwoordelijke departementen van Sociale Zaken, Volksgezondheid, Justitie en Economische Zaken. Zij zijn per e- mail op de hoogte gesteld van het onderzoek en verzocht hieraan een bijdrage te leveren via een interview. De secretarissen- generaal hebben hieraan geen gehoor gegeven maar verwezen naar de verantwoordelijke [wet- geving]directie van het departement.

In de uitvoering van dit proefschrift is eerst gestart met de dataselectie en –analyse van de Euthanasiewet en de Kwaliteitswet en vervolgens met de nWSW en de Winkel- tijdenwet. Hier is om een aantal redenen voor gekozen. In de eerste plaats om ervaringen opgedaan met de eerste twee cases te kunnen benutten bij de uitvoering van de volgende twee cases. Dit heeft overigens niet geleid tot een andere werkwijze van dataselectie en -analyse. In de tweede plaats omdat de beleidsterreinen van de eerste twee cases elkaar raken en deze raakvlakken ook terugkomen in de documentenstudie en in de interviews. Een gelijktijdige aanpak is efficiënter en heeft voorkomen dat bepaalde actoren twee keer benaderd zouden worden voor een interview. In de derde plaats om meer praktische reden, namelijk die van beschikbare tijd en aandacht om meerdere cases gelijktijdig te kunnen bestuderen.

Documentenstudie

De documentenstudie kent een aantal onderdelen. Ten eerste is ten behoeve van de beschrijving van de aard en achtergrond van de cases een aantal type documenten geraadpleegd zoals parlementaire documenten; rapporten van adviesorganen zoals de

Raad van State en de Sociaal Economische Raad [SER]; documentatie van onderzoeksbureaus, uitvoeringsorganisatie of departementen die onderzoek hebben gedaan naar of om andere redenen verslag hebben uitgebracht over de betreffende cases.

Ten tweede is de effectiviteit van de vier cases in kaart gebracht door evaluatierapporten en daarin vermelde bronnen en door parlementaire documenten te raadplegen.

Ten derde is aan de hand van de parlementaire behandeling van de betreffende cases en aan de hand van de achterliggende documenten zoals onderzoeksrapporten en [ambtelijke] adviezen een reconstructie gemaakt van de beleidsvoorbereiding van de vier cases.

In dit proefschrift is er om drie redenen voor gekozen de beleidsvoorbereiding te reconstrueren via de parlementaire behandeling van de betreffende cases:

1. De parlementaire behandeling van een wet verloopt volgens een wettelijk vastgestelde procedure en type documenten. Dit is voor elke casus gelijk, hetgeen in methodologische zin bijdraagt aan de vergelijkbaarheid van de cases in dit proefschrift;
2. Parlementaire documenten en achterliggende stukken zoals adviezen en onderzoeken zijn systematisch en openbaar gedocumenteerd en veelal gedigitaliseerd. Dit maakt het mogelijk onafhankelijk van derden toegang te krijgen tot de relevante informatie. De parlementaire documenten geven een feitelijke weergave van de behandeling van een wet en zijn in die zin objectief en waarheidsgetrouw. Het omvat de visie van de regering en van de volksvertegenwoordiging welke representatief is voor de samenleving en daarmee voor de relevante actoren betrokken bij de totstandkoming van de wet;
3. Het openbare archief van de parlementaire documenten en achterliggende stukken is met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid volledig. Dit draagt in methodologische zin bij aan de volledigheid en betrouwbaarheid van de reconstructie van de beleidsvoorbereiding.

Het verloop van de documentenstudie

Elke casus is gestart met een inventarisatie van relevante documenten, beginnend bij de parlementaire documenten omdat deze in dit proefschrift de basis vormen voor de reconstructie van de beleidsvoorbereiding. Vervolgens is in het digitale openbare ar-

chief⁶ gezocht naar alle digitaal beschikbare parlementaire documenten waarin het onderwerp van de betreffende casus voorkomt. Deze website bevat documenten die teruggaan tot het jaartal 1814. Binnen deze veelheid aan documenten is een selectie gemaakt tussen documenten die de inhoudelijke behandeling van de betreffende casus omvatten en documenten waarin dit niet het geval is. Vervolgens zijn alle relevante documenten bestudeerd en is voor elke casus een chronologische procesbeschrijving gemaakt van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel waarover de casus gaat.⁷

Waar de beleidsvoorbereiding precies begint is niet altijd duidelijk te markeren. Soms start deze vanuit een verzoek van de Tweede Kamer aan de verantwoordelijke minister of wordt beleid ontwikkeld naar aanleiding van het regeerakkoord. Ook kan berichtgeving in de media aanleiding zijn voor beleid. Het precieze begin is niet altijd louter één moment of één gebeurtenis, maar vaak een samenloop van omstandigheden die bepalend kunnen zijn voor de inhoud van het beleid. Daarom is in die chronologische beschrijving ook de aanloop naar de ontwikkeling van het betreffende wetsvoorstel beschreven.

In de vier cases van dit proefschrift ontwikkelt het beleid zich verder na het moment van inwerkingtreding van de wet. Deze ontwikkeling is relevant voor het oordeel over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en over de effectiviteit van het beleid. Daarom is in elke procesbeschrijving kort ingegaan op de ontwikkelingen na inwerkingtreding. De val van het kabinet Balkenende IV in de nacht van 19 op 20 februari 2010 is in de vier cases als eindpunt van de beschrijving gekozen omdat dit een objectief en niet- casusgerelateerde eindpunt is.

⁶ www.statengeneraaldigitaal.nl en www.officielebekendmakingen.nl

⁷ Voor belangstellenden zijn de chronologische beschrijvingen beschikbaar: <http://bit.ly/Houppermans>. Voor deze beschrijvingen is geen separate literatuurlijst opgenomen. Bronnen zijn vermeld in de literatuurlijst van dit proefschrift. Specifiek voor de casus Euthanasiewet geldt dat hier meer dan in de andere drie cases gebruik is gemaakt van andere dan alleen parlementaire documenten om te komen tot een chronologische beschrijving van de beleidsvoorbereiding van deze wet. De reden hiervoor is dat het onderwerp euthanasie tot begin jaren tachtig van de vorige eeuw weinig aandacht krijgt van de politiek, zo blijkt uit onderzoek van Hilhorst (1977, In: Weyers, 2004). Het is geen belangrijk onderwerp van discussie voor de Tweede Kamer, echter wel voor niet- politieke betrokken actoren onder wie artsen. Dit betekent dat de discussie over euthanasie zich grotendeels afspeelt buiten de politiek en daarom in dit proefschrift ook andere dan parlementaire documenten inzicht hebben geboden in de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet.

Wanneer in de parlementaire stukken is verwezen naar achterliggende documentatie is deze opgezocht op internet en met name bij documentatie van oudere datum, in de Koninklijke Bibliotheek te Den Haag of bij de organisatie die de documentatie heeft opgesteld. Deze achterliggende documentatie is vervolgens bestudeerd en verwerkt in de chronologische procesbeschrijving van de betreffende casus. Vrijwel alle documentatie was beschikbaar en toegankelijk en waar dit in enkele gevallen niet zo was, bleek de parlementaire documentatie voldoende inhoudelijke informatie te bevatten over het ontbrekende document om toch te komen tot die chronologische procesbeschrijving.

Tijdens de bestudering van de parlementaire en andere documentatie zijn relevante actoren die in de documentatie zijn vermeld als zijnde betrokken bij de beleidsvoorbereiding, in kaart gebracht. Aanvullend op de al verzamelde informatie zijn websites van in kaart gebrachte actoren geraadpleegd op relevante documentatie en is een zoekslag via zoekmachines op internet en in de Koninklijke Bibliotheek te Den Haag gepleegd om inzicht te krijgen in historische ontwikkelingen en actuele discussies over het onderwerp van de casus. Deze zoekslag diende tevens als eerste check of de relevante documentatie en actoren in kaart gebracht waren. De tweede check hierop is uitgevoerd tijdens de interviews. Dit wordt hierna toegelicht. De selectie van de documentatie is afgerond op het moment dat verwijzingen in documentatie en door geïnterviewde actoren geen nieuwe documenten of nieuwe informatie meer opleverden.

Interviews

Aansluitend aan de documentenstudie zijn interviews afgenomen. Zoals hiervoor beschreven, zijn aan de hand van de documentenstudie relevante personen, groepen of organisaties in kaart gebracht en benaderd voor een interview. Dit betreffen onder andere de evaluatoren van het betreffende beleid; betrokken ambtenaren; onderzoekers en experts. In dit proefschrift is in principe afgezien van interviews met politieke actoren omdat de parlementaire behandeling al de basis vormt voor de reconstructie en om via interviews ook de inbreng en betrokkenheid van andere dan politieke actoren bij de beleidsvoorbereiding in dit proefschrift te belichten.⁸

⁸ In een aantal gevallen zijn interviews afgenomen met politieke actoren omdat zij ook in een andere hoedanigheid of uit hoofde van een andere functie betrokken zijn of waren bij de betreffende casus.

Het verloop van de interviews

De in kaart gebrachte actoren zijn benaderd via e-mail en in een enkel geval, bij gebrek aan een e-mailadres, via een brief. Contactgegevens zijn verkregen door een zoekfunctie op internet en via het interne adressenbestand van de rijksoverheid [Ryx]. De meeste personen bleken nog werkzaam bij het betreffende departement of organisatie en konden rechtstreeks benaderd worden. In een aantal gevallen is de relevante directie of afdeling benaderd, waarna de juiste contactgegevens zijn verkregen. In de e-mail of brief is een korte toelichting gegeven op het onderwerp van onderzoek en zijn de drie onderzoeksvragen beschreven om inzicht te geven in de aard van het interview en om de geïnterviewde de tijd te geven het gesprek voor te bereiden. Daarnaast is een concreet datumvoorstel voor het interview voorgelegd, op het werk- of thuisadres van de geïnterviewde. In paragraaf 1.3.2 is een toelichting gegeven op de interviewvragen.

De interviews zijn afgenomen meer dan tien jaar nadat de beleidsvoorbereiding van de cases heeft plaatsgevonden. Er is een beroep gedaan op het soms subjectieve en selectieve geheugen van de geïnterviewde. Het doel van de interviews is niet om aan waarheidsvinding te doen maar om de bevindingen uit de documentenstudie te controleren op juistheid en om deze bevindingen kleur en diepgang te geven. Geïnterviewden zijn gevraagd naar hun beleving, ervaring, percepties en beoordeling van de beleidsvoorbereiding van de betreffende casus en hun visie op de begrippen en relaties in het ideaaltypische model voor die betreffende casus.

Van de in totaal 87 benaderde personen of organisaties is in 17 gevallen geen medewerking verleend aan dit proefschrift. Dit betekent een respons van ongeveer 80%. Redenen om geen medewerking te verlenen variëren van gebrek aan tijd of herinnering tot geen medewerking willen verlenen om principiële redenen, zoals het per definitie niet meewerken aan studie-onderzoek. Vijf personen zijn voor meerdere cases geïnterviewd. Een drietal interviews is telefonisch afgenomen.

De relatief hoge respons is mogelijk verklaarbaar vanuit de reactie van vrijwel alle geïnterviewden dat zij het erg leuk vonden hun beleving en ervaring en hun eigen verhaal te kunnen vertellen. Daarnaast gaven veel respondenten aan het onderwerp van dit proefschrift interessant te vinden omdat zij daarover vanuit hun eigen praktijk vragen, ideeën of ervaringen hadden of een wetenschappelijk onderzoek naar het onderwerp wenselijk te achten gezien het geringe aantal bestaande onderzoeken daarnaar.

Teneinde een zekere mate van intersubjectieve objectiviteit te benaderen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding van de cases; de selectiviteit van het geheugen van de geïnterviewden voor zover mogelijk te compenseren en de interne validiteit van bevindingen uit de documentenstudie te waarborgen, zijn voor elke casus meerdere personen geïnterviewd. Daarnaast zijn naast de drie onderzoeksvragen ook de bevindingen uit de documentenstudie en de eerste indrukken van de promovendus over de begrippen en relaties in het ideaaltypische model ter check op juistheid en volledigheid voorgelegd aan de geïnterviewden. Tevens is na afloop van het interview een schriftelijke weergave van het interview voor hoor- en wederhoor voorgelegd.

Aan elke geïnterviewde is bij afsluiting van het interview gevraagd of relevante informatie nog niet was besproken, welke documenten nog geraadpleegd zouden moeten worden en wie de geïnterviewde adviseerde nog te spreken. Wanneer de geïnterviewden verwezen naar al geïnterviewde personen of al geraadpleegde documenten is een voldoende representatie van het krachtenveld en relevante documenten rondom de beleidsvoorbereiding van een casus verondersteld.

Andere redenen voor het afsluiten van het geheel aan interviews is wanneer interviews geen nieuwe informatie meer opleverden of door geïnterviewden de volledigheid van de onderzoeksbevindingen is bevestigd. Om te voorkomen dat bij aanvang van het onderzoek de cirkel van geïnterviewden te beperkt zou zijn, is zoals al vermeld, aan de hand van de documentenstudie in kaart gebracht welke personen, groepen of organisaties betrokken waren bij de beleidsvoorbereiding van een casus of anderszins van belang zouden zijn voor een interview, bijvoorbeeld vanuit een bepaalde expertise.

1.3.2.3 Data- analyse casestudy

Yin (2003) onderscheidt een aantal strategieën voor het uitvoeren van de data- analyse van een casestudy. Een strategie voor de data- analyse van een casestudy kent een aantal voordelen: “The strategy will help you to treat the evidence fairly, produce compelling analytic conclusions, and rule out alternative interpretations. The strategy will also help you to use and make manipulations more effectively and efficiently.” (Yin, 2003, p111).

In dit proefschrift is gebruik gemaakt van de strategieën *relying on theoretical propositions* en *developing a case description* (Yin, 2003). Bij *relying on theoretical propositions* vormen het conceptuele model en de hypothese het uitgangspunt voor de aanpak van de casestudy en de data- analyse, zoals in dit proefschrift het geval is. Dit uitgangspunt kanaliseert de aandacht op de selectie van de relevante data en zorgt voor structuur in

de uitvoering van de casestudy en de vergelijkende analyse tussen meerdere cases. Bij developing a case description wordt een beschrijving gegeven van elke casus.

Bij de data- analyse in dit proefschrift is als analysetechniek de *cross case synthesis* toegepast door de cases te bestuderen op basis van vooraf vastgestelde veronderstellingen en elk van de vier cases als aparte casus te beschouwen.

In dit proefschrift is de data- analyse gelijktijdig of kort na de dataselectie uitgevoerd om vroegtijdig in het onderzoek aanpassingen te kunnen aanbrengen of extra informatie of verheldering te vragen aan de geïnterviewden. Eerst is per casus een *case-description* (Yin, 2003) ontwikkeld op basis van de documentenstudie. Dit betreft de al genoemde chronologische procesbeschrijving van de beleidsvoorbereiding van de casus. Daaraan is een inhoudelijke toelichting op het onderwerp van de casus toegevoegd. Vervolgens is elke casus afzonderlijk geanalyseerd vanuit de *theoretical propositions* ofwel via de begrippen en relaties in het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding.

De data zijn per casus op systematische wijze geanalyseerd. Daartoe zijn de bevindingen uit de chronologische procesbeschrijving en de interviewverslagen geconfronteerd met de begrippen en relaties in het ideaaltypische model. Van deze analyse is vervolgens een kwalitatieve beschrijving gemaakt aan de hand waarvan per casus de onderzoeksvragen zijn beantwoord en conclusies zijn getrokken ten aanzien van de hypothese in dit proefschrift. Elke casus kent daardoor eenzelfde analyse- aanpak, wat de vergelijkende analyse vergemakkelijkt.

Voor deze vergelijkende analyse zijn de vier cases op kwalitatieve wijze vergeleken op de kenmerken en relaties van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding. In een datamatrix zijn de casusbevindingen naast elkaar gezet om overeenkomsten en verschillen tussen cases zichtbaar te maken [*pattern matching*].

Omdat de cross cases synthesis plaats vindt op basis van kwalitatieve gegevens, zoals argumenten en interpretaties zijn ten behoeve van de plausibiliteit van de kwalitatieve analyse bronvermeldingen in dit proefschrift vermeld. Ter waarborg van de anonimiteit van de geïnterviewden, veelal op hun eigen verzoek, wordt in dit proefschrift vermeld wanneer informatie is gegenereerd uit interviews, doch zonder vermelding van de naam van de geïnterviewden (Braster, 2000; Yin, 2003).

1.4 Leeswijzer

Dit proefschrift bestaat uit elf hoofdstukken. In het voorliggende hoofdstuk 1 is ingegaan op de aanleiding en het onderwerp van dit proefschrift en op de onderzoeksaanpak.

Hoofdstuk 2 tot en met 4 zijn gewijd aan de nadere verkenning, verdieping en operationalisatie van het conceptuele model van dit proefschrift vanuit bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën. Deze drie theoretische hoofdstukken zijn ingedeeld naar het verleden, het heden en de toekomst vanuit de gedachte dat inzicht in het verleden en het heden het mogelijk maakt de keuzes voor de toekomst beter te begrijpen.

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de benaderingswijze van beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid, in de wetenschap en in de beleidspraktijk in het verleden en in het heden. Op basis van het inzicht dat hiermee wordt verkregen, wordt in kaart gebracht in hoeverre de overheid in staat is te komen tot effectief beleid en welke eisen dit stelt aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. In hoofdstuk 3 wordt hierop een nadere verdieping gegeven tegen de achtergrond van maatschappelijke veranderingen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw die andere eisen stellen aan de beleidsvoorbereiding. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de toekomstbestendigheid van de wijze waarop de beleidsvoorbereiding bij de overheid verloopt. In dit hoofdstuk wordt het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding van dit proefschrift gepresenteerd.

Dan volgt een kort intermezzo ter introductie van de hoofdstukken 5 tot en met 9 die zijn gewijd aan het empirische deel van dit proefschrift. In deze hoofdstukken wordt het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding getoetst aan de vier cases, teneinde te komen tot een realistisch en praktijkgericht inzicht in de mogelijkheden tot optimalisatie van de beleidsvoorbereiding en daarmee tot het bevorderen van de effectiviteit van overheidsbeleid in de praktijk.

Hoofdstuk 5 tot en met 8 beschrijven achtereenvolgens de Kwaliteitswet, de nWSW, de Euthanasiewet en de Winkeltijdenwet. In hoofdstuk 9 wordt de vergelijkende analyse tussen de vier cases en tussen de bevindingen uit de theorie en uit de empirie beschreven. Deze vergelijkende analyse leidt tot meer generieke uitspraken over de mogelijkheid tot optimalisatie van de beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid. Hoofdstuk 10 is een discussiehoofdstuk waarin wordt ingegaan op een aantal kritische opmerkingen ten aanzien van [de beperkingen van] dit proefschrift. Het proefschrift sluit af in hoofdstuk 11 met de conclusies en aanbevelingen voor de wetenschap en de beleidspraktijk.

2. De ontwikkeling van de beleidsvoorbereiding

Dit is het eerste hoofdstuk van drie dat vanuit bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën een nadere verkenning en verdieping geeft van de begrippen en relaties in het conceptuele model van dit proefschrift.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop in het verleden en in het heden de beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid wordt beschouwd in de wetenschap en in de beleidspraktijk en welke ontwikkelingen zich hierin hebben voorgedaan. Deze beschrijving is nodig om zicht te krijgen op de mate waarin de overheid in het verleden en in het heden in staat is te komen tot effectief beleid en de eisen die dit stelt aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Daarnaast is de beschrijving van het verleden en het heden nodig om inzicht te krijgen in de aanknopingspunten die de theorie en de beleidspraktijk bieden voor bevordering van de effectiviteit van beleid via de beleidsvoorbereiding voor de toekomst. Inzicht in het verleden helpt te begrijpen waarom de beleidsvoorbereiding in de huidige beleidspraktijk verloopt zoals die verloopt en helpt om later in dit proefschrift [in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 11] te komen tot haalbare verbetervoorstellen voor de beleidspraktijk. Bovendien geeft de beschrijving van het verleden en het heden inzicht in de periode waarin de vier beleidscases van dit proefschrift zich afspelen.

Paragraaf 2.1 gaat in op wat verstaan wordt onder de studie van de beleidsanalyse en de beleidsvoorbereiding. Paragraaf 2.2 geeft in een vogelvlucht een beschrijving van de ontwikkeling van de beleidsanalyse tot aan de jaren vijftig van de vorige eeuw. Vanaf dat moment professionaliseert de studie van de beleidsanalyse en ontstaan drie verschillende stromingen. Dit wordt beschreven in paragraaf 2.3.

Vanaf de jaren tachtig ontstaat een vierde benadering van de beleidsanalyse, tegen de achtergrond van de groeiende opkomst van het postmodernisme. Dit is bepalend voor de mate waarin de overheid in staat is te komen tot effectief beleid en voor de eisen die dit stelt aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Paragraaf 2.4 gaat nader op deze vierde benadering. In paragraaf 2.5 volgt de conclusie en wordt dit hoofdstuk afgesloten met de vraag in hoeverre de overheid in staat is om vanuit haar huidige benadering van beleid te komen tot effectief beleid. Deze vraag wordt vervolgens beantwoord in hoofdstuk 3.

2.1 Studie van de beleidsanalyse

De studie van de beleidsanalyse is “finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes. (...) the description and explanation of the causes and consequences of government activity.” (Dye, 1976, p1). “Policy analysis involves the systematic identification of the causes and consequences of public policy, the use of scientific standards of inference, and the search for reliability and generality of knowledge. (...) It is not the advocacy of policy preferences by social scientists, either individually or collectively” (Dye, 1976, p3).

Dye (1976) onderscheidt beleidsanalyse gericht op de oorzaken van beleid waarbij het beleid de afhankelijke variabele is en verklaringen voor het beleid worden gegeven vanuit de onafhankelijke variabelen ofwel de determinanten van het beleid. Dye (1976) noemt dit *policy determination research*. Daarnaast noemt Dye (1976) de *policy impact research*. Hierbij richt de beleidsanalyse zich op de gevolgen van beleid, is het beleid de onafhankelijke variabele en wordt gekeken naar de effecten die het beleid teweeg brengt. Dit proefschrift is een vorm van policy impact research, waarbij de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding wordt gezien als de onafhankelijke variabele die bepaalde maatschappelijke effecten dient te sorteren.

Moore (In: Korsten et al, 1998) stelt dat de beleidsanalyse zich bezig houdt met de te verwachten effecten van beleid. Het is geen wetenschappelijk onderzoek omdat het slechts in beperkte mate verklaringen kan bieden voor effecten van beleid en deze weinig generaliseerbaar zijn. Dit wordt volgens Moore (In: Korsten et al, 1998) veroorzaakt door het feit dat deze effecten zich voordoen in een bepaald sociaal systeem en dat deze sociale systemen elk uniek zijn en daarmee een grote mate van onvoorspelbaarheid kennen. Beleidsanalyse vereist om die reden een multidisciplinaire aanpak vanuit verschillende [wetenschappelijke] disciplines.

Dunn (1993) onderscheidt verschillende typen beleidsanalyse. De *normatieve en descriptieve beleidsanalyse* is een multidisciplinair proces dat nodig is voor het ontwerpen, toegang krijgen tot en communiceren over kennis van belang om beleid te verbeteren. De beleidsanalyse moet leiden tot de oplossing van maatschappelijke problemen. Het is volgens Dunn (1993) een combinatie van gezond verstand en sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De beleidsanalyse is een intellectuele activiteit ingebed in een sociaal proces. Dit proces bestaat uit meerdere samenhangende activiteiten zoals de agendavorming, de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. De communicatie tijdens en over het gebruik van beleidsanalyse is essentieel omdat het gaat om het handelen met beleidsrelevante kennis. Van belang daarbij is de kennis over de condities en de waarden van het op te lossen beleidsprobleem en de oorzaken daarvan. Deze kennis is

moeilijk te verkrijgen en vereist goede kennis van de praktijk en *tacit knowledge*. Tacit knowledge heeft betrekking op praktijkkennis maar ook op vermoedens, intuïtie, ervaringen, ‘common sense’ en ‘social sensitivity’ en andere kennis die minder expliciet en objectief is dan wetenschappelijke kennis (Korsten, 1983). King (2009, p29) stelt: “Tacit knowledge exists in a person’s mind, but may be difficult to articulate. Polanyi (Polanyi, 1996) states that tacit knowledge is the background knowledge a person uses when trying to understand anything that is presented to him. Therefore tacit knowledge can be viewed as including emotional en cultural knowledge”. Collins (2010, p1): “Tacit knowledge is knowledge that is not explicated.” Daarnaast stelt Dunn (1993) dat de kennis over het gewenste beleid en de gerealiseerde beleidseffecten essentieel is.⁹

Naast de normatieve en descriptieve beleidsanalyse noemt Dunn (1993) de *retrospectieve en de prospectieve beleidsanalyse*. Binnen de *retrospectieve beleidsanalyse* onderscheidt Dunn (1993) de *disciplinegeoriënteerde analyse* en de *probleemgeoriënteerde analyse*. Volgens Dunn (1993) leveren deze twee vormen voor beleidsmakers weinig direct bruikbare kennis op. Uitsluitend worden de oorzaken en consequenties van het beleid in kaart gebracht om aan te geven waarom bepaald beleid niet werkt, in plaats van aan te geven hoe dat beleid wel zou kunnen werken.

De derde vorm van retrospectieve analyse is de *toepassingsgeoriënteerde beleidsanalyse*, meer gericht op de toepassing op het beleid en minder op de theoretische onderbouwing. De *prospectieve beleidsanalyse* is gericht op de productie en transformatie van kennis voordat het beleid wordt uitgevoerd. Dunn (1993) stelt dat deze vorm van beleidsanalyse vaak duidelijk maakt dat er een grote kloof is tussen het gewenste beleid en de beschikbaarheden om dit beleid te realiseren.

2.2 Van bovennatuurlijke tot probleemoplossende beleidsanalyse

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de ontstaansgeschiedenis van de beleidsanalyse vanaf de vierde eeuw v.Chr. tot aan de jaren vijftig van de vorige eeuw.

Bovennatuurlijke beleidsanalyse

Rond de vierde eeuw V.C. ontstaan de eerste sociologische, economische en politieke visies en voorschriften ten aanzien van de ontwikkeling van beleid. Het groeiende bewustzijn van de relatie tussen kennis en actie leidt tot een toename van het aantal

⁹ In dit proefschrift wordt nog veelvuldig het begrip tacit knowledge vermeld. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt niet telkens de bronvermelding herhaald, zoals deze hier is opgenomen.

specialisten dat zich bezig houdt met beleidsgerelateerde kennis. Op basis van ervaringen en bovennatuurlijke signalen voorspellen zij bijvoorbeeld de kans op regenval of op een succesvolle oogst. Vanaf de 11e eeuw naChr.. groeit de economie. Dit gaat gepaard met een toenemende rol van professionele vaak juridisch georiënteerde ambtenaren die diverse wetten en regels ontwikkelen met een wijdverspreid karakter. Langzaamaan wordt beleidsrelevante kennis meer gebaseerd op feiten, tellingen en metingen in plaats van op bovennatuurlijke signalen of op religie (Dunn, 1993).

Politiek geladen beleidsanalyse

Vanaf de 18e eeuw leidt de ontwikkeling van nieuwe productietechnieken tot de opkomst van de *industriële samenleving* die zich kenmerkt door “ (...) gemechaniseerde en grootschalige productie, uitgewerkte arbeidsdeling, sterke centrale staatsbureaucratie, grote betekenis van onderwijs en een hoge graad van verstedelijking (...) vergaande maatschappelijke differentiatie, omvangrijke formele organisaties en wijdvertakte netwerken van onderlinge afhankelijkheden.” (Wilterdink, 1999, p57).

De industrialisatie wordt beschouwd als het proces van *modernisering*: “een overkoepelend begrip dat verwijst naar onderling samenhangende ontwikkelingen van onder meer commercialisering en marktforming, vergaande arbeidsdeling, bureaucratisering, verstedelijking en groei van technisch- wetenschappelijke kennis” (Wilterdink, 1999, p57). De industrialisatie gaat gepaard met het ontstaan van het *kapitalisme*, het politiek-economische systeem waarin productiefactoren in particuliere handen zijn en in vrije ruilhandelsrelaties wordt gestreefd naar winstmaximalisatie. Omdat geld daarin de algemeen geaccepteerde waardemaatstaf is, kunnen beleidsbeslissingen gekwantificeerd en gerationaliseerd worden (Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002).

Weber (In: Wilterdink, 1999; Macionis et al et al, 2002) ziet de ontwikkeling van de industriële samenleving, de opkomst van het kapitalisme en de ontwikkeling van de wetenschap als de *rationalisatie van de samenleving*. In de loop der tijd zijn mensen in staat gebleken het rationele te scheiden van het irrationele waardoor het mogelijk wordt de werkelijkheid te beheersen. De rationaliteit gaat uit van de maakbaarheid van de samenleving. Deze ontwikkeling noemt Weber (In: Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002) de *Entzauberung*. Dit is de onttovering van de samenleving waarbij het maatschappelijk geheel uiteen valt in subsystemen met elk een afzonderlijk aandachtsgebied zoals politiek; wetenschap of economie. Sociale instituties zoals het gezin en het religieuze leven worden van elkaar gescheiden. Tönnies (In: Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002) noemt dit de verzwakking van de *Gemeinschaft*. Familie- en traditiebanden worden losser en de nadruk ligt op individualisme, feiten en efficiency.

Volgens Habermas (Habermas et al, 1990; Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002) heeft de rationalisering van de samenleving en van de sociale instituties tot voordeel dat het handelen van deze instituties transparanter en onafhankelijker wordt en de samenleving meer democratisch wordt. Het nadeel is volgens Habermas dat de controle van de staat toeneemt en dat de *Lebenswelt* uitholt. Dit is het verschijnsel waarbij menselijke activiteiten ondergeschikt worden aan economische en bureaucratische belangen en procedures. Het sociale handelen in termen van gemeenschappelijk overleg over morele aanvaardbaarheid en persoonlijke waarachtigheid worden verdrongen door het streven naar efficiency (Habermas et al, 1990; Stinchcombe, In: Abell, 1991; Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002).

De rationalisatie van de samenleving heeft tot gevolg dat grote organisaties ontstaan met een duidelijke hiërarchie en een gestandaardiseerde en geformaliseerde werkwijze. Arbeid wordt op een routinematige manier georganiseerd, onder andere gebaseerd op het *scientific management* van Taylor (1947). Volgens dit principe kan inefficiëntie worden voorkomen door management gebaseerd op wetenschap met wetten en regels (Habermas et al, 1990; Stinchcombe, In: Abell, 1991; Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002).

Beslissingen in de politiek worden niet meer genomen ter verwezenlijking van godsdienstige waarden maar op grond van calculeerbare procedures. Weber (1948) maakt onderscheid tussen de *formele rationaliteit*, methodes van gecalculeerde beleidsbeslissingen, versus de *substantieve rationaliteit*. Met dit laatste wordt bedoeld de mate waarin sociale instituties zoals wetenschappers en rechters rationeel handelen. Des te rationeler en daarmee des te betrouwbaarder de sociale instituties handelen, des te rationeler de samenleving wordt. De legitimatie van beleidsbeslissingen betekent niet meer de inhoudelijke rechtvaardiging van beleidsbeslissingen maar betekent de procedurele institutionalisering ervan (Habermas et al, 1990; Stinchcombe, In: Abell, 1991; Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002).

Beleidsrelevante kennis komt steeds meer tot stand op wetenschappelijke en empirische manier. Dit is onder andere het gevolg van de ontwikkeling van de statistiek, voor het eerst wordt toegepast in 1790 in de Verenigde Staten en in 1801 in Engeland. De beleidsanalyse is in die tijd sterk politiek geladen. Het draagt bij aan het oplossen van een aantal maatschappelijke problemen rondom onopgeleide en arme arbeiders en moet bepaalde groepen meer politieke macht en controle bieden (Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002).

Probleemoplossende beleidsanalyse

In de loop van de twintigste eeuw krijgen de studie van de beleidsanalyse en sociaal-wetenschappelijk onderzoek een grotere rol in de beleidspraktijk. Het primaire doel van sociale wetenschappers is onderzoek naar beleidsproblemen en mogelijke oplossingen (Dunn, 1993). Daarnaast wordt sociaal-wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de invloed van menselijke factoren op de industrie. Het scientific management van Taylor (1947) blijkt niet meer zijn vruchten af te werpen. Begin jaren dertig blijkt uit de *Hawthorne Studies* dat als arbeiders aandacht krijgen van hun werkgever zij hun werk beter doen en de productie stijgt. Dit leidt tot de ontwikkeling van de *human relations-benadering* (Mayo, 1945) waarin onderscheid gemaakt wordt tussen de technische en de menselijke component van een organisatie. Volgens deze benadering spant de mens zich in voor de organisatie als de doelen van die organisatie aansluiten bij zijn eigen doelen. Net als bij het scientific management zijn probleemoplossing en expertise voorbehouden aan het management (Macdonis et al, 2002).

Volgens Kuypers (1980) blijven de beleidsanalyse en de sociale wetenschap lange tijd weinig geboeid door beleidsdoelen. Met name na de Tweede Wereldoorlog worden pogingen gedaan, onder andere door Lasswell, om de verbinding te leggen tussen sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleid (Post et al, 2005). Volgens Kuypers (1980) zijn deze pogingen tevergeefs omdat Lasswell het onderscheid tussen *goal thinking*, gericht op beleidsdoelen, en *scientific thinking*, gericht op de wetenschap, in stand houdt.

2.3 Professionalisering van de beleidsanalyse

De studie van de beleidsanalyse krijgt vanaf de jaren vijftig meer raakvlakken met overheidsadministratie en met politieke wetenschappen. De beleidsanalyse professionaliseert en er ontstaan drie stromingen. Dit zijn de technisch-rationele beleidsanalyse en twee minder rationele stromingen namelijk de incrementele beleidsanalyse en de mixed scanning beleidsanalyse. De ontwikkeling van de drie stromingen wordt in subparagraaf 2.3.1 tot en met 2.3.4 beschreven.

2.3.1 Technisch-rationele beleidsanalyse

De technisch rationele beleidsanalyse kenmerkt zich door systematische procedures en rationele economische benaderingen. De gebruikte methodiek is de *kosten-batenanalyse* [KBA], waarin “de voor- en nadelen van een beleidsvoornemen- zoveel mogelijk uitgedrukt in geld- tegen elkaar worden afgewogen.” (ministerie van Financiën, 2003, p7).

De oorsprong van deze benadering ligt bij het scientific management, bij de klassieke leer van de economie en bij de statistiek. Deze stroming komt met name tot ontwikkeling in de jaren zestig in de Verenigde Staten wanneer minister van Defensie Mc Namara het *Planning- Programming- Budgetting- System* [PPBS] invoert op zijn departement. Dit systeem heeft tot doel te komen tot een meer systematische en tactische aanpak van het defensiebeleid door in het begrotingssysteem de beleidsprestaties centraal te stellen in plaats van de uitgavenbeheersing. Enkele jaren later wordt PPBS op elk departement in de Verenigde Staten ingevoerd. Hierdoor kunnen beleidsbeslissingen worden genomen volgens een rationele procedure waarin beleidsalternatieven worden beoordeeld op hun gemonetariseerde kosten en baten (Dunn, 1993; Van Hoesel et al, 2005; Post et al, 2005; Aquina In: Korsten et al, 1998). Majone (In: Dye, 1976) constateert dat de invoering van PPBS op alle departementen in de Verenigde Staten representatief is voor het rationele gedachtegoed van de maakbare samenleving, waarbij de overheid met wetten en regels de samenleving sterk kan beïnvloeden en sturen. Problemen worden daarbij ontleed in oorzaken en gevolgen. Wetenschappelijke procedures, richtlijnen en modellen kunnen verklaringen geven voor problemen en kunnen dienen voor het ontwerpen van passende en vooral efficiënte oplossingen.

Technisch- rationale beleidsvoorbereiding

In de technisch- rationale beleidsvoorbereiding wordt het probleem geïnventariseerd. Vervolgens worden de doelen en waarden gerangschikt teneinde passende beleidsalternatieven te ontwerpen. De consequenties van deze alternatieven worden in kaart gebracht en onderling vergeleken en beoordeeld. Beleid is geschikt als het aansluit bij de gestelde doelen en gericht is op doelmaximalisatie. De veronderstelling is dat wanneer de beschikbare kennis volledig is, een goede voorspelling van de effectiviteit van de beleidsaanpak kan worden gemaakt. Bij gebrek aan kennis moeten uitspraken met enige voorzichtigheid worden gedaan (Etzioni, 1971; Hoppe, 1985; Habermas et al, 1990; Abell, 1991; Hoogerwerf, 1992; Anderson, 2006).

2.3.2 Kritiek op de technisch- rationale beleidsanalyse

In de jaren zestig domineert de technisch- rationale beleidsanalyse (Speerstra, 2001; Post et al, 2005). In de loop der jaren wordt langzaam afgestapt van de rationele benadering van beleid (Post et al, 2005). De aandacht verschuift van uitsluitend technisch- rationale aspecten naar politieke en sociale aspecten van beleid (Dye, 1976). Wildavsky (1987) noemt hierbij het belang van *speaking the truth to power*. De toegevoegde waarde van beleidsanalyse is afhankelijk van de mate waarin een verbinding

kan worden gemaakt tussen wetenschap en beleid en wetenschappelijke inzichten verstaanbaar en bruikbaar zijn voor de beleidspraktijk.

Wildavsky (1987) heeft kritiek op de technisch-rationele benadering van beleid en de methodiek van de KBA omdat het niet voor elk beleidsterrein mogelijk is via de rationele benadering kennis te verkrijgen over effecten van beleid. Er kan sprake zijn van een gebrek aan kennis of van effecten die nog niet zijn opgetreden. Ook kunnen er morele of ethische bezwaren zijn bij het in kaart brengen van te verwachten effecten van beleid, zoals de berekening van het aantal slachtoffers bij een militaire operatie. De toepassing van de KBA kan tot gevolg hebben dat moeilijk te identificeren effecten buiten beeld blijven of dat de resultaten van de KBA worden gebruikt voor strategische bedoelingen.

Quade (In: Korsten et al, 1998) noemt hier de *battle of analysis* waarbij de resultaten van de KBA als wapen in de discussie worden gebruikt. Wildavsky spreekt van *policy advocacy*: “The purpose of policy analysis is not to eliminate advocacy, but to raise the level of argument among contesting interests ... The end result, hopefully, would be a higher quality debate and perhaps eventually public choice among better known alternatives” (Wildavsky, 1969, p190).

Volgens Wildavsky (1969, 1987) is een andere insteek van beleidsanalyse nodig waarbij niet alleen kennis over beleidsprestaties wordt verzameld maar ook de politieke consequenties van beleid in kaart worden gebracht. Dit leidt tot de ontwikkeling van andere methoden van beleidsanalyse zoals de *multicriteria-analyse* waarbij “een serie van beleidsalternatieven systematisch wordt gewogen op – aan de hand van meerdere beoordelingscriteria bepaalde – verwachte effecten. Deze methode wordt gehanteerd als het merendeel van de effecten niet in geld uit te drukken zijn” (ministerie van Financiën, 2003). Een andere methodiek is *effectonderzoek* waarin bepaalde effecten die in een KBA onderbelicht blijven nader worden onderzocht, zoals in een milieueffectrapportage of een emancipatie-effectrapportage (Speerstra, 2001; Post et al, 2005).

Beleidsanalisten

Op initiatief van Wildavsky ontstaan de eerste beleidswetenschappelijke opleidingen. De eerste lichting beleidsanalisten wordt voornamelijk economisch en juridisch geschoold en voorbereid op een adviesfunctie gericht op de top van de overheid. Zij richten zich op de beleidsanalyse ten behoeve van de ontwikkeling van beleid (Ringeling, In: Korsten et al, 1998; Speerstra, 2001; Post et al, 2005).

Langzaam groeit de behoefte aan professionele beleidsanalisten in het beleidsproces, als gevolg van de steeds groter wordende hoeveelheid wetten en beleid. Eind jaren

zeventig ontstaat de tweede lichting beleidsanalisten. Zij richten zich op beleidsanalyse ten behoeve van bestaand beleid en op advisering aan de middelste regionen van de overheid.

In lijn met Wildavsky constateert Kuypers (1980) dat tot de jaren tachtig niet kan worden gesproken van beleidswetenschap omdat de kennis en vaardigheden om wetenschap te vertalen ten behoeve van beleid ernstig tekort schieten. De beleidsanalyses van die tijd richten zich hoofdzakelijk op de planningsaspecten van het beleid en op het uitdenken van het beleid. In veel mindere mate is aandacht voor wat Kuypers (1980) noemt het *uitvechten* van het beleid, ofwel de meer incrementele kant van het beleid.

2.3.3 Incrementele beleidsanalyse

De incrementele ofwel gedragswetenschappelijke en politieke beleidsanalyse ontstaat als reactie op de technisch-rationele beleidsanalyse. De incrementele beleidsanalyse is minder rationeel van aard en heeft het karakter van gedragswetenschappelijk en politiek onderzoek. Beleidsbeslissingen worden niet genomen volgens een rationele procedure maar in een incrementeel proces gebaseerd op wederzijdse aanpassing en onderhandeling tussen betrokken actoren. Beleid is geen vaststaand plan zoals in de technisch-rationele stroming, maar is voortdurend aan verandering onderhevig. Onderzoekers richten zich alleen op beleidsalternatieven die slechts in beperkte mate afwijken van de bestaande situatie. Daarbij wordt een gelimiteerd aantal doelen; beleidsalternatieven en consequenties in acht genomen (Etzioni, 1971; Hoogerwerf, 1992; Dunn, 1993; Post et al, 2005; Anderson, 2006).

Incrementele beleidsvoorbereiding

Beleid komt niet tot stand op één centrale plek zoals volgens de technisch-rationele stroming, maar op meerdere plaatsen in de samenleving. Verschillende betrokken actoren hebben verschillende waarden en doelen die voortdurend aan verandering onderhevig zijn onder andere door aanpassing aan de beschikbare middelen en aan de wensen en behoeften van andere actoren. Doelen kunnen niet worden beoordeeld en gewogen en waarden en feiten worden niet strikt gescheiden van elkaar maar zijn voortdurend in interactie (Etzioni, 1971; Hoogerwerf, 1992; Dunn, 1993; Post et al, 2005; Anderson, 2006).

Consensus over doelen hoeft niet vooraf bereikt te zijn maar kan ook tijdens het proces ontstaan. Er wordt geen besluit genomen en problemen worden niet per definitie opgelost. Er is niet één goede oplossingsrichting voor een beleidsprobleem,

meerdere oplossingsrichtingen worden uitgetoetst. Hoewel macht formeel gezien gecentraliseerd kan zijn, is de macht in de praktijk verdeeld over verschillende actoren in de samenleving. Beleid is een uitkomst van geven en nemen tussen deze verschillende actoren. De absolute waarheid bestaat niet (Etzioni, 1971; Hoogerwerf, 1992; Dunn, 1993; Post et al, 2005; Anderson, 2006).

In de incrementele beleidsvoorbereiding wordt rekening gehouden met het feit dat mensen kunnen falen en dat in de praktijk vaak een gebrek is aan tijd en kennis om tot beleid te komen. De beleidsvoorbereiding is ingebed in een politieke context en vindt plaats zonder bewuste afstemming. Parallel aan de probleemoplossing langs wetenschappelijke weg wordt de probleemoplossing door interactie met betrokkenen geplaatst (Etzioni, 1971; Hoogerwerf, 1992; Dunn, 1993; Post et al, 2005; Anderson, 2006).

Lindblom onderscheidt de beleidsvoorbereiding *by root* en *by branch*. By root beleidsvoorbereiding, ook wel *rational comprehensive methode* genoemd, sluit aan bij de technisch-rationele beleidsbenadering. Daarbij wordt het beleid geconstrueerd op basis van theoretische inzichten en ervaringen uit het verleden. By branch beleidsvoorbereiding gaat uit van een aaneenschakeling van kleine veranderingen in de bestaande beleidspraktijk op basis van voortschrijdende inzichten. Dit sluit aan bij de incrementele benadering van beleid en wordt ook wel de *successive limited comparison methode* genoemd (Lindblom, 1959, 1993; Kuypers, 1980; Hoppe, 1985; Hoppe, In: Korsten et al, 1998; Dunn, 1993; Post et al, 2005; Anderson, 2006).

Volgens Lindblom is de samenleving niet snel en in een aantal stappen te veranderen, zoals de technisch-rationele stroming veronderstelt. Bovendien zou de technisch-rationele beleidsvoorbereiding niet mogelijk zijn omdat mensen niet in staat zijn over volledige kennis te beschikken. Simon (In: Lindblom, 1993, p5) spreekt van *bounded rationality*: “The capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world- or even for a reasonable approximation to such objective rationality”. Daarnaast stelt Lindblom dat in de technisch-rationele stroming geen aandacht wordt besteed aan de hoge kosten die gemoeid gaan met de informatieverzameling. Bovendien is het volgens Lindblom in de politieke praktijk niet mogelijk om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen waarden en feiten, zoals verondersteld wordt in de technisch-rationele beleidsvoorbereiding (Lindblom, 1959, 1993; Kuypers, 1980; Hoppe, 1985; Hoppe, In: Korsten et al, 1998; Dunn, 1993; Post et al, 2005; Anderson, 2006).

2.3.4 Mixed scanning beleidsanalyse

In reactie op de technisch- rationale en op de incrementele beleidsanalyse ontwikkelt Etzioni (1971) eind jaren zeventig een derde stroming binnen de beleidsanalyse. Dit is de *mixed scanning beleidsanalyse*. Mixed scanning beleidsanalyse is een combinatie van de technisch- rationale en de incrementele beleidsanalyse, waarin gewerkt wordt volgens een structuur en tegelijk rekening wordt gehouden met de gehele context van het beleidsvraagstuk (Etzioni, 1971; Hoppe, 1985; Hoogerwerf, 1992; Anderson, 2006).

Volgens Toulmin (1972) moet de rationaliteit niet als keurslijf worden gezien omdat niet elke beleidssituatie hetzelfde is. Het is van belang vanuit verschillende perspectieven naar een situatie te kijken, rekening houdend met de specifieke kenmerken van die situatie. Vervolgens kan worden gezocht naar rationale elementen die helpen bij het aanpakken van het probleem. Eerdere ervaringen of vergelijking met andere situaties kan daarbij ondersteunen, mits rekening wordt gehouden met het verschil in context en specifieke kenmerken.

Mixed scanning beleidsvoorbereiding

Fundamentele besluiten over koerswijzigingen in beleid worden gecombineerd met incrementele besluiten over de bijsturing daarvan. Het proces van de informatieverwerking vindt gelijktijdig plaats met het ontwerpen en beoordelen van nieuwe plannen. Afhankelijk van de situatie wordt een keuze gemaakt uit een rationale, een incrementele of een gecombineerde aanpak. Daarbij wordt voorrang gegeven aan fundamentele boven minder fundamentele keuzen. Mixed scanning kent, in tegenstelling tot de incrementele stroming, een zekere mate van rationaliteit onder andere bij de beoordeling en evaluatie van beleid. Criteria hiervoor worden niet verkregen via een objectief meetsysteem maar worden bepaald in interactie met betrokken actoren. Volgens deze stroming is er niet één juiste aanpak maar kenmerkt een effectieve aanpak zich door een goede aansluiting op de omgeving en op de betrokken actoren (Etzioni, 1971; Hoppe, 1985; Hoogerwerf, 1992; Anderson, 2006).

De kritiek van Etzioni (1971) op de technisch- rationale beleidsanalyse is dat gedrag- en psychologische aspecten van beleid niet in beschouwing worden genomen terwijl deze van bepalende invloed kunnen zijn op het beleid. Volgens Etzioni is het niet mogelijk om volledig onafhankelijk en objectief beleidsbeslissingen te nemen, zoals de technisch- rationale stroming veronderstelt, omdat mensen hun beslissingen niet louter rationeel nemen en waarden aan verandering onderhevig zijn. Hoewel kennisverwerkende systemen hierop van positieve invloed zijn, spelen volgens Etzioni de niet- rationale normatieve en politieke aspecten een grote rol. De kritiek van Etzioni

(1971) op de incrementele beleidsanalyse is dat een bepaalde mate van regulering ontbreekt. Dit kan ertoe leiden dat de belangen van invloedrijke actoren worden nagestreefd ten koste van andere actoren in de samenleving.

2.4 Bedrijfsmatige beleidsanalyse

De kritiek vanaf de jaren zeventig en tachtig op de technisch-rationele benadering van beleid is breder van aard. Vanaf die tijd wordt zichtbaar dat overheidsinterventies niet de beoogde effecten opleveren en gepaard gaan met hoge kosten (Engbersen et al, 1992; Trommel et al, 1999; Wilterdink, 1999). De oplossing wordt door de overheid gezocht in continuering van de rationaliteit door de invoering van bedrijfsmatige principes in het overheidsbeleid (Van der Knaap et al, 2004).

Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat de samenleving verandert. Maatschappelijke problemen worden complexer. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving maakt langzaam plaats voor de overtuiging dat een systematisch ingezette actie de ontwikkelingsrichting van de maatschappij kan beïnvloeden maar haar niet volledig kan veranderen. De rationaliteit wordt niet meer gezien als vanzelfsprekende oplossing voor problemen. Het modernisme maakt plaats voor het postmodernisme: “social patterns characteristic of post-industrial societies” (Macdonis et al, 2002, p662) en de samenleving kenmerkt zich meer als een samenhangend geheel van netwerken.

De rationele bedrijfsmatige benadering van beleid als oplossing voor maatschappelijke problemen versus het afbrokkelend geloof van de samenleving in die rationaliteit heeft gevolgen voor de studie van de beleidsanalyse en voor de wijze waarop de beleidsvoorbereiding in verschillende beleidsterreinen verloopt. Subparagraaf 2.4.1 gaat nader in op de bedrijfsmatige benadering van beleid als oplossing voor maatschappelijke problemen en specifiek op de ontwikkelingen in Nederland hieromtrent. Subparagraaf 2.4.2 geeft een toelichting op de veranderingen in de samenleving en de rol van de bedrijfsmatige beleidsanalyse daarin.

2.4.1 Bedrijfsmatig beleid als oplossing

De onvrede over de overheidsprestaties leidt tot de ontwikkeling van *public management reform*. “public management reform consist of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better.” (Pollit et al, 2000, p8). Onder de noemer *New Public Management* en *Reinventing Government* worden vanaf de jaren tachtig rationele bedrijfsmatige principes zoals privatisering, verzakelijking, marktwerking en kwaliteit- en prestatiemeting ingevoerd in de publieke sector. Het gaat daarbij om “making savings (economies) in

public expenditure, improving the quality of public services, making the operations of government more efficient and increasing the chances that policies which are chosen and implemented will be effective.”(Pollit et al, 2000, p6). Veranderingen zijn daarbij voornamelijk gericht op de inrichting en organisatie van de overheid (Osbourne, 1993; Pollit et al, 2000).

Bedrijfsmatige beleidsvoorbereiding

In Nederland is in de jaren zeventig de technisch- rationale stroming dominant in de beleidsanalyse. In 1971 wordt beleidsanalyse in Nederland geïnstitutionaliseerd met de oprichting van de *Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse* [COBA]. De COBA heeft tot doel bij te dragen aan beter beleid tegen lagere kosten onder andere door gebruik te maken van KBA's. De methode van de KBA blijkt niet toepasbaar op elk beleidsterrein omdat beleidseffecten niet altijd gekwantificeerd kunnen worden. Rond 1979 wordt de COBA opgeheven (Kuypers, 1980; Hoogerwerf, 1992; Van der Knaap et al, 2004).

Door de bezuinigingen in de jaren tachtig worden bij departementen de organisatieonderdelen gericht op beleidsanalyse steeds vaker ondergebracht in de staande organisatie. Sociaal- wetenschappelijk onderzoek wordt meer uitbesteed aan onderzoeksinstituten, planbureaus, private onderzoeksbureaus en denktanks. Beleid komt tot stand in een samenwerkingsverband tussen ambtenaren, beleidsdeskundigen, particuliere organisaties en belangengroepen. Bekkers (2007) spreekt hier van *generationaliseerd particularisme*: particuliere [onderzoek]organisaties hebben macht en doen zaken op het hoogste niveau van de overheid.

In werkgroepen wordt in zogenaamde Heroverwegingen onderzoek gedaan naar financiële ombuigingsmogelijkheden binnen het overheidsbeleid. Vanaf 1995 worden de Heroverwegingsonderzoeken omgedoopt tot Interdepartementale Beleidsonderzoeken [IBO] gericht op de financiële beheersbaarheid van sociale instituties. Vanaf 1997 zijn de IBO's meer gericht op efficiencymogelijkheden in de bedrijfsvoering van de overheid (ministerie van Financiën, 2002; Bekkers, 2007).

Derde lichting beleidsanalisten

In de Verenigde Staten ontstaat het begrip *partisan policy analysis*. Dit is de derde lichting beleidsanalisten die wordt ingehuurd om een bepaalde politieke of maatschappelijke positie te verdedigen. De rol van de beleidsanalist staat ter discussie. Dye (1976) maakt in dit kader onderscheid tussen de *descriptieve beleidsanalist* die op afstand het

beleidsproces analyseert versus de *prescriptieve beleidsanalist* die een adviserende rol heeft in dit beleidsproces (Dye, 1976; Dunn, 1993; Van Hoesel et al, 2005; Post et al, 2005). Quade (In: Korsten et al, 1998) onderscheidt drie rollen voor de beleidsanalist, namelijk die van *a-politieke analist*, *advocaat* en *katalysator*. De rol van de a-politieke analist sluit aan bij de technisch-rationele stroming in de beleidsanalyse. De analist is volledig onafhankelijk en maakt objectieve analyses op basis van kwantitatieve modellen. De advocaat richt zich op het beleidsproces omdat objectieve criteria voor beleidsbeslissingen ontbreken. Hij behartigt de belangen van de cliënt. In de rol van katalysator richt de beleidsanalist zich op het beleidsproces en de beleidsinhoud waarbij verschillende actoren betrokken zijn. Van belang is het creëren van een winnende coalitie. Het probleem wordt slechts gedeeltelijk opgelost of wordt uit beeld geschoven.

Roe (In: Speerstra, 2001; Post et al, 2005) constateert dat de beleidswetenschap meer de wetenschap van het managen dan van het analyseren is geworden. Volgens Toulmin (1972; Bijker, 2009) heeft de beleidswetenschap meer het karakter gekregen van een professie dan van een discipline. Een professie is een set van organisaties, rollen en mensen met professionele en erkende praktijken. Een discipline is een gemeenschappelijke en meer wetenschappelijke traditie van procedure en technieken voor het hanteren van problemen.

Operatie Comptabel Bestel en Heroverwegingen

Vanwege de druk op de betaalbaarheid en beheersbaarheid van de collectieve voorzieningen wordt in 1987 in Nederland de *Operatie Comptabel Bestel* ingevoerd. Dit moet leiden tot verbetering van de rechtmatigheid en beheersbaarheid van de overheidsfinanciën, meer inzichtelijke en onderling beter vergelijkbare departementale begrotingen en een versnelling van de verantwoording over het gevoerde beleid. De aandacht voor de sturing op overheidsprestaties groeit. Het uitgangspunt is dat een terugtrekkende overheid en meer marktwerking leiden tot oplossingen voor problemen (ministerie van Financiën, 2002; Van der Knaap, 2004).

In 1991 presenteert het ministerie van Financiën het heroverwegingsonderzoek *Verder bouwen aan beheer*, waarin resultaatgericht management wordt geïntroduceerd. “Kenmerken van het resultaatgerichte sturingsmodel zijn: integraal management, centrale sturing op hoofdlijnen, afspraken maken over producten/prestaties en daarvoor te maken kosten, systematische verantwoording en periodieke doorlichting. (...) Evaluatieonderzoek wordt neergezet als een systematisch en periodiek onderdeel van ieder beleidsproces: om de zoveel tijd moet kritisch worden bezien of beleid en de

uitvoering daarvan de gewenste resultaten opleveren en tegen de meest doelmatige kosten.” (ministerie van Financiën, 2002).

Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording

De nadruk op de betaalbaarheid en beheersbaarheid van de overheidsuitgaven in de jaren tachtig verschuift in de jaren negentig naar de aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid. De Operatie Comptabel Bestel en de Heroverweging ‘Verder bouwen aan beheer’ hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd.

In 1999 wordt de kabinetsnota *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* [VBTB] gepresenteerd. Hierin worden voorstellen gedaan om te komen tot een beter inzicht in de koppeling tussen beleid, prestaties en middelen en tussen de departementale begroting en jaarlijkse verantwoording daarvan. Daarbij wordt financiële informatie gekoppeld aan niet- financiële beleidsinformatie. Aangekondigd wordt dat in 2004 VBTB wordt geëvalueerd (ministerie van Financiën, 2002; IOFEZ, 2004; Van der Knaap et al, 2004). Volgens Van der Knaap en Schilder (2004) is VBTB een vertaling van het resultaatgerichte sturingsmodel dat in het Heroverwegingsonderzoek ‘Verder bouwen aan beheer’ is geïntroduceerd.

Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek

Gelijktijdig met de invoering van VBTB wordt in de Miljoenennota 1999 gesteld dat bij nieuw of gewijzigd beleid van grote omvang een ex ante evaluatie naar de te verwachten effecten van beleid zinvol is en beleidsartikelen uit de begroting eens per vijf jaar geëvalueerd dienen te worden. De aanleiding hiervoor is als volgt (kamerstuk 26450 nr 2):

Met de opheffing van COBA in 1979 constateert de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst dat beleidsanalyse en evaluatieonderzoek in zeer beperkte mate worden toegepast in het overheidsbeleid. In 1984 wordt de motie Den Ouden- Dekkers aangenomen om het belang van evaluaties bij nieuw beleid te benadrukken (kamerstuk 18161 nr 6). Enige jaren later, in 1991, constateert de Rekenkamer dat “de mate waarin door de rijksdienst gebruik wordt gemaakt van beleidsevaluatieonderzoek, zonder meer voor verbetering vatbaar is.” (kamerstuk 22302, nr 2, p74). Naar aanleiding hiervan stelt de regering in 1991 dat evaluatieonderzoek een vast onderdeel moet zijn van ieder beleidsproces. Daartoe wordt in 1992 de Comptabiliteitswet aangepast. In 1998 constateert de Rekenkamer dat de kwaliteit van de ex ante evaluaties en de benutting ervan bij de beleidsvoorbereiding onvoldoende is. De minister van Financiën zegt toe

ex ante evaluaties onder de aandacht te brengen van departementen en legt dit vast in de Miljoenennota 1999 (kamerstuk 26450 nr 2).

In 2001 wordt de Comptabiliteitswet aangaande regelgeving voor de financiën van de Rijksoverheid nader uitgewerkt in de *regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek* [RPE]. De RPE heeft tot doel “ervoor te zorgen, dat de evaluatiefunctie binnen de rijksoverheid voldoende gewaarborgd is, en; ervoor te zorgen, dat de in het kader van de departementale begroting en het departementale jaarverslag op te leveren beleidsinformatie voldoet aan de voor deze informatie geldende kwaliteitseisen.” (ministerie van Financiën, 2002).

De RPE omvat voorschriften voor de uitvoering en organisatie van *evaluatieonderzoek ex ante* en *ex post*. Ex ante evaluatieonderzoek is “systematisch onderzoek naar de verwachte kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven (in termen van inzet van middelen en effecten)” (RPE, 2002). Bij elk nieuw beleid dient voorafgaand aan besluitvorming in de Ministerraad een afweging te worden gemaakt of een ex ante evaluatie zinvol is. Ex post evaluatieonderzoek is “systematisch onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of de kosten en kwaliteit van geleverde producten en diensten” (RPE, 2002). Elk beleidsartikel in een departementale begroting dient eens per vijf jaar ex post geëvalueerd te worden op de mate van doelbereiking en doeltreffendheid.

In de RPE staat dat de evaluatieonderzoeken moeten voldoen aan drie kwaliteitseisen die zijn afgeleid van de methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Dit zijn *validiteit*, *betrouwbaarheid* en *bruikbaarheid*. Deze drie eisen worden gesteld om een “voorwaarde scheppende waarborg” (ministerie van Financiën, 2002, p34) te bieden voor de kwaliteit van de beleidsinformatie in de begroting en verantwoording. De veronderstelling van resultaatgericht sturen met VBTB is dat prestatiegegevens bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming over het beleid.

Evaluatie VBTB

In 2004 wordt VBTB geëvalueerd door het Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken [IOFEZ]. Uit de evaluatie blijkt dat er weinig ex ante evaluaties door departementen worden uitgevoerd en deze evaluaties voor verbetering vatbaar zijn. In de ex ante evaluaties wordt niet ingegaan op de probleemanalyse of de te verwachten effecten van het beleid. Het zijn eerder beleidsramingen dan evaluatieonderzoeken. Bij de departementen is vrijwel geen sprake van een gestructureerde en systematische afweging van beleid.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie van VBTB dat de drie kwaliteitscriteria van de RPE in de praktijk niet voldoen als normenkader. Onderzoekseenheden blijken moeilijk te kwantificeren en de werkelijkheid wordt te eenvoudig voorgesteld bij gebrek aan de juiste indicatoren. Dit leidt ertoe dat niet- representatieve prestatie-indicatoren worden toegekend aan het beleid, zoals het aantal verkeersboetes als maatstaf voor de veiligheid op straat (IOFEZ, 2004). Van der Knaap en Schilder (2004) spreken in dit kader over de *prestatieparadox*. Het streven naar verbetering door meetbaarheid en bedrijfsmatigheid kan enerzijds leiden tot meer productie en meer transparantie. Anderzijds kan prestatiemeting leiden tot strategisch gedrag waarbij informatie selectief wordt aangeboden en slecht presteren wordt gemaskeerd.

Naar aanleiding van de evaluatie van VBTB wordt door het IOFEZ geadviseerd dat de ex ante evaluatie een vast onderdeel dient te zijn van de beleidscyclus en dat bij nieuw of gewijzigd beleid meerdere beleidsalternatieven in kaart moeten worden gebracht en worden beoordeeld op effecten en politieke consequenties (IOFEZ, 2004).

Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie

De evaluatie van VBTB is in 2006 aanleiding voor herziening van de RPE tot de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*. Dit leidt tot een aantal wijzigingen in de evaluatiesystematiek. Zo vervalt de verplichte afweging van ex ante onderzoek bij nieuw of gewijzigd beleid en wordt het normenkader voor niet- financiële informatie aangepast.

Het toetsen van de kwaliteit van de niet- financiële informatie is naar het oordeel van de Rekenkamer niet goed mogelijk omdat de mate van exactheid van vastlegging van de niet- financiële beleidsinformatie minder is dan die van de financiële informatie. Daarom wordt het beoordelen van het totstandkomingsproces van de niet- financiële informatie als indicator voor de kwaliteit gezien. Dit betekent dat beleidsinformatie op ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand moet komen en niet strijdig is met de financiële informatie in de begroting of het jaarverslag. Afgesproken wordt dat de Rekenkamer conform haar wettelijke taak de kwaliteit van de beleidsinformatie beoordeelt op basis van het normenkader in de RPE en de initiële drie kwaliteitseisen en daarover rapporteert aan de Tweede Kamer (IOFEZ, 2004; kamerstukken 29949 nr 1, 37, 59; 29950 nr 5; 30116 nr 2).

Delivery- systematiek

In het licht van de evaluatie van VBTB in 2004 wordt in 2009 de *delivery- systematiek* geïntroduceerd in Nederland. De delivery- systematiek is overgenomen van het Vere-

nigde Koninkrijk waar het Government's Center for management and policy studies is opgericht als onderdeel van het Cabinet's Office dat zich richt op reorganisatie van de beleidsvoorbereiding. De ministers van het kabinet vervullen een delivery- functie door verantwoording af te leggen aan de minister- president over de beleidsdoelen en de projecten in het regeerakkoord. Omdat niet in alle gevallen de benodigde informatie ten behoeve van de delivery daadwerkelijk aanwezig is op een departement en daarom aanvullend opgevraagd moet worden "draagt de delivery- functie bij aan de politieke aanspreekbaarheid van het kabinet."(kamerstuk 31939 nr 1, 2, p19). De delivery- functie wordt gezien als een bestuurlijk- politieke invulling van VBTB tegenover de technocratische tendensen van VBTB.

In het Verenigde Koninkrijk is de delivery- systematiek gekoppeld aan competenties die van belang worden geacht voor de beleidsvoorbereiding. In Nederland is deze koppeling niet expliciet gemaakt. De competenties van de delivery- systematiek worden in het Verenigde Koninkrijk op een projectmatige wijze gemanaged en zijn verbonden aan drie thema's, namelijk *visie*, *effectiviteit* en *voortdurende verbetering*.

De *visie- competenties* hebben betrekking op het definiëren van beoogde beleidseffecten en het ontwikkelen van een lange termijn visie op basis van toekomstverkenningen en scenario- analyses. Daarnaast hebben de visie- competenties betrekking op het leren van ervaringen in andere organisaties, het nadenken over de communicatie van en over het beleid met de samenleving en tot slot op het afstappen van standaard- werkwijzen voor de beleidsvoorbereiding door innovatieve en creatieve werkwijzen te introduceren.

De *effectiviteit- competenties* gaan over de verplichting om adviezen en beslissingen te baseren op verschillende kennisbronnen en om relevante actoren op verschillende momenten in het beleidsproces te betrekken en kennis toepasbaar te presenteren. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de impact van het beleid op de doelgroep. Doelstellingen worden holistisch geformuleerd en gekoppeld aan een prikkelen beloningssysteem.

De *competenties van voortdurende verbetering* hebben betrekking op de periodieke evaluatie van beleid en de terugkoppeling daarvan in het beleidsproces (Brans et al, 2003; Algemene Rekenkamer, 2009; kamerstuk 31939 nr 1, 2).

2.4.2 Bedrijfsmatige beleidsanalyse in een postmoderne samenleving

De bedrijfsmatige benadering van beleid vindt plaats tegen de achtergrond van de opkomst van de postmoderne samenleving: "a world where change is greatly speeding

up, where classical boundaries across societies are breaking down, and a new sense of society is in the making.” (Macionis et al et al, 2002, p72).

Netwerksamenleving

De postmoderne samenleving, ook wel de netwerksamenleving genoemd, is een samenleving met veel verschillende en voortdurend in ontwikkeling zijnde waarden tussen groepen en individuen. Vattimo (In: Macionis et al, 2002, p32) spreekt van: “the liberation of differences (...)” Individueen en groepen zijn op grote afstand met elkaar verbonden, maar deze verbindingen zijn los en flexibel van aard. De veranderingen in de samenleving worden complexer, zijn minder goed voorspelbaar en meer op elkaar van invloed (Korsten, 1993; Wilterdink, 1999; Abma et al, 2001; Macionis et al, 2002). Het aantal keuzes op politiek, economisch en maatschappelijk gebied neemt toe en mensen voelen zich meer verantwoordelijk voor de inrichting van hun eigen leven. Keuzes worden daarbij niet uitsluitend genomen op rationele basis maar ook op basis van emoties (Trommel et al, 1999; Wilterdink, 1999; Macionis et al, 2002).

Het postmodernisme gaat gepaard met de opkomst van de *Informatie Revolutie*: “computer- linked technology that supports an information- based economy” (Macionis et al, 2002, p72). Door de informatietechnologische ontwikkelingen zijn ondernemingen in staat wereldwijd te opereren. Mensen worden op grotere afstand meer afhankelijk van elkaar. Door deze *globalisering* ontstaan nieuwe beleidsvraagstukken. Maatschappelijke problemen zijn niet meer gebonden aan de landsgrenzen. Er ontstaat een andere perceptie van tijd en ruimte. Risico’s veranderen van aard en worden minder voorspelbaar en beheersbaar; minder plaats en tijd gebonden en is er een minder eenduidige relatie tussen oorzaak en gevolg. Waar men voorheen een risico zag in een slechte oogst, wordt men nu geconfronteerd met wereldwijde pandemieën en terrorisme. De toegenomen hoeveelheid informatie en de expansie van wetenschappelijke kennis leiden tot problemen omtrent de beheersing, verwerking en toepassing ervan (Trommel et al, 1999; Castells In: Bekkers, 2007).

Volgens Lyotard (2001; Leezenberg et al, 2001) is in het postmodernisme sprake van een complex geheel van wetenschappelijke kennis en van sociale en politieke processen en leidt een toename van wetenschappelijke kennis niet automatisch tot betere inzichten in het functioneren van de maatschappij of oplossingen voor maatschappelijke problemen. Daarbij is wetenschappelijke kennis op te vatten als “ een geheel van opvattingen of wat in filosofisch jargon een discours genoemd wordt” (Leezenberg et al, 2001, p 210). Volgens postmodernisten als Lyotard, Derrida en Baudrillard geldt “ kennis is niet het resultaat van objectieve waarnemingen van rationele individuen,

maar ingebed in contextgebonden taalspelen, teksten, vertonen” (Wilterdink, 2000, p9). De waarheid bestaat niet en er is niet één juiste wetenschappelijke methode. “Postmodernisme legitimeert dit bestaan van verschillende, tegenstrijdige perspectieven naast elkaar en het onbekommerd daaraan toevoegen van nog weer andere interpretaties” (Wilterdink, 2000, p16). In lijn met Lyotard stelt Kumar (2005) dat de postmoderniteit zich karakteriseert door een ineenstorting van de zogenaamde grote geconstrueerde verhalen en plannen van de moderniteit en het daarmee gepaard gaande vertrouwen in onder andere de rationaliteit en de wetenschap.

Rationaliteit en bedrijfsmatigheid zijn geen vanzelfsprekendheid meer

In een [postmoderne] netwerksamenleving wordt de traditionele rationaliteit niet meer vanzelfsprekend gezien als de oplossing voor problemen of toereikend daarvoor geacht, gezien de complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken en gezien het toenemend belang dat in de samenleving wordt gehecht aan niet-rationele waarden. De continuering van de rationaliteit in het overheidsbeleid door invoering van bedrijfsmatige principes tegen de achtergrond van de netwerksamenleving is volgens Habermas (Habermas et al, 1990) problematisch. Menselijke activiteiten, morele aanvaardbaarheid en persoonlijke waarachtigheid worden ondergeschikt aan economische en bureaucratische belangen en procedures en het streven naar efficiency.

Het belang dat wordt gehecht aan een netwerkbenadering van beleid groeit. Zo stelt Van Mierlo (2002) dat in aanvulling op een rationele benadering van beleid ook procesmatige en contextuele factoren van invloed zijn op het beleid. Kennis en ervaring zijn verspreid over belanghebbenden in de omgeving en moeten daarom bijeen gebracht worden. Dit vereist volgens Van Mierlo (2002) een *interactieve* netwerkgerichte opstelling van de overheid bij de beleidsvoorbereiding.

Bij de beleidsvoorbereiding dient volgens Habermas (Habermas et al, 1990) de term rationaliteit verruimd te worden met normatieve, sociale en expressieve elementen. De *communicatieve rationaliteit* (Habermas et al, 1990) maakt interactie mogelijk ten einde te komen tot een gemeenschappelijke situatie en om handelingen en planning te coördineren. Communicatief handelen, ofwel interactiviteit, heeft betrekking op het coördineren van handelingen, het bereiken van overeenstemming en het verschaffen van duidelijkheid. Daarnaast heeft de interactiviteit betrekking op het aantonen van het onderscheid tussen de algemene waarheden en de beargumenteerde onwaarheden. Met name dit punt raakt de rationaliteit. Daarom zijn rationele uitingen vatbaar voor een objectieve, of eigenlijk meer een intersubjectieve beoordeling want iedereen is het dan eens over zaken als waarheid, geldigheid en juistheid (Habermas et al, 1990).

Verschillen in beleidsvoorbereiding

De ontwikkelingen in de samenleving leiden ertoe dat tussen de beleidsterreinen verschillen in de beleidsvoorbereiding zichtbaar worden. In traditionele beleidsterreinen is de beleidsvoorbereiding vooral een juridische aangelegenheid. De beleidsvoorbereiding is vaak afgesloten voor niet- deskundigen. Nieuwere beleidsterreinen kenmerken zich door een meer interactieve beleidsvoorbereiding, gericht op het zoeken naar de meest effectieve oplossing voor het maatschappelijke probleem. De beleidsvoorbereiding staat open voor diverse actoren uit de samenleving (Hoogerwerf, 1992; Bekkers, 2007).

2.5 Conclusie

De beschrijving van de ontwikkelingen omtrent de beleidsvoorbereiding in het verleden en het heden maakt duidelijk dat sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw de [technisch] rationele benadering op beleid overheerst. Naast de technisch- rationele stroming worden twee minder rationele stromingen ontwikkeld, die weinig serieuze concurrentie vormen in de beleidspraktijk (Lindblom, 1959; Etzioni, 1971; Wildavsky, 1987; Quade/ Goemans, In: Korsten et al, 1998). Roe (In: Speerstra, 2001; Post et al, 2005) constateert dat, hoewel naast de KBA ook de multicriteria- analyse en effect-rapportages als onderzoeksmethoden zijn ontstaan, de methoden van de beleidsanalyse sinds die tijd weinig zijn doorontwikkeld of aangepast aan de groeiende complexiteit van maatschappelijke problemen.

Met de invoering van bedrijfsmatige principes in het overheidsbeleid in de jaren tachtig wordt de rationaliteit voortgezet. Wetenschappelijke kennis wordt van belang geacht ter onderbouwing van het beleid, in het licht van de effectiviteit ervan. Gelijktijdig doet de postmoderniteit zijn intrede in de samenleving, die steeds meer het karakter krijgt van een samenhangend geheel van netwerken. In die postmoderne netwerksamenleving brokkelt het geloof in de traditionele rationaliteit, de maakbaarheid en de voorspelbaarheid van de samenleving af. Meer wetenschappelijke kennis leidt niet automatisch tot effectiever beleid. Maatschappelijke problemen zijn complex en bij de beleidsvoorbereiding wordt naast de rationaliteit ook belang gehecht aan emotionaliteit en interactiviteit. Het geloof in het bestaan van één juiste aanpak voor de oplossing van problemen maakt plaats voor meerdere perspectieven op problemen en oplossingen. De traditionele enkelvoudige rationaliteit maakt plaats voor de meervoudige rationaliteit.

Hoewel de overheid onderdeel uitmaakt van de samenleving en in die zin als postmodern te karakteriseren is, hanteert de overheid een overwegend [technisch]

rationeel perspectief op beleid in de formele en geïnstitutionaliseerde procedures en werkwijzen inzake de beleidsvoorbereiding en beleid zoals in VBTB en de RPE; de begroting- en verantwoordingscyclus en de beoordeling van beleid door de Rekenkamer op doelmatigheid en doeltreffendheid.¹⁰ Dit wordt in het vervolg van dit proefschrift genoemd:

➤ *Rationele beleidsbenadering op papier*

Het groeiende belang dat in de postmoderne samenleving wordt gehecht aan niet-rationele waarden en interactiviteit weerspiegelt nauwelijks in de formele, geïnstitutionaliseerde gang van zaken bij de overheid. In de samenleving wordt een steeds groter belang gehecht aan de beoordeling van beleid op de aanvaardbaarheid ervan. Bij de beleidsvoorbereiding in de praktijk wordt steeds vaker aandacht besteed aan de visie en beleving van burgers ten aanzien van beleid. De evaluatie van beleid volgens de formele richtlijnen [RPE] is echter voornamelijk gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid aan de hand van doelen ooit vastgelegd in het beleidsplan. De evaluatie is niet gericht op de beleefde effectiviteit van het beleid in de praktijk of de ontwikkeling van de doelen van het beleid in de loop der tijd, gedurende de beleidsuitvoering.

Volgens de hypothese in dit proefschrift wordt de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot de vraag:

In hoeverre is de overheid in staat vanuit de rationele beleidsbenadering op papier te komen tot effectief beleid in een postmoderne samenleving waarin de traditionele enkelvoudige rationaliteit niet meer vanzelfsprekend is en het geloof in het bestaan van één juiste aanpak voor de oplossing van problemen plaats maakt voor meerdere perspectieven op beleid?

Hoofdstuk 3 gaat hier nader op in.

¹⁰ Er zijn ook onderdelen binnen of gerelateerd aan de overheid die een ruimer begrippenkader hanteren, zoals de Raad van State, en die beleid ook beoordelen op naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit proefschrift richt zich op de [technisch] rationele benadering volgens VBTB en de RPE.

3. Rationaliteit in een postmoderne samenleving

Dit is het tweede hoofdstuk van drie dat vanuit bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën een nadere verkenning en verdieping geeft van het conceptuele model van dit proefschrift. In dit hoofdstuk wordt het antwoord gegeven op de vraag waarmee hoofdstuk 2 is geëindigd:

In hoeverre is de overheid in staat vanuit de rationele beleidsbenadering op papier te komen tot effectief beleid in een postmoderne samenleving waarin de traditionele enkelvoudige rationaliteit niet meer vanzelfsprekend is en het geloof in het bestaan van één juiste aanpak voor de oplossing van problemen plaats maakt voor meerdere perspectieven op beleid?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze meerdere perspectieven op beleid, door in de subparagrafen 3.1.1 tot en met 3.1.5 een uiteenzetting te geven van vijf beleidswetenschappelijke perspectieven en van de wijze waarop vanuit deze perspectieven wordt gekeken naar de beleidsvoorbereiding en naar de effectiviteit van beleid, aangezien dit proefschrift zich richt op de relatie tussen beide. Bij de uiteenzetting van de vijf perspectieven wordt uitvoeriger ingegaan op het beleidswetenschappelijke perspectief dat aansluit bij de rationele beleidsbenadering op papier. Dit is het rationalistische perspectief.

In paragraaf 3.1.6 wordt kort ingegaan op het onderscheid tussen de vijf perspectieven op het belang dat in deze perspectieven wordt gehecht aan [traditionele en enkelvoudige] rationele elementen bij de beleidsvoorbereiding en aan elementen die meer subjectief en minder waarde vrij zijn, de zogenaamde meervoudige rationele elementen bij de beleidsvoorbereiding. Dit is later van belang voor beantwoording van de vraag waarmee dit hoofdstuk begint, naar de mate waarin de overheid vanuit de rationele beleidsbenadering op papier kan komen tot effectief beleid in een samenleving waarin die traditionele enkelvoudige rationaliteit geen vanzelfsprekendheid meer is.

In subparagraaf 3.2.1 wordt een beschrijving gegeven van de karakteristieken van problemen waarmee de overheid in de postmoderne samenleving wordt geconfronteerd. Aan de hand van de bevindingen tot dan toe in dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de rationele beleidsbenadering op papier ontoereikend zal zijn om te komen tot effectief beleid voor de problemen in de postmoderne samenleving. Dit wordt toege licht in subparagraaf 3.2.2. Vervolgens wordt in subparagraaf 3.2.3 ingegaan op een ander beleidswetenschappelijk perspectief dat volgens de geraadpleegde literatuur de

oplossing biedt voor de geconstateerde ontoereikendheid van de beleidsbenadering van de overheid voor de aanpak van maatschappelijke problemen. Dit is het netwerkenperspectief. Dit verklaart waarom in paragraaf 3.1, naast het rationalistische perspectief, ook een meer uitvoerige beschrijving wordt gegeven van het netwerkenperspectief dan van de andere perspectieven.

Voorliggend hoofdstuk wordt in paragraaf 3.3 afgesloten met een toelichting op de implicaties van de bevindingen in dit hoofdstuk voor de hypothese van dit proefschrift.

3.1 Beleidswetenschappelijke perspectieven

Een beleidswetenschappelijk perspectief is “een manier van kijken naar de beleidswerkelijkheid” (Abma et al, 2001, p23). Abma en In ’t Veld (2001) onderscheiden vijf beleidswetenschappelijke perspectieven. De vijf perspectieven zijn het rationalistische; het institutionele; het normatieve; het netwerken en het sociaal- constructivistische perspectief. De vijf perspectieven verschillen van elkaar maar vertonen ook overeenkomsten. Omdat ze elkaar niet geheel uitsluiten kunnen de vijf perspectieven in de [postmoderne] praktijk naast elkaar worden gebruikt (Abma et al, 2001).

Elk beleidswetenschappelijk perspectief heeft een eigen visie op de beleidsvoorbereiding, op de beleidsanalyse en op de effectiviteit van beleid. Dit wordt in de subparagrafen 3.1.1 tot en met 3.1.5 per perspectief toegelicht. De perspectieven kunnen van elkaar worden onderscheiden aan de hand van hun basisassumpties over de mens, de ontologie [zijnsleer], de epistemologie [kennisleer] en de methodologie. Het rationalistische en het sociaal- constructivistische perspectief zijn daarin van de vijf perspectieven de twee uitersten. Hierna volgt een korte toelichting (Abma et al, 2001).

Rationalistische visie

De visie op de mens is dat zijn ratio aan grenzen gebonden is en informatieverwerking beperkt is. De mens heeft eenduidige motieven en neemt op basis van zijn ratio weloverwogen beslissingen. Zijn gedrag kan worden beïnvloed via rationele argumenten, voorlichting en prikkels. In het rationalistische perspectief is de visie op de ontologie en epistemologie dat de werkelijkheid bestaat maar door de beperkte ratio van de mens niet volledig zichtbaar is. Kennis is geldig tot het tegendeel bewezen is. De onderzoeker dient objectiviteit na te streven en zich te richten op feiten. De visie op de methodologie is dat een hypothetisch- deductieve onderzoeksmethode de voorkeur heeft. Wetenschappelijke kennis is objectief (Hoogerwerf, 1993; Abma et al, 2001).

Institutionele visie

Het institutionele perspectief sluit wat betreft de aspecten mensvisie, ontologie, epistemologie en methodologie aan bij het rationalistische perspectief (Abma et al, 2001). Het onderscheidt zich echter waar de verklaring van processen en uitkomsten van sociaal handelen wordt gezocht in historisch gegroeide instituties. In de theorievorming gaat het om plausibele ex post verklaringen van het institutionele effect ofwel: “Hoe vormen, bemiddelen en kanaliseren instituties als regels, normen en structuren de keuzen en het gedrag van sociale actoren, en in hoeverre beïnvloeden zij bijgevolg het verloop en de uitkomsten van strategisch handelen.” (Abma et al, 2001, p84). In vergelijking met het netwerkenperspectief staat in het institutionele perspectief niet de factor mens maar de factor institutie centraal (Abma et al, 2001).

Normatieve visie

Het normatieve perspectief bevindt zich in het midden van het spectrum van de vijf perspectieven. “Centraal staat de kwestie van de verwijtbaarheid van bestuurlijke missers en ongewenste beleidsuitkomsten.” (Abma et al, 2001, p128). In aanvulling op het rationalistische perspectief heeft het begrip rationaliteit, naast de doelmatigheid en effectiviteit, ook betrekking op normatieve, sociale en expressieve elementen (Abma et al, 2001). Beleidsanalyses zijn gericht op de evaluatie van beleidsprocessen ten behoeve van inzicht in bestuurlijke missers en ten behoeve van de publieke en politieke oordeelsvorming. In dit perspectief gaat het om de geldigheid van die evaluatie. Die geldigheid heeft niet betrekking op de bewezenheid in wetenschappelijke zin maar op de mate waarin de evaluatie kan worden onderbouwd met argumentatie van betrokken actoren. Objectiviteit wordt gezien als “intersubjectief overdraagbaar. Wil men kunnen instemmen met de resultaten van een beleidsevaluatie dan moeten de conclusies en argumenten herkenbaar zijn en aansluiten bij de eigen beleavingswereld [...]” (Abma et al, 2001, p154).

Netwerkenvisie

Het netwerkenperspectief vertoont overeenkomsten met de sociaal- constructivistische visie op de mens, ontologie, epistemologie en methodologie. De mens handelt rationeel vanuit zijn eigen handelingstheorie ofwel “het stelsel van opvattingen van een actor dat richting geeft aan het handelen van die actor” (Abma et al, 2001, p209). Zijn rationaliteit valt niet per definitie samen met de rationaliteit van het beleid. De handelingstheorie is van invloed op de motieven en belangen van de actor, die mede afhangen van de context waarin de actor zich bevindt. De handelingstheorie is geen

vaststaand gegeven en is in zekere zin te beïnvloeden via beleid. De werkelijkheid wordt als meervoudig gezien en voor het succes van beleid is de aansluiting bij de handelingstheorie van de doelgroep en daarom interactie met die doelgroep van belang. De methodologie in het netwerkenperspectief is daarom meer interpretatief en participatief van aard dan hypothetisch- deductief (Abma et al, 2001).

Sociaal- constructivistische visie

In tegenstelling tot het rationalistische perspectief is de mens niet autonoom maar afhankelijk. De mens heeft meerdere persoonlijkheden en laat zich leiden door zijn emotie. Beslissingen worden achteraf gerationaliseerd en gedrag wordt bepaald door ingeving op het moment. De mens en de samenleving zijn in mindere mate stuurbaar. De visie op de ontologie en de epistemologie is dat de werkelijkheid meervoudig is omdat de mens er invloed op kan uitoefenen (Abma et al, 2001). De waarheid en de werkelijkheid worden in twijfel getrokken omdat de waarheid een sociale constructie is en geen objectiveerbaar geheel is (Hoppe, 1998). Over kennis en de werkelijkheid kan worden onderhandeld in een sociaal en politiek proces. De onderzoeker is niet objectief maar heeft invloed op de werkelijkheid die hij onderzoekt. In onderzoek wordt een interpretatieve en participatieve onderzoeksmethode gehanteerd (Abma et al, 2001).

In de volgende vijf subparagrafen wordt nader ingegaan op de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven en hun karakteristieken ten aanzien van drie onderwerpen relevant voor dit proefschrift. Dit zijn de beleidsvoorbereiding, de beleidsanalyse en de effectiviteit van beleid. Bij de introductie van dit hoofdstuk is al toegelicht dat van het rationalistische en van het netwerkenperspectief een meer uitgebreide beschrijving wordt gegeven, gezien het belang hiervan voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in dit proefschrift.

3.1.1 Rationalistisch perspectief

Begroting- en verantwoordingscyclus als rationale beleidscyclus

Beleid een middel om doelen te realiseren en beleid komt tot stand in een cyclus van opeenvolgende fasen. Deze cyclus start met de agendavorming waarbij maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en de beleidsmakers krijgen. Aansluitend volgt de probleemanalyse en de beleidsvoorbereiding waarbij het beleid wordt ontworpen. De fase van de beleidsvoorbereiding wordt opgevolgd door de beleidsbepa-

ling waarbij op politiek niveau de besluitvorming over het beleid plaatsvindt. Na de beleidsbepaling volgt de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Als laatste fase in de beleidscyclus vindt de beleidsevaluatie plaats waarbij het uitgevoerde beleid wordt beoordeeld om te zien of de gewenste effecten zijn opgetreden. Daarbij vindt de terugkoppeling plaats van de resultaten van de evaluatie naar de agendavorming en naar de beleidsvoorbereiding. Hoogerwerf (1993) stelt dat vrijwel nooit sprake is van directe terugkoppeling maar dit veelal op indirecte wijze plaatsvindt, via diffuse en oncontroleerbare kanalen tussen betrokken actoren. De kracht van de beleidscyclus zit in de koppeling tussen de ex post evaluatie en de ex ante evaluatie. Beide dienen uitgevoerd en benut te worden om optimaal resultaat te boeken met het beleid. De laatste fase in de beleidscyclus is de beëindiging van het beleid, bijvoorbeeld omdat de beleidsdoelen gerealiseerd zijn (Hoogerwerf, 1993).

Volgens het rationalistische perspectief wordt het beleidsproces gedirigeerd door de overheid. De achterliggende gedachte hiervan is dat er een objectiveerbaar algemeen belang is en dat dit door een democratisch gekozen bestuur te kennen is (Lemstra et al, 1996). “De overheid is de als zodanig erkende, gezaghebbende leiding van een samenleving of- voor zover aanwezig- van een staat of een deel of een combinatie van staten. (...) Tot de essentiële doeleinden van het overheidsbeleid behoren, in het algemeen gesproken: het handhaven van de openbare orde(...); het bevorderen van de ontwikkeling van de samenleving in allerlei opzichten (...); het op elkaar afstemmen van allerlei activiteiten (...); het toewijzen en verdelen van allerlei materiële goederen (...).” (Hoogerwerf, 1993, p21) Volgens het rationalistische perspectief heeft de overheid ten aanzien van deze doelen de hoogste erkende macht ofwel de *soevereiniteit*. Overheidsbeleid heeft directe of indirecte invloed op alle leden van de samenleving en is bindend voor alle leden op een bepaald grondgebied (Hoogerwerf, 1993; Van Deth et al, 1995).

In dit proefschrift wordt de begroting- en verantwoordingscyclus, inclusief de periodieke RPE- beleidsevaluaties, beschouwd als de rationale beleidscyclus van de overheid omdat een groot deel van de beleidsvraagstukken bij de overheid deze begroting- en verantwoordingscyclus doorloopt en deze cyclus een vergelijkbaar verloop kent als de beleidscyclus volgens het rationalistische perspectief: De begroting- en verantwoordingscyclus start met het vierjaarlijkse coalitieakkoord waarin de politieke agenda en de daaraan gerelateerde beleidvoornemens worden vastgesteld. Van dit politieke coalitieakkoord worden jaarlijks de departementale begrotingen afgeleid met daarin de beleidvoornemens en de daaraan gekoppelde middelen. Het beleid in de begrotingen wordt uitgevoerd en vervolgens geëvalueerd. Het kabinet is als centrale

actor verantwoordelijk voor de begroting en legt jaarlijks verantwoording af over het gevoerde beleid aan de Tweede Kamer op basis van geobjectiveerde en rationele criteria als doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Opgemerkt moet worden dat niet alle beleid per definitie onderdeel uitmaakt van de begroting- en verantwoordingscyclus, zoals beleid dat ontstaat door onvoorziene omstandigheden of toevalligheden of door [beleids]ontwikkelingen in internationaal verband. Echter, ook bij deze beleidsvoornemens is het rationalistische perspectief herkenbaar: De overheid als centrale actor bepaalt de inzet van beleidsmiddelen waarbij doelmatigheid en doeltreffendheid leidend zijn bij de uitvoering van het beleid en waarbij verantwoording afgelegd wordt over het beleid

Beleidsvoorbereiding

“Beleidsvorming is primair een rationeel en cognitief proces, aangestuurd door een centrale actor die de doelen van andere beleidsactoren kent.” (Abma et al, 2001, p29). Centraal staan het verklaren en voorspellen van het slagen en falen van beleid. De overheid wordt gezien als een systeem waarbinnen maatschappelijke problemen worden verwerkt. De verhouding tussen de overheid en de omgeving vertoont kenmerken van een stimulus- respons- model (Hufen et al, 1990). De achterliggende veronderstelling is dat de rationaliteit bijdraagt aan de kwaliteit van het beleid, het beleidsproces en de besluitvorming. Een beleid is rationeel “naarmate het berust op meer betrouwbare informatie over het beleidsprobleem, de oorzaken van de problematische situatie, de beleidsdoelen, de beleidsinstrumenten, de beleidsuitvoering en de beleidseffecten (kosten en baten)” (Hoogerwerf, 1992, par. 1.3).¹¹ Quade (In: Korsten et al, 1998) stelt dat analytische ondersteuning van de beleidsvoorbereiding daarbij kan leiden tot betere resultaten.

De beleidsvoorbereiding is: “het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid. Hiertoe behoort ook het ontwerpen van beleid, dat wil zeggen het *uitdenken*, beargumenteren en formuleren van een te voeren beleid. Tot de beleidsvoorbereiding rekenen wij ook de planning, die kan worden omschreven als de systematische voorbereiding van een beleid met behulp van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten.” (Hoogerwerf, 1993, p25). De veronderstelde relaties dienen aantoonbaar en reconstrueerbaar zijn. Beleid moet niet gebaseerd zijn op intuïtie en ervaring maar deze dienen wel in ogenschouw te worden genomen (Hoogerwerf, 1992; Van Mierlo, 2002). “In de rationalistische visie op ex ante evaluatie- onderzoek dienen de te verwachten effecten van elke

¹¹ Paginanummer onbekend

voorgenomen beleidsactie teruggevoegd te kunnen worden op de voorspellingen die worden gedaan met behulp van het wetenschappelijk verklaringsmodel.”(Blommestein et al, 1984, p174). Omdat in de praktijk deugdelijke empirische beleidstheorieën vaak ontbreken heeft de beleidsontwerper de mogelijkheid om een ex ante evaluatie uit te voeren of gebruik te maken van eerdere ervaringen. Voorspellingsmethoden waarbij geen gebruik wordt gemaakt van theoretisch of empirisch aangetoonde veronderstellingen, zoals vertrouwen op het onderbuikgevoel, sluiten niet aan bij het rationalistische perspectief omdat het informatiegehalte laag en de onzekerheid te hoog wordt geacht (Blommestein et al, 1984).

Naast het uitdenken kent de rationalistische beleidsvoorbereiding het *uitvechten* van het beleid. Dit gaat over de machtsuitoefening en de bestuurlijke problemen omtrent het beleid, zoals tijdsdruk of een tekort aan contact met de praktijk. Volgens het rationalistische perspectief draagt een systematische methode voor het ontwerpen van het beleid bij aan het voorkomen of oplossen van die bestuurlijke problemen (Hoogerwerf, 1992).

De beleidsvoorbereiding verloopt volgens een aantal stappen waarmee de beleidstheorie wordt geconstrueerd.¹² “Een beleidstheorie omvat een theorie ten aanzien van (a) de relaties tussen het toepassen van beleidsmiddelen (de gekozen oorzaken, de onafhankelijke variabelen) en de beleidseffecten en (b) de onderlinge relaties in het beleidsveld.” (Blommestein et al, 1984, p30). Het gaat niet alleen om veronderstellingen over de kenmerken van verschijnselen maar ook om veronderstellingen over de relaties tussen die kenmerken. “Deze veronderstellingen vallen grotendeels samen met de argumenten voor een beleid.” (Hoogerwerf, 1993, p23). De relaties tussen de kenmerken van verschijnselen zijn onder te verdelen in finale relaties over doelen en middelen; causale relaties over oorzaak en gevolg; en normatieve relaties over beginselen en normen. (Hoogerwerf, 1987). “Een van de conclusies uit evaluatieonderzoek naar effecten van overheidsbeleid is dat het falen van beleid, met andere woorden het niet bereiken van beleidsdoeleinden, althans gedeeltelijk te verklaren is uit de beleidstheorie.” (Hoogerwerf, 1987, p39).

Met het doorlopen van de stappen in de beleidsvoorbereiding wordt geredeneerd van doelen naar middelen, worden instrumenten en hun effecten geïnventariseerd en

¹² De acht stappen zijn: 1) analyse van de opdracht tot het ontwerpen van beleid; 2) analyse van het beleidsprobleem; 3) analyse van de oorzaken en gevolgen van het beleidsprobleem; 4) formulering van einddoel en evaluatiecriteria 5) overweging van beleidsalternatieven en hun effecten; 6) ontwerp van de beleidsuitvoering; 7) afweging van kosten en baten; 8) formuleren van het beleidsontwerp (Hoogerwerf, 1992).

worden kosten en baten afgewogen. De stappen kennen een bepaalde volgtijdelijkheid en een bepaalde mate van iteratie. Van deductie is sprake totdat tijdens de beleidsvoorbereiding via analyse alle elementen van het beleid in kaart gebracht zijn. Vervolgens vindt een algemene iteratieronde plaats waarin deze elementen van het beleid worden afgestemd met de betrokken actoren. Want: “Om tot een effectief en legitiem beleid te komen, zal de ontwerper dan ook moeten streven naar een probleemformulering die aanvaardbaar is voor zijn opdrachtgever en andere bij het beleid betrokken actoren, zoals de beleidsuitvoerders en de doelgroep” (Hoogerwerf, 1992, par. 1.3.2).¹³ “Indien informatie wordt verzameld en adviezen worden geformuleerd met voorbijgaan van bepaalde categorieën van belanghebbenden, wordt afbreuk gedaan aan de legitimiteit en daarmee ook aan de effectiviteit van de beleidsvoorbereiding. (...) De effectiviteit van de beleidsvoorbereiding wordt bevorderd door communicatie en samenwerking tussen beleidsvoorbereiders onderling.” (Hoogerwerf, 1977, p20- 22). Indien sprake is van tegenstrijdige visies en probleempercepties van betrokken actoren ten aanzien van het voorliggende beleidsprobleem, bepalen de rationaliteit en legitimiteit het uitgangspunt dat de beleidsontwerper hanteert. De beleidsontwerper kan trachten enige consensus te vinden in de verschillende probleempercepties, ten dienste van het ontwerpen van het beleid.

De beleidsvoorbereiding resulteert in een beleidsplan dat dient bij te dragen aan de rationaliteit van het beleidsproces en de besluitvorming. Het plan dient ter reductie van onzekerheden en fungeert als hulpmiddel bij keuzes en als onderbouwing van beslissingen (Abma et al, 2001). Randvoorwaardelijk voor het doorlopen van de stappen van de beleidsvoorbereiding is dat de beleidsanalist beschikt over kennis, ervaring en vakmanschap om deze stappen goed te doorlopen (Quade, In: Korsten et al, 1998).

Beleidsanalyse

In het rationalistische perspectief wordt bij de beleidsanalyse gebruik gemaakt van modellen en theorieën. Hierdoor is de analyse minder afhankelijk van toevallige omstandigheden. Onderkend wordt dat deze modellen en theorieën uitsluitend toepasbaar zijn indien ze uitvoerig zijn getest in de praktijk. Daarbij wordt gesteld dat de complexiteit van de beleidspraktijk de toepassing van modellen en theorieën lastig maakt. Uitgangspunt is dat modellen hun kracht ontleen aan de rationaliteit (Abma et al, 2001).

¹³ Paginanummer onbekend

Effectiviteit van beleid

Beleid is effectief wanneer de doelen zijn bereikt en de effecten worden veroorzaakt door de beleidsinstrumenten en idealiter wanneer beleid de steun krijgt van betrokken actoren (Hoogerwerf, 1977). Falen van beleid wordt veroorzaakt door gebrekkige informatie, ontoereikende hypothesen, tekortschietende beleidsuitvoering of tegenwerking door betrokken partijen. Gebrek aan informatie leidt volgens het rationalistische perspectief tot incrementalisme waarbij “belangrijke beleidsalternatieven en belangrijke mogelijke effecten in de analyse worden verwaarloosd” (Hoogerwerf, 1977, p19). “De taak van de onderzoekers ligt dan in het toetsen en verbeteren van beleids-onderwerpen en - theorieën op grond van empirisch gefundeerde sociaal- theoretische theorieën [Hoogerwerf, 1987b; Lips, hoofdstuk 19].” (Abma et al, 2001, p29). Objectiviteit en waarde vrijheid zijn superieur aan subjectiviteit en emoties. Dit vereist een zo neutraal mogelijke opstelling van de onderzoeker of beleidsmaker en de toepassing van wetenschappelijke methoden die neutraal en onpartijdig zijn. Dit hangt samen met het Weberiaanse ideaal van de waarde vrije beleidsambtenaar. De effectiviteit van beleid wordt in kaart gebracht door een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid aan de hand van de vooraf vastgestelde doelen van het beleid (Abma et al, 2001).

3.1.2 Institutioneel perspectief

Beleidsvoorbereiding

Beleid wordt gevormd door historisch gegroeide en geïnstitutionaliseerde regels en normen en de beleidsvoorbereiding vindt plaats binnen die historische gegroeide context. “Ook hier is beleidsvorming dus niet een louter rationeel en cognitief proces, maar een sociaal verschijnsel in een historisch gegroeide context.” (Abma et al, 2001, p30). Beleid wordt geconstrueerd op basis van rationele beslissingen en sociale elementen en borduurt veelal voort op historisch gegroeide regels, normen en waarden. Centraal staan het beschrijven en verklaren van beleid waarbij de sociaal- culturele, politieke en staatkundige context in acht wordt genomen. Het gaat daarbij om de manier waarop instituties het gedrag van mensen kunnen beïnvloeden en wat het effect daarvan is (Abma et al, 2001). Instituties hebben betrekking op “traditionele manieren van denken, voelen en doen” (Zijdeveld, In: Abma et al, 2001, p112). Het zijn “naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en bijgevolg het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen in belangrijke mate duurzaam structureren (Hemerijck en Verhagen, 1994 In: Abma et al, 2001, p112).

Beleidsanalyse

De beleidsanalyse volgens het institutionele perspectief richt zich op het ex post beoordelen van beleidsprocessen en het verklaren van de wijze waarop instituties en historisch gegroeide structuren en culturen het handelen van actoren bepalen. Het gaat in de analyse om de invloed van de regels van het politieke spel op het verloop van beleidsprocessen of op de invloed van instituties op het type beleidsinstrumenten dat wordt ingezet (Hill, 2005). “De institutionele beleidsanalyse analyseert de relatie tussen de politieke input van beleidsprocessen en de output van beleidsproducten en beleidsresultaten vanuit het gezichtspunt van relatief stabiele politieke spelregels, teneinde het relatief autonome effect van instituties op beleidsprocessen op het spoor te komen”(Abma et al, 2001, p88).

In tegenstelling tot in het rationalistische perspectief gaat het niet om de afweging tussen de kosten en baten [*logic of consequence*] maar om wat March en Olsen (In: Abma et al, 2001; Bekkers, 2007) noemen de *logic of appropriateness*, ofwel de passendheid van beleidsopties. Passendheid verschuift daarmee van doelgerichtheid in het rationele perspectief naar handelen in relatie tot rollen in het institutionele perspectief (Abma et al, 2001).

Effectiviteit van beleid

Beleid is effectief wanneer het rechtmatig is en aansluit bij de kaders en uitgangspunten van de geldende wetten, regels, procedures en bevoegdheden en kan worden vertaald in concrete regels en richtlijnen. Falen van beleid wordt verklaard vanuit “starre institutionele verhoudingen en machtsposities in de beleidsarena die zich moeilijk laten veranderen, de beperkte strategische mogelijkheden daarbinnen en de gewoonten en tradities in een bepaalde sector, organisatie of beleidsarena”(Abma et al, 2001, p112).

3.1.3 Normatief perspectief

Beleidsvoorbereiding

Beleid is de uitkomst van een redelijk debat tussen partijen met verschillende standpunten. Dat debat is de beleidsvoorbereiding. Beleid legitimeert bestuurlijk handelen. Centraal staan het beschrijven en beoordelen van de kwaliteit van argumenten om verbeteringen te kunnen aanbrengen (Abma et al, 2001). Volgens Toulmin (1972) zijn argumenten aanwijzingen voor iemands ambities, praktische ideeën en intellectuele methoden.

Beleidsanalyse

In het normatieve perspectief worden problemen niet op uitsluitend rationele manier geanalyseerd. Een situatie wordt beoordeeld op normatieve en feitelijke aspecten ofwel hoe een situatie behoort te zijn volgens een bepaalde maatstaf en hoe een situatie feitelijk is. De argumenten daarvoor kunnen gebaseerd zijn op ervaringsgegevens, regelgeving, autoriteit of voorbeelden (Abma et al, 2001).

De beleidsanalyse richt zich onder andere op de *inhoudelijke* en op de *procedurele beoordeling* van argumenten. De inhoudelijke beoordeling betreft de overtuigingskracht van de argumenten en de mate waarin met deze argumenten bepaalde beweringen aanvaardbaar worden. De procedurele beoordeling gaat over de mate waarin de argumenten in overeenstemming zijn met bepaalde regels. Argumenten dienen controleerbaar en objectief te zijn. De definitie van objectiviteit komt niet overeen met die van het rationalistische perspectief, maar heeft betrekking op intersubjectiviteit. Argumenten moeten herkenbaar zijn voor betrokkenen (Abma et al, 2001). Toulmin (Dunn, 1993) stelt dat de rationaliteit in het beleidsproces niet gepaard kan gaan met honderd procent zekerheid. In het beleidsproces moet onderscheid worden gemaakt tussen argumenten gebaseerd op praktische redeneringen en argumenten gebaseerd op theoretische en formele redeneringen. De praktische redeneringen, waarop het merendeel van de beleidsargumenten gebaseerd is, gaan over zaken waar men niet altijd zeker van is en men zich vaak beroept op andere informatie ter bevestiging van de redenering. In aanvulling op het rationalistische perspectief heeft het begrip rationaliteit, naast doelmatigheid en effectiviteit, ook betrekking op normatieve, sociale en expressieve elementen (Abma et al, 2001).

Effectiviteit van beleid

Om effectief te zijn dient het beleid aan te sluiten bij de normen en waarden in de samenleving en als legitiem, aanvaardbaar en geloofwaardig te worden beoordeeld (Abma et al, 2001). “Centraal staat de kwestie van de verwijtbaarheid van bestuurlijke missers en ongewenste beleidsuitkomsten.” (Abma et al, 2001, p128). Het succes of falen van beleid hangt samen met “de persoonlijke inzet en het charisma van sleutelfiguren in de politieke of bureaucratische arena” (Abma et al, 2001, p136).

3.1.4 Netwerkenperspectief

Het netwerkenperspectief komt voort uit de verbinding tussen de interactieve beleidsbenadering en de interorganisatietheorie. De interactieve beleidsbenadering, onder andere gehanteerd door Lindblom [paragraaf 2.3] ziet “beleid als een resultante van een interactie tussen een veelheid aan actoren”(Abma et al, 2001, p180). In het netwerkenperspectief wordt deze interactieve beleidsbenadering aangevuld door interacties te plaatsen in de institutionele context waarbinnen ze zich afspelen. Daarvoor wordt aangesloten bij de interorganisatietheorie waarin wordt gesteld dat netwerken bestaan uit organisaties die van elkaar afhankelijk zijn gezien de schaarsheid van bronnen om te overleven. Dit leidt tot onderlinge afhankelijkheden tussen actoren in het netwerk (Abma et al, 2001). In het netwerkenperspectief wordt een beleidsnetwerk gedefinieerd als: “sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen en beleidsprogramma’s”(Hufen et al, 1990, p6).

Beleidsvoorbereiding

Beleid heeft betrekking op gemeenschappelijke acties. De beleidsvoorbereiding is een grillig proces van onderhandelingen tussen van elkaar afhankelijke partijen. Door middel van coalitievorming worden belangen behartigd. De beleidsvoorbereiding is niet alleen een rationeel maar vooral ook een sociaal en politiek proces dat tot stand komt in complexe interactieprocessen (Abma et al, 2001). Beleidskeuzen worden niet alleen gemaakt tijdens de beleidsvoorbereiding maar ook in andere fasen van het beleidsproces. Redenen hiervoor kunnen zijn dat conflicten niet eerder opgelost kunnen worden; dat niet alle informatie meteen beschikbaar is; dat keuzes worden overgelaten aan de beleidsuitvoerders; of dat besluiten van dag tot dag worden genomen in onderhandeling met belangengroepen (Barrett en Fudge, 1981 In: Hill, 2005).

De beleidsvoorbereiding wordt gezien in termen van de *coproductie van beleid*.

“Kenmerkend voor de coproductie van beleid is dat (wederzijds) afhankelijke partijen in een netwerk op grond van een proces van wederzijdse beeldvorming (dat gestalte krijgt door middel van overleg, ruil en onderhandeling) komen tot een gemeenschappelijke definitie van het probleem en daarop voortbouwende aanpakken, waardoor een gezamenlijke beleidspraktijk ontstaat. Essentieel is dat er sprake is van een gedeelde perceptie en definitie van onder andere de aard en de omvang van de wederzijdse afhankelijkheden die tussen de in het geding zijnde aspecten, belangen en posities bestaat. (Tops, 1995; Bekkers, 1996)” (Bekkers, 2007, p208). Hierbij hoort een open beleidsstijl waarin de definitie van een beleidsprobleem en de doelstellingen niet het

startpunt maar juist de uitkomst zijn van het beleidsproces. Zij zijn het resultaat van overleg, onderhandeling en ruil (Hufen et al, 1990; Abma et al, 2001; Van Mierlo, 2002).

De coproductie van beleid is een combinatie van een politieke, culturele en institutionele benadering van beleid met hybride samenwerkingsvormen (Snellen, In: Bekkers, 2007). Het gaat gepaard met *netwerkmanagement door de overheid* (Abma et al, 2001; Bekkers, 2007). Lemstra, Versteden en Kuijken (1996) definiëren dit als een interactieve methode waarbij de overheid optreedt als regisseur van het beleidsproces.

Het netwerkenperspectief veronderstelt een *horizontale besturingsfilosofie*. Hierbij komt de overheid op basis van gelijkwaardigheid met betrokken partijen tot beleid. Burgers nemen daarbij de rol aan van beleidsontwerper en de overheid fungeert als procesbegeleider gericht op het bijeen brengen van de relevante partijen. In tegenstelling tot in het rationalistisch perspectief heeft de overheid geen centrale rol maar is zij gelijk aan de andere betrokken actoren. Er is sprake van een ongelimiteerde toegang tot het proces en op basis van kennis en expertise vindt een selectie plaats tussen de deelnemers. Beleidsdoelen zijn niet heilig, het geïnstitutionaliseerde overleg is niet heilig en de politiek dient te aanvaarden dat over problemen en doelstellingen alleen tentatief kan worden gesproken. De meest concrete en meetbare uitkomst is de definiëring van het beleidsprobleem. Door de interactie tussen actoren, die zeer bepalend is voor het verloop en de uitkomst van een beleidsproces, zijn de sturingsmogelijkheden voor de overheid beperkt. In vergelijking tot het rationalistische perspectief is sprake van een verschuiving van de government- naar de governancebenadering. Governance is “een flexibel patroon van publieke besluitvorming gebaseerd op losse netwerken van individuen.”(John, In: Hupe, 2007, p26).(Hufen et al, 1990; Abma et al, 2001; Van Mierlo, 2002; Hill, 2005).

Beleidsanalyse

In de beleidsanalyse volgens het netwerkenperspectief staan het beschrijven en verklaren van beleidsprocessen centraal. Beleidsprocessen worden beoordeeld op de dynamiek van het beleidsproces en het verloop van de interacties tussen actoren. Hiervoor wordt het krachtenveld geanalyseerd door de actoren in kaart te brengen en te bezien wat hun bijdrage en belangen zijn bij een bepaald beleidsproces (Hufen et al, 1990). Verklaringen voor beleidsresultaten worden gezocht in institutionele elementen, de actoren zelf en in hun gedrag en volgens Scharpf (In: Hufen et al, 1990) in de passendheid van het beleid op de netwerkstructuur van de samenleving.

Beleidsanalyse in de netwerkbenadering wordt door Sabatier (2007) benaderd vanuit de *advocacy coalition approach*. Hierbij wordt het beleidsproces als geheel beschouwd met daarin een coalitie van verschillende actoren met een gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijk overtuigingssysteem, van waaruit de coalitie probeert de overheid en andere instituties te manipuleren ten einde een bepaald gedrag in de samenleving te stimuleren in lijn met dat gemeenschappelijke overtuiging- of geloofssysteem. Beleidsprocessen kenmerken zich door conflicterende belangen en probleemdefinities en zijn complex en onvoorspelbaar. Die complexiteit wordt veroorzaakt door de interactieprocessen tussen van elkaar afhankelijke actoren en organisaties, die elkaar nodig hebben om te functioneren. Beleid kan daarbij alleen tot stand komen in samenwerking, waarbij actoren schaarse middelen moeten bundelen. Door de beperkte substitueerbaarheid van middelen krijgen interactiepatronen een bepaalde mate van duurzaamheid (Hufen et al, 1990; Abma et al, 2001; Van Mierlo, 2002; Hill, 2005).

Effectiviteit van beleid

In het netwerkenperspectief wordt het succes van beleid afgemeten aan de mate van interactiviteit tijdens het beleidsproces, ofwel de mate van samenwerking tussen en de betrokkenheid van relevante actoren uit het netwerk bij het beleidsproces (Abma et al, 2001). De effectiviteit van beleid in het netwerkenperspectief kan daarbij gericht zijn op het *binnenperspectief* en het *buitenperspectief*. Dit binnenperspectief betreft de mate waarin de actoren hun standpunten onderling weten te verenigen. Metze (2010) noemt in dit kader *deliberative governance* waarin bij de beleidsvoorbereiding expliciet aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de communicatie tussen betrokken actoren, in de veronderstelling dat dit bijdraagt aan de kwaliteit van het beleid. Deze benadering sluit tevens aan bij het sociaal-constructivistische perspectief, dat hierna wordt toegelicht. Het buitenperspectief betreft de mate waarin het beleid bijdraagt aan het helpen oplossen van het maatschappelijke probleem (Litjens, 2000).

Falen van beleid wordt verklaard vanuit stagnerende interactie en vanuit de blokkerende invloed van institutionele kenmerken die de mate van samenwerking beïnvloeden. De kwaliteit van een beleidsproces kan worden vergroot door de betrokkenheid van meer actoren. Want, kennis voor de aanpak van maatschappelijke problemen is niet per definitie aanwezig bij de overheid en de gevestigde actoren. Meer en nieuwe actoren betekent meer kennis en een grotere kans op een betere oplossing. Acceptatie van het beleid door betrokken actoren is een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van beleid (Abma et al, 2001).

De activiteiten van actoren zijn alleen te begrijpen als rekening wordt gehouden met relaties en activiteiten van andere actoren in het netwerk. Dit veronderstelt een terugredening van beleidseffecten naar inzicht in betrokken actoren en in hun interacties. Daarbij gelden geen vaste beoordelingscriteria (Hufen et al, 1990). Beleid wordt niet beoordeeld op basis van één doel of één gewenst effect omdat niet wordt verwacht dat actoren hierover overeenstemming bereiken en omdat doelstellingen en percepties omtrent het maatschappelijke probleem voortdurend in verandering zijn (Abma et al, 2001).

In dat kader stellen De Graaf en Grin (In: Abma et al, 2001) dat verklaringen voor het slagen van beleid afhangen van de mate waarin de veronderstellingen waarop het beleid berust overeenkomen met de handelingstheorie van de doelgroep van het beleid. Die handelingstheorie wordt deels gevormd door de tacit knowledge van de actoren in de doelgroep (Habermas et al, 1990).

Beleid is volgens de netwerkbenadering pas succesvol als de doelgroep dit beleid zinvol acht. Dit hangt af van de mate waarin de doelgroep het beleid serieus overweegt; de juiste beoordelingscriteria hanteert; de gedragsverandering die het beleid voorstelt niet teveel afwijkt van het gedrag van de doelgroep en de mate waarin de doelgroep inzicht krijgt in de achtergronden van het beleid. Het is dus van belang dat, bijvoorbeeld als onderdeel van de beleidsanalyse, de handelingstheorie van de doelgroep wordt achterhaald. Dit vereist interactie met die doelgroep. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat representanten van de doelgroep of intermediaire organisaties waarmee in interactie wordt getreden niet per definitie representatief zijn voor die gehele doelgroep (Koppenjan, 1993; Abma et al, 2001).

3.1.5 Sociaal- constructivistisch perspectief

Beleidsvoorbereiding

Beleid is een discursieve praktijk. In tegenstelling tot in het rationalistische perspectief geldt in het sociaal- constructivistische perspectief dat bij de beleidsvoorbereiding niet de beleidstheorie van de overheid centraal staat maar de beleidswerkelijkheid die een bepaalde actor zelf construeert. Aangezien een veelheid aan actoren betrokken is bij het beleid, bestaat ook een veelheid aan veronderstellingen en werkelijkheden over het beleid. Een actor construeert zijn eigen beleidstheorie op basis van de kennis die hij tot zich neemt. Daarbij is hij geneigd deze kennis aan te passen aan zijn eigen *frame*, ofwel zijn eigen beleidstheorie. Van Twist (In: Abma et al, 2001) noemt dit in navolging op Luhmann's *autopoiesis* (In: Van Lier, 2009) de *zelfreferentialiteit van een beleidstheo-*

rie, ofwel de zelfproductie of zelfcreatie van een actor. Omdat de kennis van een actor tot stand komt in interactie met anderen, zijn sociale interactieprocessen bepalend voor beleidsveranderingen. Veranderingen worden inzichtelijk als de frames van de betrokken actoren in kaart gebracht kunnen worden. Dit inzichtelijk maken als onderdeel van de beleidsvoorbereiding wordt het proces van *framing naar naming* genoemd (Abma et al, 2001).

In het sociaal-constructivistische perspectief richt de beleidsvoorbereiding zich op vaak al bekende beleidsproblemen die van aard of omvang kunnen veranderen als gevolg van veranderingen in de omgeving of bijvoorbeeld verschuivende normen of belevingen van actoren. Ook oplossingen die worden geboden voor deze problemen zijn vaak al bekend. Beleidsprocessen verlopen chaotisch omdat de verschillende actoren verschillende werkelijkheden en interpretaties hebben ten aanzien van het beleid en de ontwikkeling daarvan (Abma et al, 2001).

Beleidsanalyse

Giddens (In: Abma et al, 2001) stelt dat de beleidsanalyse zich volgens het sociaal-constructivistische perspectief op drie niveaus kan richten namelijk het niveau van interacties, van beleidsprocessen en van instituties. In Giddens *structuratietheorie* leggen de instituties beperkingen op aan interacties tussen actoren, maar kunnen diezelfde instituties ook worden gevormd door de interacties. Een voorbeeld hiervan is dat wetgeving beperkingen oplegt aan het handelen van actoren en tegelijk door jurisprudentie wordt gevormd door het handelen van die actoren. De actoren hebben in de praktijk te maken met meerdere tijdsdimensies. “Hij gaat interacties aan met anderen om draagvlak te vormen voor (zijn) voorstellen, bevindt zich in de levensloop van een langer durend beleidsproces en staat onder invloed van en geeft vorm aan institutionele structuren.” (Abma et al, 2001, p235).

In aansluiting daarop stellen Schaap en Van Twist (In: Abma et al, 2001) dat er sprake kan zijn van geslotenheid van interacties op de sociale en de cognitieve dimensie. *Geslotenheid op de sociale dimensie* betreft de uitsluiting van bepaalde actoren van interactie om formele of informele redenen en bewust of onbewust. Een oorzaak hiervoor kan hindermacht zijn, om bepaalde onderwerpen niet ter discussie te stellen of om bepaalde actoren geen invloed te geven. *Geslotenheid op de cognitieve dimensie* betreft de uitsluiting van actoren voor bepaalde delen van de werkelijkheid omdat zij deze niet kunnen of niet willen zien of omdat actoren de andere actoren niet kunnen of willen zien. Centraal hierbij staan de *frames of reference* van actoren ofwel de betekenis die een actor toekent aan de werkelijkheid. Een andere oorzaak voor geslotenheid is de cul-

tuur van het netwerk die enerzijds het gedrag van actoren structureert en anderzijds wordt beïnvloed door de communicatie tussen die actoren. De cultuur van een netwerk en de frames of reference van actoren beïnvloeden elkaar wederzijds (Abma et al, 2001).

Effectiviteit van beleid

De effectiviteit van beleid wordt volgens het sociaal- constructivistische perspectief bepaald door de mate waarin het beleid recht doet aan de diversiteit van verschillende referentiekaders in de samenleving. Daarnaast wordt de effectiviteit bepaald door de mate waarin het beleid leidt tot het verhogen van wederzijds inzicht in beleefde ervaringen en referentiekaders van actoren en door de mate van openheid van het beleidsnetwerk (Abma et al, 2001).

3.1.6 Onderscheid tussen perspectieven op het belang van enkelvoudige en meervoudige rationaliteit

Het onderscheid tussen de vijf perspectieven zoals beschreven in de voorgaande subparagrafen maakt duidelijk dat in elk perspectief dezelfde of vergelijkbare elementen aanwezig zijn die van invloed kunnen zijn op de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Deze elementen zijn onder andere sociale, institutionele en politieke processen, kennis, feiten, perceptie en interactie. De vijf perspectieven onderscheiden zich van elkaar in de mate waarin in elk perspectief belang wordt gehecht aan bepaalde elementen ten opzichte van andere elementen. Zo wordt in het rationalistische perspectief een groter belang gehecht aan traditioneel enkelvoudig- rationale elementen dan aan emoties en subjectieve kennis (Abma et al, 2001).

De gemene deler tussen het institutionele, het normatieve, het netwerken en het sociaal- constructivistische perspectief in vergelijking tot het rationalistische perspectief is dat volgens deze vier perspectieven de traditionele enkelvoudige rationaliteit niet per definitie superieur is ten opzichte van andere elementen. Volgens deze vier perspectieven, en met name volgens het netwerken- en het sociaal constructivistische perspectief, bestaan er ook andere rationaliteiten en zijn ook andere elementen van belang voor het beleid, zij het dat daarin tussen de vier perspectieven ook accentverschillen bestaan. Deze andere elementen hebben onder andere betrekking op sociale, politieke, culturele en institutionele processen; interacties; emotionaliteit; verschillende handelingstheorieën en rationaliteiten; wederzijdse inzichten en normatieve en expressieve elementen (Abma et al, 2001). Deze elementen worden in dit proefschrift de *meervoudig- rationale elementen* genoemd. Dror (2003) spreekt hier van *extrarationele* elementen. Elementen zijn meervoudig- rationeel als ze, in tegenstelling tot enkelvoudig-

rationele elementen, meer subjectief van aard en niet volledig waarde vrij zijn.¹⁴ Voorbeelden hiervan zijn intuïtie, tacit knowledge, creativiteit, de werking van het onderbewustzijn [men is zich vaak niet bewust van de drijfveren achter het eigen gedrag], emotionaliteit en waardepatronen van actoren (Dror, 2003).

3.2 Effectief beleid voor postmoderne problemen

In subparagraaf 3.2.1 wordt ingegaan op de karakteristieken van het type problemen dat zich voor kan doen in de postmoderne samenleving en waarop overheidsbeleid zich dient te richten. Aansluitend wordt in subparagraaf 3.2.2 aan de hand van de bevindingen tot nu toe het antwoord op de vraag waarmee dit hoofdstuk begon en dat al bij de inleiding tot dit hoofdstuk is weggegeven, nader toegelicht. Ter herhaling: dit antwoord is dat de rationele beleidsbenadering op papier ontoereikend zal zijn om te komen tot effectief beleid in een postmoderne samenleving. In subparagraaf 3.2.3 wordt vervolgens beschreven dat vanuit de geraadpleegde literatuur bezien, het netwerkenperspectief een oplossing kan bieden voor deze ontoereikendheid om te komen tot effectief beleid.

3.2.1 Postmoderne problemen

“Een probleem is te omschrijven als een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie” (Hoogerwerf, 1993, p22). Problemen zijn er in vele soorten en maten. Hoogerwerf (1993) geeft een uitgebreid overzicht van soorten problemen zoals bestuurlijke, politieke en maatschappelijk erkende problemen, problemen die waardeconflicten en macht betreffen en structurele en niet-structurele problemen. Daarnaast noemt Hoogerwerf (1993) [naar Rittel en Webber] *wicked* versus *tame problems*. Hoppe (1998) noemt dit *tembare en ontembare problemen*.

Tembare problemen worden gekenmerkt door een grote mate van zekere kennis over de bestaande situatie, de te verwachten situatie en het traject van de huidige naar de gewenste situatie. Problemen zijn gegarandeerd oplosbaar door de toepassing van wetenschappelijke methoden.

Ontembare problemen gaan gepaard met omstreden morele waarden en onzekere en ontoereikende kennis. Bij tembare problemen is sprake van een oplossing die past bij het probleem. Bij ontembare problemen geldt “elke formulering van een voor-

¹⁴ In dit proefschrift wordt onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige rationaliteit en meervoudige rationaliteit. Enkelvoudige rationaliteit wordt ook wel rationaliteit genoemd. Waar wordt bedoeld meervoudige rationaliteit wordt dit altijd als zodanig genoemd.

alsnog ontembaar beleidsprobleem is impliciet of expliciet afhankelijk van een bepaalde oplossing. Wat als het probleem zal gelden, is afhankelijk van een geaccepteerde oplossingsrichting. Het beleid past bij het probleem (...)” (Hoppe, 1998, p17).

Wicked problems

“Wicked problems zijn problemen die niet precies geformuleerd kunnen worden, en waarop geen goed- of- fout antwoorden mogelijk zijn. Oplossingen voor deze problemen kunnen niet getest kunnen [sic] worden onder *ceteris paribus* voorwaarden, maar moeten in de praktijk ervaren worden.” (Abma et al, 2001, p138). Elk probleem is uniek en is vaak een symptoom van of hangt sterk samen met een ander probleem. Er zijn meerdere verklaringen mogelijk voor het probleem (Hoogerwerf, 1993). Het aantal oplossingsrichtingen is beperkt en weinig eenduidig vanwege het gebrek aan objectieerbare informatie en aan “consensus over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden”(De Bruijn et al, 2008, p22). Daarnaast zijn wicked problems dynamisch en kunnen ze in de loop der tijd veranderen onder invloed van nieuwe kennis of gewijzigde normen (De Bruijn et al, 2008).

In de postmoderne samenleving wordt de overheid steeds meer geconfronteerd met deze wicked problems, met “vraagstukken die worden gekenmerkt door een hoge graad van complexiteit, langdurige trajecten en vertraagde effecten.”(Van der Knaap et al, 2004, p20). Veranderingen en problemen in de samenleving worden complexer, minder voorspelbaar en meer op elkaar van invloed. Sociale systemen zijn reflexiever. Er is meer kennis met een grotere snelheid en reikwijdte beschikbaar en sociale systemen en actoren zijn beter en sneller in staat te anticiperen op deze kennis (In ’t Veld, 2010a). Er is een minder eenduidige relatie tussen de oorzaak en het gevolg van risico’s. Beleidsterreinen zijn met elkaar verweven. Dit maakt het lastig om beleidsmiddelen op een effectieve manier te alloceren. Het risico bestaat dat de beleidsmaker zich richt op het verkeerde probleem of verschijnsel en een beleidsinstrument inzet waarmee niet datgene wordt opgelost wat men voor ogen had. “Tegen die achtergrond wordt een verband verondersteld tussen het ongestructureerd zijn van beleidsproblemen, de inhoud van beleidstheorieën en de waarschijnlijkheid van het optreden van beleidsfiasco’s (Hoogerwerf, 1993, p99). Wicked problems kenmerken zich door sociale complexiteit en strijdige waarden, normen en belangen. De beleidsdynamiek die dit behelst, complex, onvoorspelbaar, veranderlijk, maakt dat wicked problems lastig aan te pakken zijn met beleid. De weinig eenduidige probleemdefinitie kan ertoe leiden dat de beleidsmaker tracht het probleem sterk te reduceren teneinde er betere grip op te krijgen. Uit angst om een causaal verband te missen, is men in de praktijk vaak

geneigd een veelheid aan beleidsmaatregelen in te zetten (Korsten et al, 1993, Wilterdink, 1999; Abma et al, 2001; Macionis et al, 2002; Korsten 2008). In 't Veld noemt de "ijzeren wet van de beleidsaccumulatie, "(Van der Knaap et al, 2004, p10) waarbij ineffectief beleid vraagt om meer beleid.

3.2.2 Antwoord op de vraag

In deze subparagraaf wordt het in de inleiding van dit hoofdstuk al gegeven antwoord op de vraag waarmee dit hoofdstuk begon, nader toegelicht. De vraag luidde als volgt:

In hoeverre is de overheid in staat vanuit de rationele beleidsbenadering op papier te komen tot effectief beleid in een postmoderne samenleving waarin de traditionele enkelvoudige rationaliteit niet meer vanzelfsprekend is en het geloof in het bestaan van één juiste aanpak voor de oplossing van problemen plaats maakt voor meerdere perspectieven op beleid?

De aanpak van wicked problems vereist voortdurende interactie en discussie met betrokken actoren over probleemdefinities en oplossingsrichtingen (Hoogerwerf, 1993). Wicked problems zijn minder vatbaar voor rationalisaties, hoewel ontwikkelingen in kennis en onderzoek het inzicht in wicked problems kunnen vergroten en kunnen bijdragen aan een betere beheersing van die problemen, zoals bij de ontwikkeling van geneesmiddelen voor aanvankelijk ongeneeslijke ziekten (Abma et al, 2001). Dror (2003) merkt op: "society's situation [...] is not much like being at a crossroads where two obvious highways both pose the need and provide the opportunity for one clear decision. Rather, society is in many ways moving in a wilderness; it must select some method for deciding which general direction it should go in, as far as topographical conditions and the available resources permit, and must change its method and direction when the terrain of new circumstances so require." (Dror, 2003, p299).

In paragraaf 3.1.1 is toegelicht dat de rationele beleidsbenadering op papier, die de overheid hanteert in de formele procedures en werkwijzen omtrent beleid en de beleidsvoorbereiding, aansluit bij het rationalistische beleidswetenschappelijke perspectief en de daarbij horende verticale besturingsfilosofie.

- De rationele beleidsbenadering op papier zal naar verwachting niet leiden tot effectief beleid voor de wicked problems in de samenleving omdat in het rationalistisch perspectief deze wicked problems niet bestaan

Want, in dat perspectief wordt verondersteld dat problemen oplosbaar zijn met voldoende kennis en met een beleidsplan. Beleidsoplossingen worden op modelmatige wijze ontworpen, beredeneerd vanuit causale relaties van het beleidsprobleem. De interactie met actoren is instrumenteel om te komen tot die modelmatige aanpak (Hoogerwerf, 1993; Anderson, 2006).

De postmoderne samenleving kent naast wicked problems ook andere, meer tembare problemen waarop overheidsbeleid zich kan richten. Dit zijn problemen die meer beheersbaar of te voorzien zijn dan de wicked problems (Hoppe, 1998; Abma et al, 2001). Dit type problemen wordt, in tegenstelling tot de wicked problems, wel gekend of gezien in het rationalistische perspectief. Echter, ook voor dit type problemen lijkt een rationele beleidsvoorbereiding minder geschikt. Want, in de postmoderne samenleving wordt de rationaliteit niet meer vanzelfsprekend geacht en worden ook andere elementen van belang geacht voor de effectiviteit van het beleid zoals sociale, politieke, culturele en institutionele processen, interacties tussen actoren en het bestaan van verschillende handelingstheorieën, werkelijkheden en rationaliteiten. Een beleidsvoorbereiding waarin de enkelvoudig-rationele elementen niet per definitie superieur zijn aan meervoudig-rationele elementen kan hieraan volgens Dror (2003) tegemoet komen.

Nu is het niet zo dat in de rationele beleidsbenadering op papier en in het rationalistische perspectief uitsluitend enkelvoudig-rationele elementen van belang worden geacht voor de effectiviteit van het beleid. De beschrijving in subparagraaf 3.1.1 heeft al enigszins aan het licht gebracht dat in dit perspectief ook meervoudig-rationele elementen een rol spelen. Zo wordt de betrokkenheid en medewerking van actoren en de aandacht voor de uitvoerbaarheid en de legitimiteit van het beleidsontwerp van belang geacht voor het slagen van beleid. Daarnaast wordt in het rationalistische perspectief gesteld dat bij het ontwerpen van het beleid intuïtie en ervaring in ogenschouw moeten worden genomen en dat de beleidsontwerper rekening moet houden met verschillende probleempercepties en veronderstellingen van actoren (Hoogerwerf, 1992; Abma et al, 2001).

- De rationele beleidsbenadering op papier wordt in dit proefschrift ook minder geschikt geacht voor de aanpak van de [meer] tembare problemen

Daarvoor zijn twee redenen:

1. De enkelvoudige rationaliteit blijft superieur aan de meervoudige rationaliteit

In het rationalistische perspectief is de enkelvoudige rationaliteit superieur aan de meervoudige rationaliteit. Er is sprake van een instrumentele relatie. De meervoudig-rationele elementen staan ten dienste van de realisatie van de enkelvoudige rationaliteit. Zo wordt het stimuleren van consensus in de verschillende visies en probleem-percepties van actoren niet gezien als een op zichzelf nastrevenswaardig ideaal, maar staat dit ten dienste van het ontwerp van het beleid. Wetenschappelijke theorieën dienen betrokken te zijn in het beleidsproces om de probleempercepties van de actoren te rationaliseren door ze te verhelderen, te objectiveren en te voorzien van een maatstaf voor de beoordeling. Interacties worden niet gezien als uitwisselingspatronen van normen, waarden en percepties maar als een ruilmiddel om invulling te geven aan de rationaliteit. Weerstand kan worden verminderd door heldere doelen en volledige en juiste informatievoorziening, ofwel door rationele manieren toe te passen om een meervoudig-rationeel element te 'behandelen' (Hoogerwerf, 1993);

2. De definitie van effectief beleid doet onvoldoende recht aan de praktijk

In het rationalistische perspectief en in de rationele beleidsbenadering op papier wordt beleid [volgens de formele procedures van VBTB en de RPE] beoordeeld op de rationele criteria doeltreffendheid en doelmatigheid en niet of slechts in gerichte mate op meervoudig-rationele criteria, hoewel deze wel van invloed worden geacht op het beleid. Wanneer effectiviteit alleen in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gedefinieerd, wordt onvoldoende recht gedaan aan de postmoderne werkelijkheid waarin een grote diversiteit aan groepen en individuen bestaat met verschillende waarden, belevingen en definities omtrent het begrip effectiviteit. Effectiviteit is in die praktijk meer dan alleen doeltreffendheid en doelmatigheid, maar bijvoorbeeld ook aanvaardbaarheid (ministerie van Financiën, 2003, 2006; Dror, 2003).

3.2.3 Betere aansluiting

Volgens de geraadpleegde literatuur in dit proefschrift vereist de aanpak van wicked problems een ander beleidswetenschappelijk perspectief. Korsten (2006) en De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2008) noemen hier het netwerkenperspectief.

Wicked problems zijn zodanig complex dat actoren in het netwerk elkaar hierbij nodig hebben. Zij zijn van elkaar afhankelijk onder andere wat betreft beschikbare middelen. Bovendien hebben de actoren in het netwerk verschillende belangen bij de

wicked problems en de mogelijke oplossingen daarvan. De interactie tussen actoren en organisaties in het netwerk is noodzakelijk om te komen tot mogelijke oplossingen omdat wicked problems zich kenmerken door een gebrek aan objectiveerbare informatie en aan consensus over normen voor beleidsoplossingen. Door die interactie brengen actoren eigen kennis en waarden in, waardoor *negotiated knowledge* (De Bruijn et al, 2008) kan ontstaan. Dit leidt ertoe dat een mogelijke oplossing voor een wicked problem door de actoren meer geaccepteerd zal zijn. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2008) merken daarbij op: “een oplossing zal nooit objectiveerbaar zijn, maar kan wel gezaghebbend zijn: ze wordt dan door de betrokken partijen geaccepteerd.” (De Bruijn et al, 2008, p24).

Tegelijk kan het netwerkenperspectief ook een uitkomst bieden voor de aanpak van de [meer] tembare problemen. Een beleidsbenadering vanuit dit perspectief sluit namelijk beter dan een rationele aanpak aan bij de kenmerken van de postmoderne samenleving [netwerksamenleving]. Typerend aan die samenleving is dat meerdere perspectieven op beleid naast elkaar worden gehanteerd door de verschillende groepen en individuen. Ook in het netwerkenperspectief wordt de werkelijkheid als meervoudig gezien en wordt gesteld: “de verschillende actoren hebben elk hun eigen perceptie over de aard van het probleem, de gewenste oplossingen en de andere actoren in het netwerk” (Abma et al, 2001, p182). Volgens het netwerkenperspectief kenmerkt de samenleving zich door van elkaar afhankelijke partijen in een netwerk. Het succes van beleid wordt bepaald door de interacties tussen actoren. De sturingsmogelijkheden van de overheid, de rationaliteit en de maakbaarheid van de samenleving zijn beperkt. Volgens dit perspectief is beleid effectief wanneer het een maatschappelijk probleem aanpakt en wanneer het door de doelgroep zinvol wordt geacht en politiek wordt aanvaard. Daarbij geldt dat in het netwerkenperspectief een groot belang wordt gehecht aan meervoudig-rationele elementen bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Bovendien gaat het netwerkenperspectief, naast de beoordeling van beleid op de doeltreffendheid en doelmatigheid, bij die beoordeling ook uit van maatstaven die door betrokken actoren zoals beleidsuitvoerders en burgers worden gehanteerd (Trommel et al, 1999; Wilterdink, 1999; Abma et al, 2001; Macionis et al, 2002).

3.3 Conclusie

Het doel van dit proefschrift is het bieden van inzicht in factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren zodat het mogelijk wordt om de effectiviteit van beleid vroegtijdig in het beleidsproces via de beleidsvoorbereiding te bevorderen. Daartoe is in dit hoofdstuk de vraag gesteld naar de mate waarin de overheid in staat is vanuit de rationele beleidsbenadering op papier te komen tot effectief beleid in een postmoderne samenleving.

Het antwoord op deze vraag is dat deze rationele beleidsbenadering naar verwachting niet of slecht in geringe mate zal leiden tot effectief beleid voor de problemen in de samenleving. Beargumenteerd is dat de overheid in formele procedures en werkwijzen omtrent beleid en de beleidsvoorbereiding een rationalistische perspectief hanteert. In dit perspectief bestaan geen wicked problems en ook voor de [meer] tembare problemen in de samenleving lijkt een rationele benadering minder geschikt. Dit omdat de enkelvoudige rationaliteit geen vanzelfsprekendheid meer is in de postmoderne samenleving. Deze samenleving kenmerkt zich door meervoudige rationaliteit, terwijl de enkelvoudige rationaliteit in het rationalistische perspectief superieur wordt geacht ten opzichte van de meervoudige rationaliteit (Hufen et al, 1990; Hoogerwerf, 1992, 1993; Abma et al, 2001; Macionis et al, 2002; Van Mierlo, 2002).

De problemen in de samenleving zijn volgens de geraadpleegde literatuur in dit proefschrift meer gebaat bij een benadering van beleid vanuit het netwerkenperspectief omdat dit, beter dan een rationele benadering, aansluit bij de kenmerken van de postmoderne samenleving. Het gaat dan om het naast elkaar bestaan van meerdere perspectieven op beleid en om het belang dat wordt gehecht aan meervoudig-rationele elementen voor de effectiviteit van beleid (Hufen et al, 1990; Hoogerwerf, 1992, 1993; Abma et al, 2001; Macionis et al, 2002; Van Mierlo, 2002).

In de hypothese in dit proefschrift wordt gesteld dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding.

De bevindingen in voorliggend hoofdstuk bevestigen het belang van een interactieve beleidsvoorbereiding. Dit is immers een belangrijk kenmerk van het netwerkenperspectief dat volgens de geraadpleegde literatuur aansluit bij de postmoderne samenleving. De constatering in dit hoofdstuk dat volgens die geraadpleegde literatuur het rationalistische perspectief meer naar de achtergrond en het netwerkenperspectief meer naar de voorgrond moet worden geplaatst bij de aanpak van maatschappelijke problemen, leidt tot de vraag in hoeverre het wetenschappelijk onderbouwen van

beleid onderdeel zou moeten uitmaken van het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

De hypothese van dit proefschrift kan op basis van deze bevinding en vraag echter nog niet worden verworpen. Want, de bevinding in de geraadpleegde literatuur dat een benadering vanuit het netwerkenperspectief beter aansluit bij de aanpak van postmoderne problemen, betekent nog niet per definitie dat dan ook sprake is van een optimale beleidsvoorbereiding. Simpel gesteld: beter betekent niet per definitie optimaal. Dit leidt tot de volgende vraag:

In hoeverre is een beleidsbenadering vanuit het netwerkenperspectief geschikt om de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding te optimaliseren zodat het mogelijk wordt om de effectiviteit van beleid vroegtijdig in het beleidsproces via de beleidsvoorbereiding te bevorderen?

- Op basis van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken van dit proefschrift luidt het antwoord op deze vraag dat het netwerkenperspectief hiertoe niet volledig geschikt is. Daarvoor is een tweetal argumenten te noemen:

1. Een optimale beleidsvoorbereiding dient multi- perspectief te zijn

Het eerste argument is dat het in dit proefschrift gaat over een optimale beleidsvoorbereiding voor de problemen en vraagstukken in de postmoderne samenleving. Zoals al eerder gesteld kenmerkt deze samenleving zich door meerdere perspectieven op beleid die naast elkaar worden gehanteerd door de verschillende groepen en individuen in de samenleving. Dit wordt in het vervolg van dit proefschrift *multi- perspectiviteit* genoemd.

Die multi- perspectiviteit impliceert dat de postmoderne beleidspraktijk lastig te vangen is in één beleidswetenschappelijk perspectief en dus ook kenmerken van andere perspectieven vertoont (Abma et al, 2001). Het lijkt daarom logisch dat een optimale beleidsvoorbereiding recht doet aan die multi- perspectiviteit. Dit impliceert dat geen keuze wordt gemaakt voor één specifiek perspectief. In dat kader constateren Abma en In 't Veld (2001) dat het kijken vanuit één bepaald perspectief een partiële kijk oplevert en dat het in ogenschouw nemen van meerdere perspectieven op beleid een breder pallet aan elementen levert die het succes van het beleid kunnen bepalen. In lijn hiermee stelt Anderson (2006) dat er niet één goede theorie is. Roe (In: Speerstra, 2001; Post et al, 2005) adviseert dat verschillende beleidsbenaderingen en onderzoeksmethoden meer met elkaar gecombineerd moeten worden in plaats van vasthou-

den aan het idee dat ze elkaar zouden uitsluiten. De informatietechnologische ontwikkelingen in de postmoderne samenleving bieden steeds groter wordende mogelijkheden te komen tot de uitwisseling van kennis van diverse aard, verkregen via verschillende benaderingen en methoden. Ook dat levert een breder zicht op mogelijkheden voor succesvol beleid;

2. Het netwerkenperspectief is weinig realistisch uitvoerbaar in de bestaande praktijk waarin de rationele beleidsbenadering op papier geldt

Het tweede argument is dat dit proefschrift erop gericht is te komen tot een realistisch en praktijkgericht inzicht in de mogelijkheden tot optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding [hoofdstuk 1]. Het hanteren van het netwerkenperspectief in de bestaande praktijk van de overheid wordt in dit proefschrift weinig realistisch geacht omdat dit gepaard gaat met de invoering van een andere besturingsfilosofie. Dit vraagt om een toelichting.

Zoals al beschreven hanteert de overheid een rationele beleidsbenadering op papier ofwel het rationalistische perspectief op beleid. Dit perspectief gaat uit van een verticale besturingsfilosofie. Dit is een top down benadering waarin de overheid als centrale actor sturing en controle uitoefent op de beleidsvoorbereiding en het beleid. De rationaliteit wordt gezien als disciplineringsstrategie: des te meer kennis beschikbaar is, des te meer orde aan te brengen is (Abma et al, 2001; Bekkers, 2007). De benadering van beleid vanuit dit perspectief kenmerkt zich door hiërarchie, geconcentreerde macht en duidelijke lijnen van accountability en centrale controle (Hill, 2005).

Een beleidsbenadering vanuit het netwerkenperspectief veronderstelt een horizontale besturingsfilosofie waarin de overheid één van de vele actoren is en er sprake is van een diffuse machtsverdeling en onduidelijke lijnen van accountability. Beleid komt tot stand in coproductie (Abma et al, 2001). Nietzsche (In: Hill, 2005) spreekt hier van de verschuiving van feiten naar interpretaties. Deze verschuiving wordt genoemd de ontwikkeling van *government* naar *governance* [paragraaf 3.1.4]. Governance is “een flexibel patroon van publieke besluitvorming gebaseerd op losse netwerken van individuen. Het begrip geeft de gedachte weer dat in het publieke domein beslissingen minder vaak uitsluitend in hiërarchisch georganiseerde bureaucratieën worden genomen, maar meer in langdurige relaties tussen sleutelpersonen, handelend in een verscheidenheid aan organisaties op verschillende territoriale lagen.”(John, In: Hupe, 2007). Rhodes (1997, In: Hupe, 2007) spreekt hier van het besturen via netwerken.

Metze (2010) constateert dat in Nederland de government- benadering dominant en meer geïnstitutionaliseerd is dan de governance- benadering. Wanneer de overheid ervoor kiest haar rationele perspectief, de rationele beleidsbenadering op papier, in te ruilen voor het netwerkenperspectief impliceert dit het vervangen van de verticale voor de horizontale besturingsfilosofie. Dit betekent een grote verandering in de formele en institutionele taken, rollen en verantwoordelijkheden van de overheid als wetgever. Dit raakt de fundamenteën van het Nederlandse staatsbestel en wordt daarom in dit proefschrift als weinig realistisch uitvoerbaar beschouwd in de bestaande praktijk.

Er dient zich een nieuwe vraag aan, namelijk:

Op welke wijze kan de overheid komen tot effectief beleid, op een manier die recht doet aan de multi- perspectiviteit van de samenleving en tegelijk realistisch en uitvoerbaar?

Hoofdstuk 4 geeft het antwoord.

4. De beleidsvoorbereiding in de toekomst

Dit is het laatste hoofdstuk van drie dat vanuit bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën een nadere verkenning en verdieping geeft van het conceptuele model van dit proefschrift. Dit hoofdstuk begint met de vraag waarmee hoofdstuk 3 is geëindigd:

Op welke wijze kan de overheid komen tot effectief beleid, op een manier die recht doet aan de multi- perspectiviteit van de samenleving en tegelijk realistisch en uitvoerbaar?

Veel theoretische en empirische aanwijzingen om te komen verbetering van de beleidsvoorbereiding zijn niet voor handen [hoofdstuk 1]. Een verandering van de huidige benadering van de overheid, de rationele beleidsbenadering op papier, is echter wel noodzakelijk. Want de overheid, die als centrale wetgever in de beleidspraktijk een speciale rol inneemt ten opzichte van andere actoren, wordt geconfronteerd met problemen waarvoor de huidige benadering ontoereikend zal zijn. Bovendien, zo constateert Metze (2010), is de governance- benadering van beleid geen vanzelfsprekendheid in de beleidspraktijk en leidt de government- benadering maar in zeer beperkte mate tot innovatie.

In dit proefschrift wordt het antwoord op de vraag waarmee hoofdstuk 3 is geëindigd, gevonden in een nieuw beleidswetenschappelijk perspectief.¹⁵ Dat nieuwe perspectief kent een beleidsvoorbereiding waarin recht wordt gedaan aan de multi- perspectiviteit van de samenleving en tegelijk realistisch en uitvoerbaar is vanwege de handhaving van de uitgangspunten van de huidige rationele beleidsbenadering op papier. Deze uitgangspunten worden gevormd door het huidige staatsbestel, de verticale besturingsfilosofie en de huidige begroting- en verantwoordingscyclus en bijbehorende regelgeving. Die beleidsvoorbereiding dient te resulteren in beleid dat, zoals In 't Veld noemt, een bepaalde mate van *veerkracht* ofwel “resilience”(Van Asselt et al, 2010, p247) kent. Dit betekent dat beleid enige garantie biedt om bestand te zijn tegen de onvoorspelba-

¹⁵ Het nieuwe perspectief is niet nieuw in de zin van uniek: het is een actualisatie en synthese van bestaande beleidswetenschappelijke perspectieven. Omdat een dergelijke aanpak maar weinig vóórkomt in de geraadpleegde literatuur, wordt hier gesproken van een nieuw perspectief. In de hoofdstukken 9 en 11 van dit proefschrift wordt bevestigd dat het hier gaat om een synthese van perspectieven in plaats van om de ontwikkeling van een volledig nieuw perspectief.

re toekomst en dus een bepaalde mate van robuustheid en tegelijkertijd flexibiliteit kent.

Het nieuwe perspectief wordt in dit proefschrift gezien als een soort actualisatie van de rationele beleidsbenadering op papier, aan de postmoderne ontwikkelingen in de samenleving waarvan de overheid onderdeel uitmaakt. Dit perspectief wordt in dit proefschrift genoemd:

➤ *Postmoderne rationalistische perspectief.*

Kenmerkend aan dit nieuwe perspectief is dat het een rationele basis heeft en is samengesteld uit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven die in het hoofdstuk 3 zijn onderscheiden. Want met dit onderscheid is duidelijk geworden dat er niet één bepaald perspectief is dat een heldere of juiste standaard geeft voor effectief beleid. Dit past ook niet bij de postmoderne samenleving. Subparagraaf 4.1.1 geeft een korte toelichting op de samengesteldheid van het nieuwe perspectief. In de verdere loop van dit hoofdstuk wordt deze samengesteldheid nader uitgewerkt.

Beleidswetenschappelijke perspectieven onderscheiden zich van elkaar in basisassumpties over de mens, de ontologie, epistemologie en methodologie (Abma et al, 2001). Recht doen aan de multi- perspectiviteit van de samenleving betekent dat de basisassumpties van het postmoderne rationalistische perspectief tegemoet moeten komen aan de basisassumpties van de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven. Subparagraaf 4.1.2 geeft hiervan een beschrijving.

Recht doen aan die multi- perspectiviteit betekent ook dat in het nieuwe perspectief beleid effectief is wanneer het tegemoet komt aan de verschillende definities die vanuit de vijf perspectieven worden gegeven aan het begrip effectiviteit van beleid. In subparagraaf 4.1.3 wordt de multiperspectieve definitie van effectiviteit volgens het nieuwe perspectief beschreven. Vanuit die multiperspectieve definitie van effectiviteit kan een soort reconstructie worden gemaakt naar factoren die volgens het nieuwe perspectief de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren in het licht van die effectiviteit van beleid. Deze factoren worden dus afgeleid vanuit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven en de definities van effectiviteit. Dit wordt uitgewerkt in subparagraaf 4.2.1. In deze subparagraaf wordt duidelijk dat *wetenschappelijke onderbouwing* en *interactiviteit* de twee factoren hiertoe zijn. De hypothese in dit proefschrift wordt bevestigd.

In subparagrafen 4.2.2 tot en met 4.2.4 worden deze twee factoren geoperationaliiseerd en wordt ingegaan op de onderlinge samenhang tussen de twee factoren. Bij

aanvang van dit proefschrift is aan de begrippen in het conceptuele model een voorlopige definitie toegekend. Met de operationalisatie van de twee factoren kan ook het conceptuele model van dit proefschrift nader worden geoperationaliseerd. Dit resulteert in het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding dat wordt gepresenteerd in subparagraaf 4.2.5. Aansluitend wordt daarbij ingegaan op de eerder geconstateerde bevestiging van de hypothese van dit proefschrift.

Aanvullend op het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding wordt in paragraaf 4.3 een beschrijving gegeven van hoe een optimale beleidsvoorbereiding kan verlopen. Subparagrafen 4.3.1 tot en met 4.3.3 beschrijven de aard van deze beleidsvoorbereiding, de rol van de overheid en betrokken actoren daarbij en de stappen die worden doorlopen tijdens deze beleidsvoorbereiding. Deze paragraaf is niet strikt noodzakelijk voor het doel van dit proefschrift om inzicht te krijgen in factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Wel geeft het de lezer meer beeld en illustratie van hoe een optimale beleidsvoorbereiding in de toekomst kan verlopen.

Daarmee is een einde gekomen aan de nadere verkenning en verdieping van het conceptuele model van dit proefschrift vanuit bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën. In paragraaf 4.4 worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift vanuit theoretisch perspectief beantwoord. In paragraaf 4.5 wordt het hoofdstuk afgesloten met de conclusie die vanuit dit theoretische perspectief kan worden getrokken ten aanzien van de hypothese in dit proefschrift.

4.1 Postmodern rationalistische perspectief

Deze paragraaf geeft een beschrijving van de kenmerken van het postmoderne rationalistische perspectief. Daartoe wordt in subparagraaf 4.1.1 een korte toelichting gegeven op de samengesteldheid van dit perspectief. In subparagraaf 4.1.2 wordt ingegaan op de basisassumpties van dit perspectief en subparagraaf 4.1.3 beschrijft de definitie die vanuit dit perspectief wordt gegeven aan de effectiviteit van beleid.

4.1.1 Samengesteldheid van het postmoderne rationalistische perspectief

Het postmoderne rationalistische perspectief is samengesteld uit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven die zijn beschreven in hoofdstuk 3. De rationele basis van het perspectief sluit aan bij het rationalistische perspectief en bij het institutionele perspectief omdat deze basis wordt gevormd door historisch gegroeide, geformaliseerde en geïnstitutionaliseerde regels omtrent beleid en de beleidsvoorbereiding (Abma et al, 2001). De rationele basis wordt verrijkt met factoren die volgens de ande-

re vier perspectieven de effectiviteit van beleid kunnen bevorderen, en daarvan afgeleid, die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. In paragraaf 4.2 wordt dit nader uitgewerkt. Van de vier perspectieven levert het netwerkenperspectief het grootste aandeel aan de verrijking van de rationele basis. Hiervoor zijn twee redenen:

1. Het netwerkenperspectief sluit meer dan de andere vier perspectieven aan bij de kenmerken van de postmoderne samenleving

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 sluit volgens de geraadpleegde literatuur in dit proefschrift het netwerkenperspectief goed aan bij de kenmerken van de postmoderne samenleving en is die aansluiting van de andere perspectieven beperkter.

Voor het *institutionele perspectief* geldt die beperktere aansluiting omdat dit perspectief uitgaat van de sturende kracht van historische gegroeide instituties in de samenleving op het handelen van actoren. De postmoderne samenleving kent de invloed die kan uitgaan van instituties, structuren en culturen in het netwerk op het handelen van actoren in de samenleving. Echter in het institutionele perspectief krijgen het handelingsperspectief van actoren en interactieprocessen tussen die actoren in de samenleving weinig aandacht, terwijl die kenmerkend zijn voor de postmoderne samenleving (Abma et al, 2001).

Voor het *normatieve perspectief* geldt dat, hoewel de postmoderne samenleving de invloed kent die uit kan gaan vanuit normatieve, sociale en expressieve factoren en vanuit de uitwisseling van argumenten tussen actoren op het beleid, beleid in die samenleving meer is dan alleen “een instrument ter legitimering van bestuurlijk handelen” (Abma et al, 2001, p31).

Naast het netwerkenperspectief sluit ook het *sociaal-constructivistische perspectief* goed aan bij de kenmerken van de postmoderne samenleving, met name waar het in dit perspectief gaat om de veelheid van actoren bij en werkelijkheden over het beleid en het uitgangspunt dat een actor zijn eigen beleidswerkelijkheid construeert. Wat betreft het oordeel over de effectiviteit van beleid sluit het sociaal-constructivistische perspectief minder dan het netwerkenperspectief aan bij de kenmerken van de postmoderne samenleving. Want volgens dit perspectief is beleid effectief wanneer het leidt tot het verhogen van wederzijds inzicht in beleefde ervaringen en referentiekaders van actoren. Hoewel dit in de postmoderne samenleving van belang wordt geacht, gaat het in die samenleving ook om te komen tot de aanpak van maatschappelijke problemen. Hieraan komt het netwerkenperspectief meer tegemoet (Abma et al, 2001).

2. In de huidige beleidspraktijk groeit de aandacht en toepassing van een netwerkbenadering van de beleidsvoorbereiding

In paragraaf 2.4.2 is geconstateerd dat met de opkomst van de postmoderniteit er een groeiend belang wordt gehecht aan een netwerkbenadering van de beleidsvoorbereiding. Hoewel aan het einde van hoofdstuk 3 is gesteld dat het netwerkenperspectief geen realistisch uitvoerbare vervanging kan zijn van de rationele beleidsbenadering op papier, moet worden opgemerkt dat in de huidige beleidspraktijk anno 2011 naast een rationele benadering ook netwerkachtige benaderingen worden toegepast bij de beleidsvoorbereiding [bijvoorbeeld diverse vormen van burgerparticipatie] en er in de sociale wetenschappen doorontwikkelingen plaatsvinden van verschillende thema's van het netwerkenperspectief.¹⁶ Echter, zoals al beschreven in paragraaf 2.5, weerspiegelt de netwerkbenadering zich nauwelijks in de formele en geïnstitutionaliseerde gang van zaken bij de overheid.

Desalniettemin verdient een drietal van deze actuele thema's gerelateerd aan de netwerkbenadering aandacht in dit proefschrift. Het onderzoek naar factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding kunnen optimaliseren is immers niet los te zien van de context waarbinnen de beleidsvoorbereiding plaatsvindt en van actuele ontwikkelingen. Benadrukt wordt dat de drie thema's niet primair onderwerp van onderzoek zijn in dit proefschrift en als zodanig niet uitputtend worden behandeld. De beschrijving ervan dient om de bevindingen in dit proefschrift tegen de actuele ontwikkelingen in de beleidspraktijk te plaatsen. Deze actualiteit heeft betrekking op de ontwikkeling van de *knowledge society* (Nowotny et al, 2001) of, breder gezien, van de *knowledge democracy* (In 't Veld, 2010b).

Knowledge society heeft betrekking op de ontwikkeling waarbij "a much wider range of social, economic and even cultural activities now have 'research' components." (Nowotny et al, 2001, p89). Volgens Nowotny, Scott en Gibbons (2001) is sprake van een ontwikkeling waarbij steeds meer verschillende actoren in de samenleving relevante kennisontwikkelaars en - dragers zijn voor beleid ofwel "webs of use are heterogenous in disciplines and knowledge sources" (Basten In: In 't Veld, 2010b,

¹⁶ Een voorbeeld is *boundary work* dat betrekking heeft op "de discursieve manier waarop actoren het dominante, meer bevroren, discours veranderen of haar geloofwaardigheid behouden." (p259). Het gaat over de interactie tussen actoren van verschillende disciplines bij de beleidsvoorbereiding en de mate waarin deze actoren door reflexieve gesprekken gezamenlijk komen tot consensus en idealiter er een verschuiving plaatsvindt van het traditionele government- benadering ofwel discours naar het deliberatieve governance- discours (Metze, 2010).

p82); waarbij naast traditionele wetenschappelijke kennis ook andersoortige en meer praktijkgerichte kennis relevant wordt geacht voor het beleid en waarbij kennisuitwisseling sneller en met een grotere reikwijdte plaatsvindt. In 't Veld (2010b) stelt dat in een knowledge society de beleidsvoorbereiding zich kenmerkt door de benutting van zowel wetenschappelijke kennis dat ertoe leidt dat beleid naar verwachting zal werken, als van praktijk- en ervaringskennis dat ertoe leidt dat beleid naar verwachting maatschappelijk legitiem wordt geacht.

Knowledge democracy is een breder concept dat betrekking heeft op de drie- verhouding tussen de knowledge society; de democratie en de rol van de media. Het gaat onder meer over de implicaties die de ontwikkelingen op het gebied van kennis hebben voor democratische instituties. Zo kenmerkt de samenleving zich door een groeiende diversiteit aan waarden, normen en belangen die niet meer eenduidig toe te kennen zijn aan bepaalde politieke partijen. Het begrip volksvertegenwoordiging krijgt hierdoor een andere betekenis en door de snellere uitwisseling van kennis met een grotere reikwijdte ontstaat een diffuser geheel van actoren van invloed op beleid en politiek. De media spelen een toenemende rol in die kennisuitwisseling en kunnen bijvoorbeeld van invloed zijn op de agendering van maatschappelijke problemen en op de beeldvorming over het functioneren van de politiek (In 't Veld, 2010b).

In dit proefschrift richt de aandacht voor de drie thema's zich met name op de kenniskant en niet zozeer op de rol van de democratie en de media omdat de kenniskant het onderwerp van onderzoek in dit proefschrift het meest direct raakt. Bovendien is in dit proefschrift [hoofdstuk 1 de context waarbinnen de beleidsvoorbereiding plaatsvindt en waarvan politiek, democratie en media onderdeel uitmaken, niet primair onderwerp van onderzoek.

Het eerste thema gaat over de toepassing van kennis bij de beleidsvoorbereiding onder de noemer *transdisciplinariteit* (Klein, 1990; Nowotny et al, 2001; Regeer et al, 2007; In 't Veld, 2010a, 2010b). Het tweede thema gaat over het lerende vermogen van bij de beleidsvoorbereiding betrokken actoren en het systeem als geheel onder de noemer *reflexiviteit* (In 't Veld et al, 1995; In 't Veld, 2010a, 2010b); over de geldigheid van kennis voor beleid en de rol van toekomstverkenningen bij de beleidsvoorbereiding (Van Asselt et al, 2010). Het derde thema betreft *trajectmanagement*, over de wijze waarop sturing kan worden gegeven aan de beleidsvoorbereiding (Van der Knaap et al, 2004). Aan elk thema wordt hierna een tekstblok gewijd waarbij duidelijk wordt dat de drie thema's niet los van elkaar te beschouwen zijn. Ook in de loop van dit proefschrift komen deze thema's aan de orde, onder andere in hoofdstuk 9 waarin de bevindingen uit de empirie worden gereflecteerd op de thema's.

Thema 1: Transdisciplinariteit

Transdisciplinariteit heeft betrekking op de integratie van kennis en beleid. Het is een concept waarbij "niet alleen wetenschappelijke kennis relevant is voor de oplossing van hardnekkige maatschappelijke problemen, maar ook maatschappelijke kennis of ervaringsdeskundigheid." (Regeer et al, 2007, p14). In 't Veld (2010) noemt hier "wisdom of the crowd" (p71). Bij transdisciplinariteit zijn kennisontwikkeling en probleemoplossing niet van elkaar te scheiden. Bij de beleidsvoorbereiding worden verschillende soorten kennis bijeengebracht "waarbij in de interactie impliciete kennis wordt geëxpliciteerd en nieuwe kennis wordt geconstrueerd, gedeeld en getoetst." (Regeer et al, 2007, p14). Klein (1990) beschrijft dat het gaat over "conceptual frameworks that transcend the narrow scope of disciplinary world views" en over "a variety of activities and paradigms that subordinate disciplines to a particular issue, problem, or holistic scheme." (Klein, 1990, p66).

De beleidsvoorbereiding is enerzijds een creatief en innovatief leerproces waarbij een zogenaamde *community of practice* (Wenger, 1998 In: Regeer et al, 2007) wordt ontwikkeld van actoren die vanuit verschillende perspectieven gezamenlijk kennis creëren. Anderzijds is de beleidsvoorbereiding een proces gericht op draagvlakverwerving aangezien de oplossing van wicked problems niet louter voorbehouden is aan één specifieke actor of domein maar een bredere reikwijdte in de samenleving heeft.

De kennis die wordt gecreëerd is behalve van wetenschappelijk verantwoord niveau ook maatschappelijk bruikbaar. Regeer en Bunders (2007) noemen dit "sociaal robuuste kennis" (p14), kennis die aansluit bij de specifieke context van een voorliggend beleidsvraagstuk. Volgens Regeer en Bunders (2007) is het aanbevelenswaardig om bij de beleidsvoorbereiding een aantal intermediaire actoren het transdisciplinaire proces, de interactie tussen kennis en beleid, te laten begeleiden teneinde gericht interventies of instrumenten in te kunnen zetten op basis van observaties en reflectie (Regeer et al, 2007).

Een transdisciplinaire benadering van de beleidsvoorbereiding, ook wel de mode- 2 benadering van kennis voor beleid, kan worden afgezet tegen mode- 0 en mode- 1 benaderingen. In de mode-0 benadering is de productie van wetenschappelijke kennis een proces dat los staat van de beleidsvoorbereiding. De wetenschap is erop gericht feitelijke en objectieve kennis te produceren in de veronderstelling dat dit leidt tot de oplossing van problemen. In de mode -1 benadering is sprake van meer interactie tussen wetenschap en beleid. De wetenschap is verantwoordelijk voor de productie van kennis en de overheid is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en de oplossing van maatschappelijke problemen. De wetenschappelijke kennis die wordt geproduceerd moet worden vertaald alvorens deze kan worden benut bij de beleidsvoorbereiding (Regeer et al, 2007). "De processen van kennisverwerving en probleemoplossing zijn [...] institutioneel en methodologisch van elkaar gescheiden." (Regeer et al, 2007, p13). Volgens Nowotny, Scott en Gibbons (2001) kenmerkt de mode- 1 benadering zich als "desinterested" (p89). Zij bedoelen hiermee dat kennis objectief en relatief los van de beleidscontext staat en ook buiten die beleidscontext door speciale kennisinstituten wordt geproduceerd. In de mode- 2 benadering kan de ontwikkeling van kennis en de integratie in het beleid niet los gezien worden van die context. "Knowledge production transcends disciplinary boundaries. [...] Scientific communities become diffuse [...] the producers of research have become a less privileged group" (Nowotny et al, p89).

Thema 2: Reflexiviteit

De postmoderne samenleving kenmerkt zich door toenemende sociale complexiteit; een onvoorspelbare dynamiek onder andere als gevolg van veranderlijke maatschappelijke preferenties en door de beschikbaarheid van meer kennis van diverse aard. Mensen en sociale systemen kenmerken zich door de eigenschap dat zij kennis tot zich nemen en als gevolg hiervan zich kunnen aanpassen aan hun omgeving of aan bepaalde ontwikkelingen (In 't Veld et al, 1995). Volgens Beck vindt deze aanpassing onbewust plaats terwijl Giddens dit als een bewust proces beschouwd (Beck et al, 1994). In de postmoderne samenleving verlopen dergelijke leerprocessen snel; veroudert kennis snel en zijn sociale systemen mede als gevolg hiervan veranderlijk, complex, relatief onvoorspelbaar en daardoor moeilijker te sturen. De reflexiviteit van actoren en sociale systemen kan ertoe leiden dat kennis die wordt gebruikt bij de beleidsvoorbereiding zijn geldigheid heeft verloren omdat deze inmiddels is ingehaald door de actuele stand van zaken in de praktijk. Wanneer hieraan bij de beleidsvoorbereiding geen aandacht wordt besteed bestaat er een groot risico dat beleid als het ware is ingehaald door de tijd en na verloop de ongewenste effecten van beleid meer zichtbaar worden dan de gewenste effecten, genoemd de wet van de afnemende effectiviteit (In 't Veld et al, 1995; In 't Veld, 2010).

Volgens In 't Veld en Van der Knaap (1995) is leren door vooruitzien een vereiste voor de kwaliteit van overheidsbeleid. "Leren draagt immers bij aan een doelmatiger en doeltreffender overheidsbeleid en bevordert daarnaast dat beleidsdoelen en –normen tijdig aan veranderende omstandigheden worden aangepast. Leren door vooruitzien vindt voornamelijk plaats met behulp van toekomstonderzoek" (p197). Volgens Van Asselt, Faas en Van der Molen (2010) kan *toekomstverkennen* worden ingezet bij de aanpak van wicked problems om te komen tot oplossingen die houdbaar en veerkrachtig zijn voor de toekomst. Dit vereist enerzijds dat bij toekomstverkennen een open visie wordt gehanteerd. Wanneer een toekomstverkenning alleen relevant worden geacht indien deze past binnen het kader van het geldende regeerakkoord zal het lastig worden te komen tot innovatie en andere of nieuwe zienswijzen. Anderzijds moet men bij toekomstverkennen de ogen niet sluiten voor de geldende kaders omdat toekomstverkenningen aanknopingspunten moeten bieden om beleid op voort te bouwen (Van Asselt et al, 2010). In dat kader noemen In 't Veld en Van der Knaap (1995) de ontvankelijkheid van actoren voor toekomstverkenningen. In 't Veld (In: Van der Knaap et al, 2004) noemt een aantal uitdagingen bij toekomstverkennen. Om te voorkomen dat de reflexiviteit van sociale systemen het doen van voorspellingen op basis van toekomstverkenningen verhindert, moeten deze verkenningen voortdurend worden geactualiseerd en moeten ze aansluiten bij de complexiteit en dynamiek van de samenleving. Dit betekent: "het verbinden van ongelijksoortige kennis uit gewoon onderzoek, toekomstgericht onderzoek, transdisciplinair onderzoek en de kennis, wensen en belangen van betrokkenen en belanghebbenden." (Van der Knaap et al, 2004, p30). In 't Veld en Van der Knaap (1995) merken daarbij op dat leerprocessen vaak vele jaren duren voordat ze volledig hebben plaatsgevonden. Alleen een leerproces waarin sprake is van internalisering van kennis kan een uitkomst bieden tegen de wet van de afnemende effectiviteit. Bij internalisering wordt "de norm van de beleidsmakers geleidelijk overgenomen door de bestuurders" zodat beleid "nauwelijks meer nodig is om burgers tot gewenst gedrag te bewegen." (In 't Veld et al, 1995, p65, 66).

Thema 3: Trajectmanagement

Trajectmanagement is een procesgerichte sturingsbenadering geschikt voor de aanpak van wicked problems en vraagstukken waarvan “de betrokkenen het erover eens zijn dat er op de lange termijn iets moet gebeuren”(Knaap et al, 2004, p26). Het gaat over de bijsturing van langdurige beleidstrajecten; het reflexieve en lerende vermogen van een organisatie en over “doelgerichte beïnvloeding van complexe maatschappelijke processen, (...) waarin het van belang is om onderlinge afstemming van een groot aantal actoren op subtiële wijze geleidelijk in gunstige zin bij te buigen, zodat een maatschappelijk meer verantwoord resultaat ontstaat.” (Van der Knaap et al, 2004, p21).

De gedachte achter trajectmanagement is dat “het bijsturen van een beleidstraject complex en risicovol is”(Van der Knaap et al, 2004, p33); dat deze risico's behapbaar zijn door het betrekken van alle relevante partijen; een zo groot mogelijke opname van kennis en inzichten en een procesgerichte benadering. Trajectmanagement kan voorkomen (Van der Knaap et al, 2004). “Trajectmanagement richt zich enerzijds op het verminderen van de ongewenste logische grilligheid (oftewel: versnelling) en anderzijds op het vermijden van een ongewenste beleidsinterne dynamiek (oftewel: voorzichtigheid).”(Van der Knaap et al, 2004, p22).

Trajectmanagement komt voort uit de vraag die parallel kan worden gesteld aan de vraag waarmee hoofdstuk 2 van dit proefschrift is geëindigd [kan de overheid in een postmoderne samenleving nog komen tot effectief beleid?], namelijk naar de mate waarin de postmoderne samenleving nog bestuurbaar is vanuit de nationale staat (In 't Veld et al, 1995). Daarnaast komt trajectmanagement voort uit de “behoefte aan een alternatieve benadering waarbij het eigen vermogen van overheden om op deze dynamiek en complexiteit in te spelen centraal staat.[...] We hebben het dan over de beïnvloeding van het leervermogen van overheden” (In 't Veld et al, 1995, p7).

4.1.2 Basisassumpties van het postmoderne rationalistische perspectief

De basisassumpties van het postmoderne rationalistische perspectief dienen, gezien de samengesteldheid en multiperspectiviteit van dit perspectief, aan te sluiten bij de basisassumpties van alle vijf de beleidswetenschappelijke perspectieven. Hierna volgt een beschrijving van de basisassumpties van het nieuwe perspectief.

Visie op mens

In het postmoderne rationalistische perspectief wordt de mens gezien als een postmodern rationeel wezen. Van volledige rationaliteit is om twee redenen geen sprake. De eerste reden, die tegemoet komt aan het rationalistische perspectief, is dat de informatieverwerkende capaciteit van de mens aan grenzen gebonden, wat Simon (In: Lindblom, 1993) de *bounded rationality* noemt. De mens heeft bepaalde belangen en voorkeuren en gedraagt zich maar tot op zekere hoogte rationeel omdat hij niet in staat is alle zaken tegen elkaar af te wegen. De tweede reden, die tegemoet komt aan de visie op de mens volgens de andere vier perspectieven, is dat de gedragingen, afwegingen, belangen en voorkeuren van de mens onder invloed staan van zijn omgeving zoals van sociale en politieke processen; historisch gegroeide instituties [institutioneel perspectief]; normatieve, sociale en expressieve factoren en argumentaties van actoren [normatief perspectief]; interacties tussen actoren [netwerkenperspectief] en verschillende werkelijkheden, percepties en emoties van actoren [sociaal-constructivistisch perspectief]. De keuzes en handelingen van de mens worden niet alleen bepaald door rationele afwegingen maar ook door meervoudig-rationele elementen zoals emoties, percepties, normen en waarden (Abma et al, 2001; Dror, 2003).

Visie op ontologie

In het postmoderne rationalistische perspectief wordt de werkelijkheid als meervoudig gezien. Uitgangspunt van dit perspectief is immers dat recht wordt gedaan aan de multi-perspectiviteit van de postmoderne samenleving waarin er niet één werkelijkheid is, omdat in deze samenleving veel verschillende individuen en groepen hun eigen perspectief hebben op de wereld en de werkelijkheid. Om te komen tot een bepaald beleidsresultaat kan het wenselijk zijn om, bijvoorbeeld in het kader van draagvlak voor beleid, uit het diffuse geheel van verschillende perspectieven op de werkelijkheid een bepaalde gemeenschappelijkheid te vinden waarin het merendeel van de individuen en groepen zich herkent (Abma et al, 2001; Dror, 2003).

Visie op epistemologie

In lijn met de visie op de ontologie en in aansluiting op de huidige rationele beleidsbenadering op papier, is de visie op de epistemologie dat volledige objectiviteit en onafhankelijkheid niet bestaan maar wel nagestreefd of benaderd dienen te worden [rationalistisch perspectief]. Dit impliceert dat de onderzoeker en het onderzoeksobject niet volledig van elkaar geïsoleerd zijn. De onderzoeker zal altijd een bepaalde invloed uitoefenen op zijn onderzoeksobject en vice versa (Abma et al, 2001; Dror, 2003). Het nut van dit nastreven of benaderen is dat gezocht kan worden naar een zogenaamde *harde kern* (Lakatos, In: Leezenberg et al, 2001) van verschillende theorieën en inzichten die een gezamenlijk beeld of achterliggend uitgangspunt delen, en dat dit nastreven ook kan bijdragen aan de ontwikkeling van deze harde kern van de kennisleer.

Visie op methodologie

De visie van het postmoderne rationalistische perspectief op de methodologie kenmerkt zich door wetenschappelijke methoden en theorieën [rationalistisch perspectief] gecombineerd met empirische gegevens en tacit knowledge [institutioneel, normatief, netwerken en sociaal-constructivistisch perspectief]. Dit betekent dat deductieve methoden worden afgewisseld met inductieve en interpretatieve methoden. Gezien de rationele basis dient volgens het postmoderne rationalistische perspectief tijdens de beleidsvoorbereiding gebruik te worden gemaakt van methoden voor beleidsanalyse en – evaluaties en wordt beleid onderbouwd met wetenschappelijke kennis en theorieën (Etzioni, 1971; Hoppe, 1985; Habermas et al, 1990; Abell, 1991; Hoogerwerf, 1992, 1993; Abma et al, 2001; Anderson, 2006). Aanvullend hierop wordt beleid onderbouwd met tacit knowledge van actoren betrokken bij het beleid en de beleidsvoorbereiding. Bij die onderbouwing van het beleid gelden twee uitgangspunten:

1. Wetenschappelijke kennis en tacit knowledge zijn van gelijk belang

Omdat het postmoderne rationalistisch perspectief een samengesteld perspectief is, dat recht doet aan de vijf verschillende beleidswetenschappelijke visies op de methodologie wordt bij de onderbouwing van het beleid aan de benutting van wetenschappelijke kennis even groot belang geacht als aan de benutting van tacit knowledge. Dit leidt ertoe dat ook de geïnternaliseerde en impliciete kennis, de ingezonken kennis die in de hoofden en gedragingen van betrokken actoren zit en niet meer direct herleidbaar is naar onderzoek of onderzoeksresultaten, betrokken wordt in de beleidsvoorbereiding (Weiss, In: Korsten, 1983). Volgens Jasanoff (In: In 't Veld, 2010a) “zijn de experts er terdege van doordrongen dat de toepassing van wetenschappelijke kennis

bij beleidsvorming geen wetenschap is in de gebruikelijke zin van het woord. Het betreft meer een hybride activiteit die elementen van wetenschappelijk bewijs combineert met een grote dosis sociale en politieke argumenten”(p101). Zoals ook vermeld in de voorgaande subparagraaf vereist de complexiteit van de postmoderne samenleving een “noodzakelijk vermening van kennis, intuïtie en wijsheid”(In 't Veld et al, 1995, p22) en een transdisciplinaire aanpak.

Overigens is het onderscheid dat hier wordt gemaakt tussen wetenschappelijke kennis en tacit knowledge niet zo absoluut als wellicht doet vermoeden. Er is niet zozeer sprake van twee separate kennisdomeinen. Want, het is goed mogelijk om tacit knowledge expliciet te maken en te laten worden tot wetenschappelijke kennis, of wetenschappelijke kennis praktisch te maken door deze te vertalen in handelingsperspectieven. Polanyi (In: Collins, 2010, p1) zegt hierover: “Now we see tacit knowledge opposed to explicit knowledge; but these two are not sharply divided. While tacit knowledge can be possessed by itself, explicit knowledge must rely on being tacitly understood and applied.” Wetenschappelijke kennis vergt in veel gevallen een vertaling naar de beleidspraktijk om benut te kunnen worden ten gunste van het beleid.

In het rationalistische perspectief wordt onderkend dat intuïtie en ervaring in ogen-schouw moeten worden genomen bij de beleidsvoorbereiding, maar ondergeschikt blijven aan wetenschappelijke kennis (Hoogerwerf, 1992). “Wetenschappelijke kennis wordt gepresenteerd als zijnde onpartijdig of neutraal, objectief, waardevrij en in dat opzicht superieur ten opzichte van persoonlijke, subjectieve kennis die onvermijdelijk is beïnvloed door belangen, waarden en emoties” (Abma et al, 2001, p35).

Volgens Burssens (2007) wordt in de beleidspraktijk van de 21^{ste} eeuw gesproken van *evidence-based beleid* (2007) waarbij “men wil evolueren van speculatie of intuïtie naar een systematisch, rationeel gebruik van de best beschikbare evidence als de basis voor beslissingen” (Burssens, 2007, p52). Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de RPE waarin wordt gesteld dat kennis over beleid of ten behoeve van de constructie van beleid ontleend moet zijn aan departementale monitorsystemen, evaluatie- en bedrijfsvoeringsonderzoek en die informatie op ordelijk, deugdelijk en controleerbare wijze tot stand moet zijn gekomen (ministerie van Financiën, 2006). Volgens Burssens (2007) geldt daarbij dat wetenschappelijke informatie wordt gezien als de beste evidence. Ander onderzoeksmateriaal, zoals tacit knowledge, wordt weinig relevant geacht. Wetenschap wordt daarbij niet gezien als één van de relevante actoren ofwel informatie- voorzieners bij de beleidsvoorbereiding, maar als de enige informatie-voorzieners. Meervoudig- rationele elementen die onder meer betrekking hebben op gedrag, percepties, normen en waarden, spelen nauwelijks een rol bij de beleidsvoor-

bereiding (Burssens, 2007). In 't Veld (2010a) benadrukt dat men zich bij evidence-based beleid maken bewust moet zijn van de beperkte geldigheid van kennis. Een theorie gebruikt bij evidence-based maken, kan in de praktijk al ingehaald zijn als gevolg van de reflexiviteit van sociale systemen, waardoor de kans op effectiviteit beleid zal afnemen.

In de andere vier beleidswetenschappelijke perspectieven wordt kennis meer gezien als een “sociaal- politiek proces waarin wordt onderhandeld over verschillende werkelijkheidsconstructies” (Abma et al, 2001, p35). Volgens Hutjens en Cuisinier (1983) is juist vanwege het feit dat bij de beleidsvoorbereiding verschillende actoren met verschillende percepties en belangen betrokken zijn, nooit louter en alleen een wetenschappelijke oplossing mogelijk. Havelock (1969, In: Hutjens et al, 1983) stelt dat sociaal- wetenschappelijke inzichten slechts een onderdeel zijn van de beleidsvoorbereiding, waarin ook praktische ervaring, politiek inzicht en machtsfactoren een rol spelen. “Sociaal- wetenschappelijke informatie is dan slechts een faktor in een complex geheel en op zichzelf ‘not usually powerful enough to drive the decision process (Weiss en Bucavales, 1980)’ (Hutjens et al, 1983, p13);

2. Wetenschappelijke kennis kan niet volledig vervangen worden door tacit knowledge

Uitgaand van de rationele basis van het postmoderne rationalistische perspectief, en daarmee onder andere van VBTB en de RPE (ministerie van Financiën, 2003, 2006), geldt in dit perspectief dat wetenschappelijk kennis niet volledig vervangen kan worden door tacit knowledge (Hoogerwerf, 2003). Beleid dient dus altijd tot stand te komen met behulp van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten. Dit om ervoor te zorgen dat de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid aantoonbaar en reconstrueerbaar zijn en om te voorkomen dat beleid teveel gebaseerd is op alleen intuïtie en vermoedens (Van Mierlo, 2002). Want, de oplossingen voor de wicked problems waarmee de overheid wordt geconfronteerd worden, net als deze problemen, gekenmerkt door complexiteit en uniciteit. Het is vaak niet mogelijk om deze oplossingen voorafgaand aan de invoering ervan te testen in de praktijk. Dit noodzaakt tot een grondige en gedegen beleidsvoorbereiding, waarbij zoveel mogelijk wordt getracht om voorafgaand aan de uitvoering van het beleid, de kwaliteit daar waar mogelijk te optimaliseren. Ofwel alles doen wat je van te voren kunt doen om bij te dragen aan de effectiviteit van beleid. In dit kader stelt Dror (2003) dat de beleidsvoorbereiding zo rationeel als mogelijk dient te zijn. Korsten (2008) noemt de poging om ongestructureerde en complexe problemen aan te pakken door structurering.

4.1.3 Effectiviteit volgens het postmoderne rationalistische perspectief

Volgens het postmoderne rationalistische perspectief wordt beleid effectief bevonden wanneer het voldoet aan de onderstaande vier criteria welke hierna worden toegelicht:

1. Doeltreffendheid;
2. Doelmatigheid;
3. Uitvoerbaarheid;
4. Aanvaardbaarheid.

In het postmoderne rationalistische perspectief is beleid effectief wanneer het tegemoet komt aan de verschillende definities die vanuit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven worden gegeven aan de effectiviteit van beleid. In onderstaande afbeelding 3 is, afgeleid van de beschrijving in paragraaf 3.1, zichtbaar wanneer in deze vijf perspectieven beleid effectief wordt bevonden (Abma et al, 2001).

Beleidswetenschappelijk perspectief	Beleid is effectief wanneer:
Rationalistisch	Doelen worden bereikt, effecten worden veroorzaakt door de beleidsinstrumenten en beleid steun krijgt van betrokken actoren
Institutioneel	Beleid rechtmatig is, aansluit bij de kaders en uitgangspunten van de geldende wetten, regels, procedures en bevoegdheden en beleid kan worden vertaald in concrete regels en richtlijnen
Normatief	Beleid aansluit bij de normen en waarden in de samenleving en als legitiem, aanvaardbaar en geloofwaardig wordt beoordeeld
Netwerken	De veronderstellingen waarop het beleid berust overeenkomen met de handelingstheorie van de doelgroep van het beleid en deze doelgroep het beleid zinvol acht en accepteert
Sociaal- constructivistisch	Beleid recht doet aan de diversiteit van verschillende referentiekaders in de samenleving en leidt tot het verhogen van wederzijds inzicht in beleefde ervaringen en referentiekaders van betrokken actoren

Afbeelding 3 Effectiviteit volgens vijf beleidswetenschappelijke perspectieven (Abma et al, 2001)

Om te komen tot een veelzijdige definitie van effectiviteit hanteren Bekkers en Ringeling (2003) een benadering waarin de *handelingslogica* van March en Olsen wordt afgezet tegen de *legitimatielogica* (Scharpf, In: Hemerijck et al, 2004). De handelingslogica heeft betrekking op datgene wat het handelen beïnvloed van actoren betrokken bij het beleid. March en Olsen (In: Abma et al, 2001; Bekkers, 2007) noemen hier de *logic of consequence* ofwel de afweging tussen de kosten en baten en de *logic of appropriateness* ofwel de passendheid van beleidsopties bij de actoren en instituties in de samenleving. De legitimatielogica heeft betrekking op de *inputgerichte democratische legitimatie*, ofwel de omzetting van waarden, normen en behoeften uit de samenleving in het beleidsproces en op de *outputgerichte democratische legitimatie*, ofwel de prestaties van de overheid in het beleidsproces.

De beoordeling van beleid op uitsluitend de inputgerichte legitimatie zou volgens Bekkers en Ringeling (2003) betekenen dat beleid wordt onderworpen aan het subjectieve oordeel van de samenleving over de mate waarin normen, waarden en behoeften zijn gerealiseerd. De beoordeling van beleid op uitsluitend de outputgerichte legitimatie, zoals in het rationalistische perspectief, betekent dat het beleid wordt onderworpen aan objectieve metingen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Hemerijck en Hazeu (2004, In: Bekkers, 2007), Bekkers en Ringeling (2003) stellen dat dit een te eenzijdige en te beperkte weergave zou geven van de werkelijkheid.

Het afzetten van de handelingslogica tegen de legitimatielogica leidt tot vier vragen die de effectiviteit van beleid op een veelzijdige manier definiëren. Dit wordt weergegeven in onderstaande afbeelding 4 (Bekkers et al, 2003; Hemerijck et al, 2004; Abma et al, 2001; Bekkers, 2007).

Handelingslogica	Legitimatielogica	
	Outputlegitimatie	Inputlegitimatie
Logic of consequence	<i>Werkt het?</i>	<i>Mag het?</i>
Logic of appropriateness	<i>Past het?</i>	<i>Hoort het?</i>

Afbeelding 4 Vier vragen over effectiviteit (Bekkers et al, 2003)

- *Werket het?* heeft betrekking op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Dit sluit aan bij het rationalistische perspectief;
- *Mag het?* gaat over de rechtmatigheid van het beleid en over de mate waarin het beleid aansluit bij de kaders en uitgangspunten van de geldende wetten, regels, procedures en bevoegdheden. Dit sluit aan bij het institutionele perspectief;
- *Past het?* heeft betrekking op de mate van politiek en maatschappelijk draagvlak voor het beleid en de mate waarin het beleid uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar is. Deze vraag sluit aan bij het netwerkenperspectief en bij het normatieve perspectief omdat het de rechtvaardigheid van het beleid betreft, namelijk de mate waarin het beleid de doelgroep kan bereiken en toegankelijk is voor de doelgroep;
- *Hoort het?* gaat over de aansluiting van het beleid op de normen en waarden in de samenleving en over de [subjectieve] beoordeling van het beleid door de betrokken actoren op de mate waarin dit beleid aansluit bij hun normen en waarden. Deze vraag gaat over de aanvaardbaarheid en de geloofwaardigheid van het beleid voor de betrokken actoren en sluit aan bij het netwerken-, het normatieve en het sociaalconstructivistische perspectief.

Postmoderne rationalistische definitie van effectiviteit

De definitie van effectiviteit volgens het postmoderne rationalistische perspectief dient, gezien de multiperspectiviteit en samengesteldheid van dit perspectief, recht te doen aan de verschillende definities van effectiviteit volgens de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven. Daarnaast dient de effectiviteit eenduidig en meetbaar geformuleerd te kunnen worden ten behoeve van de aansluiting bij de rationele basis van het nieuwe perspectief en meer specifiek bij de RPE, waarin wordt vereist dat de effectiviteit van beleid periodiek wordt geëvalueerd volgens een aantal rationele criteria (ministerie van Financiën, 2006). Aan de hand van de vier vragen over effectiviteit [afbeelding 4] kunnen vier criteria worden afgeleid die samen de postmoderne rationalistische definitie van effectiviteit vormen. Deze criteria zijn:

1. Doeltreffendheid [werkt het?]:

“De mate waarin de doelstelling dankzij de output, waaronder de inzet van beleidsinstrumenten, wordt gerealiseerd”(ministerie van Financiën, 2006, p7);

2. Doelmatigheid [werkt het?]:

“De relatie tussen de netto-effecten (waar mogelijk vermeerderd met de overige baten die de uitvoering van het beleid binnen en buiten het departement met zich meebrengt) en de apparaatskosten en beleidsuitgaven die direct voor het beleid worden aangewend (waar mogelijk vermeerderd met de overige kosten die de uitvoering van het beleid binnen en buiten het departement met zich meebrengt)” (ministerie van Financiën, 2006, p7);

3. Uitvoerbaarheid [mag het, past het en hoort het?]:

De mate waarin het beleid rechtmatig en randvoorwaardelijk uitvoerbaar is, handhaafbaar is en door de doelgroep naleefbaar wordt bevonden (Abma et al, 2001; Bekkers et al, 2003; Hemerijck et al, 2004; Bekkers, 2007). Daarnaast heeft uitvoerbaarheid betrekking op de rechtvaardigheid van het beleid ofwel de mate waarin het beleid de doelgroep kan bereiken, toegankelijk is voor de doelgroep en oneigenlijk gebruik van het beleid wordt vermeden (Van Hoesel, 2008). Aanvullend heeft uitvoerbaarheid in het postmoderne rationalistische perspectief betrekking op de consistentie van het beleid ofwel de logische samenhang met eerder beleid of met aanpalende beleidsterreinen, en op de eenvoud van het beleid. “Een beleidsmaatregel moet eenvoudig zijn: een heldere doelstelling, transparante regels, korte procedures, geen onnodige details, zo min mogelijk uitzonderingen. [...] Complex beleid zorgt namelijk voor hoge uitvoeringskosten, het is minder toegankelijk, misbruik is makkelijker, het is lastig te handhaven, het komt eerder in aanvaring met ander beleid, en het is mogelijk uit te voeren waardoor er minder effect wordt bereikt. [...] Complexe regelgeving zit zichzelf in de weg en zit vooral ook beter beleid in de weg” (Van Hoesel, 2008, p59, 60);

4. Aanvaardbaarheid [past het en hoort het?]:

De mate waarin het beleid politiek en maatschappelijk draagvlak en steun heeft en dus als legitiem, zinvol en voldoende aansluitend bij de behoefte, eisen, normen en waarden wordt beoordeeld door betrokkenen, de doelgroep en/ of de samenleving (Abma et al, 2001; Bekkers et al, 2003; Hemerijck et al, 2004; Bekkers, 2007; Van Hoesel, 2008).

4.2 Optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding

In de bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke literatuur zijn weinig concrete overzichten beschikbaar van factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren [hoofdstuk 1]. Enige aanknopingspunten ofwel indicaties zijn wel beschikbaar. Daarom worden in voorliggende paragraaf eerst deze indicaties in kaart gebracht en worden vervolgens de factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding kunnen optimaliseren van deze indicaties afgeleid.

Dit proefschrift richt zich op een beleidsvoorbereiding die recht doet aan de multiperspectiviteit van de postmoderne samenleving. Daarom worden in subparagraaf 4.2.1 de indicaties voor factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren, gezocht in de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven. Dit sluit immers ook aan bij het postmoderne rationalistische perspectief. Binnen dit geheel van indicaties blijkt het mogelijk twee clusters aan te brengen. Het eerste cluster bevat indicaties die meer enkelvoudig-rationeel van aard zijn en het tweede cluster omvat indicaties die meervoudig-rationeler van aard zijn. Dit is in dit proefschrift van belang omdat, zoals beschreven in hoofdstuk 3, voor de aanpak van postmoderne problemen beide type elementen, rationeel en meervoudig-rationeel, nodig zijn.

De twee clusters kunnen worden gevat in twee factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Voor het eerste cluster van enkelvoudig-rationele indicaties is dit de factor *wetenschappelijke onderbouwing* en voor het tweede cluster van meervoudig-rationele indicaties is dit de factor *interactiviteit*.

In subparagraaf 4.2.2 en 4.2.3 wordt de definitie en operationalisatie gegeven van respectievelijk de factor wetenschappelijke onderbouwing en de factor interactiviteit. Vervolgens wordt in subparagraaf 4.2.4. ingegaan op de samenhang tussen beide factoren. Met deze operationalisatie wordt ook het conceptuele model van dit proefschrift nader geoperationaliseerd en ontstaat het ideaaltypisch model voor de beleidsvoorbereiding. Dit model wordt gepresenteerd in subparagraaf 4.2.5, met aansluitend een nadere toelichting de hypothese in dit proefschrift, welke op basis van de bevindingen tot nu toe kan worden bevestigd.

4.2.1 Indicaties voor factoren die de kwaliteit optimaliseren

Indicaties uit de vijf perspectieven

Zoals opgemerkt in de inleiding van deze paragraaf verloopt de zoektocht naar factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren via de indicaties die de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven geven van datgene wat van belang wordt

geacht bij de totstandkoming van beleid. Deze indicaties worden in afbeelding 5 weer-
gegeven en zijn afgeleid van de beschrijving van de perspectieven in paragraaf 3.1
(Hoogerwerf, 1992, 1993; Blommestein et al, 1984; Abma et al, 2001; Hoppe, 2001;
Hill, 2005).

Beleidswetenschappelijk perspectief	Van belang bij de totstandkoming van beleid is:
Rationalistisch	Het systematisch gebruik van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten en betrouwbare kennis over het beleidsprobleem, de oorzaken van de problematische situatie, de beleidsdoelen, de beleidsinstrumenten, de beleidsuitvoering en de [te verwachten] beleidseffecten [ex ante evaluatie en de kwaliteit van een beleidstheorie]. In ogenschouw nemen van intuïtie en ervaringen van actoren betrokken bij het beleid. Voldoende kennis, ervaring en vakmanschap bij de beleidsontwerper en communicatie en samenwerking tussen beleidsontwerpers onderling
Institutioneel	Rationele beslissingen en de aansluiting bij historisch gegroeide regels, normen en waarden in de samenleving
Normatief	De uitwisseling van argumenten tussen betrokken actoren en de controleerbaarheid, intersubjectiviteit en rationaliteit van argumenten in instrumentele, normatieve, sociale en expressieve zin. De aansluiting bij normen en waarden in de samenleving
Netwerken	De aansluiting bij de handelingstheorie van de doelgroep. Het gebruik van tacit knowledge. Interactie tussen en draagvlak bij betrokken actoren
Sociaal- constructivistisch	De uitwisseling van en het inzicht in verschillende referentiekaders en beleefde ervaringen tussen actoren betrokken bij het beleid

Afbeelding 5 Indicaties voor kwaliteit (Hoogerwerf, 1992, 1993; Blommestein et al, 1984; Abma et al, 2001; Hoppe, 2001; Hill, 2005)

Binnen het geheel van indicaties in afbeelding 5 is zichtbaar dat, in lijn met de bevinding in paragraaf 3.1.6, bij de beleidsvoorbereiding volgens het institutionele, het normatieve, het netwerken en het sociaal-constructivistische perspectief, meer dan in het rationalistische perspectief, belang wordt gehecht aan meervoudig-rationele elementen zoals normen en waarden in de samenleving; intersubjectiviteit; normatieve, sociale en expressieve argumenten; tacit knowledge en verschillende referentiekaders en beleefde ervaringen van betrokken actoren. In het rationalistisch perspectief wordt bij de beleidsvoorbereiding meer dan in de andere vier perspectieven, belang gehecht aan enkelvoudig-rationele elementen zoals het systematisch gebruik van wetenschappelijke kennis en inzichten ter onderbouwing van het beleid.

Concrete begrippen als nadere duiding van de indicaties

Dror (2003) kent aan de indicaties die vanuit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven worden geven, een aantal meer concrete begrippen toe. Deze begrippen geven een nadere duiding aan de beschrijvingen van de indicaties in afbeelding 5 en vergemakkelijken later in dit proefschrift het operationaliseren van het conceptuele model. Deze meer concrete begrippen zijn door Dror (2003) afgeleid van wat hij noemt de kenmerken van het beleidsproces. “How much does the policymaking process lead towards adoption of the policy that has the highest probable net payoff?” (Dror, 2003, p41). Binnen deze kenmerken maakt Dror (2003) onderscheid tussen enkelvoudig-rationele en meervoudig-rationele elementen.

De enkelvoudig-rationele elementen gaan over de aanwezigheid van een systematische werkwijze voor het construeren van een beleidstheorie, zoals beschreven als indicatie vanuit het rationalistisch perspectief [afbeelding 5]. Daarnaast noemt Dror (2003) hier het begrip *aanwezigheid van leerloops*, waarbij er tijdens de beleidsvoorbereiding sprake is van een voortdurend proces van leren onder andere op basis van de uitwisseling van kennis, opgedane ervaringen voor of tijdens de beleidsvoorbereiding en voortschrijdend inzicht.¹⁷ Het gaat om de vermenging van actuele kennis, intuïtie en wijsheid in het licht van de reflexiviteit van sociale systemen en om de wet van de afnemende effectiviteit (In ’t Veld et al, 1995) als het ware vóór te zijn. Idealiter leidt de aanwezigheid van leerloops tot een proces van internalisering waarbij de betrokken actoren zich het te ontwikkelen beleid ‘eigen’ hebben gemaakt [subparagraaf 4.1.1].

De meervoudig-rationele elementen die Dror (2003) noemt hebben betrekking op de interactie tussen de betrokken actoren. Dror (2003) noemt een aantal karakteristieken van deze interactie. Deze karakteristieken fungeren in dit proefschrift als de meer

¹⁷ In dit proefschrift worden de woorden leerloops en leerprocessen door elkaar gebruikt.

concrete begrippen voor de indicaties die worden gegeven met name door het institutionele, normatieve, netwerken en het sociaal-constructivistische perspectief. Deze meer concrete begrippen worden hierna puntsgewijs toegelicht (Dror, 2003):

- Onderlinge afhankelijkheid

De mate waarin actoren bereid en gecommitteerd zijn om in onderlinge samenwerking te komen tot beleid en zich in die zin bewust afhankelijk van elkaar opstellen, voor zover er nog geen sprake is van reeds vanzelfsprekende afhankelijkheid bijvoorbeeld op basis van de verdeling van schaarse middelen tussen actoren;

- Stimulerende relaties tussen actoren

Dit is de mate waarin actoren elkaar aansporen om een [actieve] bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding en in een bepaalde mate van gezamenlijkheid te komen tot beleid. Relaties tussen actoren kunnen ook verlamrend zijn, bijvoorbeeld wanneer actoren de ontwikkeling van nieuw beleid torpederen vanuit het eigen belang voor behoud van de bestaande situatie;

- Actie- en vernieuwingsgerichtheid

De mate waarin actoren en hun onderlinge interactie zich kenmerkt door de gerichtheid op actie en vernieuwing tijdens de beleidsvoorbereiding;

- Idealisme, creativiteit en innovatie

De mate waarin in de opstelling van actoren en in en als gevolg van hun interactie er sprake is van of ruimte is voor idealisme, creativiteit en innovatie tijdens de beleidsvoorbereiding en in het beleid;

- Flexibiliteit

De mate waarin actoren en daarmee het verloop van de beleidsvoorbereiding flexibel is aan veranderingen bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe inzichten en ervaringen of veranderingen in de aanpalende beleidsterreinen. Flexibiliteit heeft ook betrekking op de tijd die wordt genomen voor de benutting van relevante kennis, om te komen draagvlak voor het beleid en om de praktijk voor te bereiden op de uitvoering van het beleid;

- Naming; framing en reframing

Naming, framing en reframing (Schon en Rein, In: Hoogerwerf, 1992; Van Twist, In: Abma et al, 2001; Dror, 2003) heeft betrekking op de voortdurende afstemming tussen de betrokken actoren over verschillende percepties, rationaliteiten en werkelijkheden omtrent het beleid, om te komen tot enige mate van betrokkenheid, gemeenschappelijkheid, overeenstemming over of gedeelde visie op de probleemperceptie en de noodzaak voor het beleid;

- Communicatie

Dit betreft de communicatie met en tussen de doelgroep van dat beleid en met de samenleving. Het gaat om een horizontale wijze van communicatie die aansluit bij het voorgaande begrip naming, framing en reframing, waarbij “oplossingen voor maatschappelijke problemen geloofwaardiger worden omdat de kwaliteit van de communicatie tussen de interdependente actoren verbetert.”(Metze, 2010, p259).

Enkelvoudige rationaliteit en meervoudige rationaliteit van gelijke belang voor kwaliteit

De beleidsvoorbereiding vanuit het postmoderne rationalistische perspectief dient te bevorderen dat beleid doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en aanvaardbaar is. In hoofdstuk 3 van dit proefschrift is kort genoemd dat volgens de geraadpleegde literatuur postmoderne problemen gebaat zijn bij een aanpak waarin de enkelvoudig-rationele elementen niet per definitie superieur zijn. De multiperspectieve definitie van effectiviteit volgens postmoderne rationalistische perspectief omvat beide type elementen, zowel de enkelvoudig-rationele als de meervoudig-rationele. In dit perspectief wordt aan beide type elementen een even groot belang gehecht. Dit in tegenstelling tot in de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven waarin beide type elementen wel vóórkomen maar daaraan verschillend belang wordt gehecht. In het postmoderne rationalistische perspectief zijn de beide type elementen meer als gelijkwaardig geïntegreerd. Logischerwijs dient dit gelijke belang van enkelvoudig-rationeel en meervoudig-rationeel ook te weerspiegelen in het geheel van factoren dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseert, en waarnaar dit proefschrift op zoek is.

Clustering tot twee factoren: wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit

Binnen het geheel van de hiervoor beschreven indicaties van factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren, zijn grofweg twee clusters aan te brengen. Het eerste cluster omvat indicaties die meer enkelvoudig-rationeel van aard zijn en het tweede cluster omvat indicaties die meervoudig-rationeler van aard zijn.

- In dit proefschrift wordt gesteld dat het eerste cluster van enkelvoudig- rationale indicaties kan worden gevat door de factor *wetenschappelijke onderbouwing*.

Deze factor is afgeleid van het rationalistisch perspectief en betreft het zo rationeel mogelijk construeren van de beleidstheorie en onderbouwen van de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen (Abma et al, 2001). De factor wetenschappelijke onderbouwing heeft dus betrekking op het onderbouwen van het beleid aan de hand van wetenschappelijke kennis zoals ex ante beleidsanalyses en toekomstverkenningen en [het meer meervoudig- rationale] tacit knowledge zoals praktijkervaringen, intuïtie en wijsheid, aangezien deze van gelijk belang worden geacht [subparagraaf 4.1.2].

Bediscussieerd kan worden of tacit knowledge het label ‘wetenschappelijk’ kan of mag krijgen. In dit proefschrift wordt het geheel van wetenschappelijke kennis en van tacit knowledge de wetenschappelijke onderbouwing van beleid genoemd. Hiermee wordt in dit proefschrift benadrukt dat het gaat om een gedegen en gefundeerde onderbouwing van beleid waarbij wetenschappelijke kennis en tacit knowledge als geheel de eerder genoemde sociaal robuuste kennis vormen [subparagraaf 4.1.1].

De benadering van de traditionele wetenschap als zijnde de enige, absolute en allesomvattende kennis wordt niet langer houdbaar geacht. Kennis is relevant voor de beleidsvoorbereiding wanneer het aan meer en andere dan alleen de wetenschappelijke standaarden voldoet, namelijk de maatschappelijke standaard en het oordeel van betrokken actoren over de bruikbaarheid, relevantie en geldigheid ervan (In ’t Veld, 2010a). Deze benadering sluit aan bij wat Funtowicz en Ravetz noemen “post- normal science”(In ’t Veld, 2010b, p106) ofwel transdisciplinariteit. Het gaat dus niet alleen om “alternatieve vormen van het gebruik van wetenschappelijke kennis”(Van Asselt et al, 2010, p126) die nodig zijn bij de beleidsvoorbereiding maar om alternatieve vormen van kennis. Rayner en Malone (In: In ’t Veld, 2010a) stellen hierover dat “het zoeken naar de sociale aspecten van kennisvorming niet afdoet aan de kracht en geldigheid van kennis, maar juist bijdraagt aan ons begrip van bronnen van zekerheid in de wetenschap, van de basis voor geloofwaardigheid van wetenschappelijke claims en van hun robuustheid wanneer ze worden blootgesteld aan sociale uitdagingen [...]”(In ’t Veld, 2010a, p103).

- In dit proefschrift wordt gesteld dat het tweede cluster van meervoudig- rationale indicaties kan worden gevat door de factor *interactiviteit*.

Deze factor is afgeleid van het netwerkenperspectief. Met de factor interactiviteit wordt bedoeld de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding tussen de overheid als wetgever en de andere relevante actoren in de samenleving en tussen de actoren onderling. Hiermee wordt *niet* bedoeld de coproductie van beleid zoals in het netwerkenperspectief wordt gesteld omdat dit een horizontale besturingsfilosofie veronderstelt (Abma et al, 2001). Ook wordt *niet* bedoeld de ongelimiteerde toegang van actoren tot de beleidsvoorbereiding zoals, omdat de visie van het postmoderne rationalistische perspectief op de methodologie is, dat de beleidsvoorbereiding zo rationeel als mogelijk dient te zijn. Dit impliceert dat de beleidsvoorbereiding voor zover mogelijk in enige mate gestructureerd verloopt en bij voorkeur met enige stabiele samenstelling van relevante actoren. Dit betekent niet dat de beleidsvoorbereiding beperkt toegankelijk is voor bepaalde actoren maar betekent wel dat de voortdurende en willekeurige in- en uitstroom van actoren als gevolg van de ongelimiteerde toegang niet ideaal wordt geacht om te komen tot beleid.

De reden dat de factor interactiviteit wordt gevonden in het netwerkenperspectief volgt uit een aantal bevindingen in hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk is toegelicht dat van de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven het netwerkenperspectief het beste aansluit bij de kenmerken van de postmoderne samenleving. Bovendien kan met de factor interactiviteit invulling worden gegeven aan de meervoudig- rationale indicaties die ook door de andere perspectieven worden gegeven over het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Want, interactiviteit met relevante actoren maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in en bij de beleidsvoorbereiding te benutten van de intuïtie en ervaringen van deze actoren; de normen en waarden die gelden in de samenleving; de uitwisseling van argumenten tussen betrokken actoren; de handelings-theorie van de doelgroep; de tacit knowledge van betrokken actoren; en de verschillende referentiekaders, rationaliteiten en beleefde ervaringen van betrokken actoren [afbeelding 5] (Hoogerwerf, 1992, 1993; Blommestein et al, 1984; Abma et al, 2001; Hoppe, 2001; Hill, 2005). Dit is dan ook de reden dat het netwerkenperspectief ten opzichte van de andere perspectieven het grootste aandeel levert aan de verrijking van de rationale basis van het postmoderne rationalistische perspectief zoals aangekondigd in subparagraaf 4.1.1.

In afbeelding 6 wordt een weergave gegeven van de voorgaande beschrijving van de indicaties vanuit de beleidswetenschappelijke perspectieven inclusief de nadere duiding ervan met de concretere begrippen van Dror (2003). In de afbeelding is de grove clustering tussen enkelvoudig- rationeel en meervoudig- rationeel zichtbaar en is aangegeven met welke factor deze clustering in dit proefschrift wordt gevat. Daarbij moeten drie opmerkingen worden gemaakt:

De *eerste opmerking* bij afbeelding 6 is dat de concretere begrippen van Dror (2003) in de afbeelding niet geïntegreerd zijn in de beschrijving van de indicaties zoals gegeven vanuit de beleidswetenschappelijke perspectieven. De begrippen zijn separaat vermeld. Dit zou onterecht de indruk kunnen wekken dat deze begrippen aanvullend zijn op de indicaties vanuit de beleidswetenschappelijke perspectieven. Dit is niet het geval en zou bovendien wetenschappelijk niet houdbaar zijn. Want, de begrippen van Dror (2003) vormen niet een zesde beleidswetenschappelijk perspectief, maar vallen binnen het geheel van de vijf perspectieven. De begrippen van Dror (2003) geven louter een nadere duiding aan de indicaties die de beleidswetenschappelijke perspectieven geven over factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Toch worden in dit proefschrift de begrippen in afbeelding 6 separaat vermeld. De reden hiervoor is dat met name de begrippen van Dror (2003) die betrekking hebben op de meervoudige- rationaliteit, niet een- op- een zijn toe te wijzen aan één bepaald beleidswetenschappelijk perspectief maar nadere duiding geven aan de indicaties van meerdere perspectieven. Daarnaast zijn begrippen separaat vermeld omdat deze begrippen later in dit proefschrift onderdeel uitmaken van de operationalisatie van de twee factoren waarmee de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding kan worden geoptimaliseerd.

De *tweede opmerking* is dat tacit knowledge een bijzondere rol heeft binnen het geheel van indicaties, zoals zichtbaar in afbeelding 6 met de pijl die is getrokken tussen enkelvoudig- rationeel en meervoudig- rationeel. Tacit knowledge wordt in dit proefschrift beschouwd als meervoudig- rationeel van aard, dit betekent dus niet irrationeel, maar wel anders dan traditioneel of enkelvoudig- rationeel. In dit proefschrift wordt de factor wetenschappelijke onderbouwing gedefinieerd als de onderbouwing van beleid met wetenschappelijke kennis en met tacit knowledge, waardoor de toekenning van tacit knowledge aan één van de twee clusters niet eenduidig gemaakt kan worden.

De *derde opmerking* is dat niets absoluut, onvermengd of zwart/ wit is. In dit proefschrift zijn uit de beleidswetenschappelijke perspectieven de meest belangrijke indicaties in kaart gebracht ten aanzien van factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Deze indicaties zijn divers van aard, sommige zijn concreet

zoals de aanwezigheid van een ex ante evaluatie, andere zijn abstracter zoals de uitwisseling van argumenten of referentiekaders. Indicaties geven slechts een aanwijzing maar bieden geen garantie van zekerheid of van volledigheid. Ook de indeling naar twee clusters die zijn aangebracht binnen het geheel van indicaties is niet absoluut. Tussen enkelvoudig-rationeel en meervoudig-rationeel bestaat geen harde scheidslijn want beide begrippen zijn niet als volledig van elkaar geïsoleerde eenheden te beschouwen. Indicaties hebben veelal kenmerken of karakteristieken van beide clusters. Toch wordt in dit proefschrift het onderscheid tussen beide clusters wel gemaakt, zij het met wat voorzichtigheid, namelijk om aan te geven dat het niet gaat om zomaar een willekeurige brei aan indicatoren die mogelijk van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, en daarnaast om enige grip te krijgen op het vraagstuk van optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Want, zoals ook in paragraaf 1.3.2 vermeld, kan categoriseren helpen bij het verkrijgen van enig inzicht op een systematische en gestructureerde manier. Dit alles leidt ertoe dat ook het vatten van de indicaties in de twee factoren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit niet per definitie absoluut, beslist of finaal hoeft te zijn..

	Cluster 1 Enkelvoudig- rationeel	Cluster 2 Meervoudig- rationeel
Indicaties	Uitvoering van een ex ante evaluatie; de kwaliteit van een beleidstheorie; rationele beslissingen	Aansluiting bij historisch gegroeide regels, normen en waarden in de samenleving
	Aanwezigheid van leerloops	Uitwisseling van argumenten tussen betrokken actoren; controleerbaarheid, intersubjectiviteit en rationaliteit van argumenten in instrumentele normatieve, sociale en expressieve zin; de aansluiting bij normen en waarden in de samenleving
		Aansluiting bij de handelingstheorie van de doelgroep; interactie tussen en draagvlak bij betrokken actoren;
		het gebruik van tacit knowledge
		Uitwisseling van en het inzicht in verschillende referentiekaders en beleefde ervaringen tussen actoren betrokken bij het beleid
		Onderlinge afhankelijkheid
		Stimulerende relaties tussen actoren
		Actie- en vernieuwingsgerichtheid
		Idealisme, creativiteit en innovatie
		Flexibiliteit
		Naming- framing en reframing
		Communicatie met en tussen de doelgroep van het beleid en met de samenleving over het beleid
Factoren	 Wetenschappelijke onderbouwing	 Interactiviteit

Afbeelding 6 Clustering, indicaties, factoren (Hoogerwerf, 1992, 1993; Blommestein et al, 1984; Abma et al, 2001; Hoppe, 2001; Dror, 2003; Hill, 2005)

In subparagraaf 4.2.2 en 4.2.3 worden de twee factoren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit nader gedefinieerd en geoperationaliseerd. Indicaties die concreet van aard zijn, worden daarbij een- op- een als criterium voor de operationalisatie overgenomen. Aan de indicaties die abstracter van aard zijn, wordt via andere criteria tegemoet gekomen. De wijze waarop dit plaatsvindt wordt in deze subparagrafen beschreven.

Bevestiging hypothese

Tot slot van deze subparagraaf kan op basis van de voorgaande bevindingen uit de geraadpleegde bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke literatuur, de hypothese in dit proefschrift worden bevestigd.

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding.

Dit wordt nader toegelicht in subparagraaf 4.2.5.

4.2.2 Wetenschappelijke onderbouwing

In subparagraaf 4.2.2.1 wordt de definitie van wetenschappelijke onderbouwing gegeven en wordt een aantal toepassingswijzen van sociaal- wetenschappelijk onderzoek in beleid onderscheiden. Wanneer hierna gesproken wordt van wetenschap wordt daarmee bedoeld het geheel van wetenschappelijke kennis en tacit knowledge. Subparagraaf 4.2.2.2 beschrijft de wijze waarop de factor wetenschappelijke onderbouwing wordt geoperationaliseerd in dit proefschrift.

4.2.2.1 Definitie van wetenschappelijke onderbouwing

De definitie van wetenschappelijke onderbouwing in dit proefschrift is:

Het zo rationeel en systematisch mogelijk onderbouwen van een beleidsontwerp met wetenschappelijke kennis en tacit knowledge dusdanig dat de argumentatie voor het beleidsontwerp deugdelijk is en de veronderstellingen die aan het beleidsontwerp ten grondslag liggen niet alleen gebaseerd zijn op vermoedens, intuïtie, napraten of zomaar wat roepen of louter tot doel hebben belangen te verdedigen, onrust te stoken of mist maken.

Interactief toepassingsmodel van kennis voor beleid

In dit proefschrift is bij de beleidsvoorbereiding sprake van *interactief model* (Korsten, 1983) voor de toepassing van wetenschap voor beleid. De beleidsontwerper heeft te maken met verschillende actoren die vanuit verschillende perspectieven in gezamenlijkheid verschillende soorten kennis aanleveren tijdens de beleidsvoorbereiding zoals onderzoeksresultaten, praktijkervaring, politiek inzicht en vermoedens over het beleid. Het interactieve model sluit aan bij de transdisciplinaire benadering van kennisontwikkeling en probleemoplossing [subparagraaf 4.1.1].

Het interactieve toepassingsmodel kent een aantal toepassingswijzen van wetenschap voor beleid, welke hierna worden toegelicht.

In de eerste plaats kan sprake zijn van een *directe* ofwel *instrumentele* toepassing van de verschillende soorten kennis voor het beleid. Dit betekent dat deze kennis wordt gebruikt om te komen tot praktische oplossingen voor het beleidsprobleem of op legitimerende of selectieve wijze wordt benut bijvoorbeeld ter onderbouwing van een politieke beleidsvoorkeur of om aan te tonen dat beleid waarin veel geld is geïnvesteerd effectief is (Dye, 1976; Korsten, 1983). De instrumentele toepassing is een rationele wijze van handelen die ook wel *engineering* (Snel, 1996) wordt genoemd. Engineering heeft betrekking op een gesloten beleidspraktijk, een duidelijk onderscheid tussen pure versus toegepaste wetenschap en op deductieve wetenschapsmethoden waarbij een beleidsprobleem wordt opgelost door middel van informatieverzameling (Bryant, 1995). Deze toepassingswijze sluit enigszins aan bij wat in subparagraaf 4.1.1 de mode-0 benadering wordt genoemd wanneer de kennisontwikkeling en de beleidsvoorbereiding van elkaar gescheiden processen zijn en bij mode-1 benadering wanneer er enige vorm van interactie tussen beide processen is; kennis wordt geproduceerd door kennisinstituten en er vertalingen plaatsvinden van de kennis voor de benutting in het beleid (Regeer et al, 2007).

In de tweede plaats kan sprake zijn van een *indirecte* of *conceptuele* toepassing van verschillende soorten kennis voor beleid. Hierbij is sprake van *cultural diffusion*. Daarbij werken de verschillende soorten kennis “na verloop van tijd door in zienswijzen, opvattingen en prioriteitstelling, zonder dat (meestal) onderkend wordt dat die veranderende zienswijzen nog iets met dat onderzoek te maken hebben.” (Korsten, 1983, p10). De conceptuele toepassing is een meer meervoudig-rationele wijze van handelen die door Weiss (In: Patton, 1997) ook wel *enlightenment* wordt genoemd omdat het moet leiden tot nieuwe inzichten en ideeën. De ingezonken kennis vormt na verloop van tijd een kennisbasis voor het beleid. Enlightenment heeft betrekking op een open beleidspraktijk en een sociale context waarin verschillende soorten bruikbare kennis en

inzichten worden geproduceerd. De heroriëntatie van inzichten en zienswijzen wordt niet gevonden in een specifiek studie maar in een trend van studies. Omdat de heroriëntatie vaak een onbewust proces is dat zich over langere tijd voltrekt, is het niet mogelijk de precieze invloed van een bepaalde studie, onderzoek of bron aan te geven (Korsten, 1983; Bryant, 1995; Snel, 1996).

In de beleidspraktijk kunnen deze twee toepassingswijze gelijktijdig en gecombineerd voorkomen en worden gehanteerd.. Dit geldt ook voor de mode- 1 en mode- 2 benaderingen van de toepassing van kennis voor beleid. Wanneer de directe toepassing van kennis uitblijft bijvoorbeeld omdat onderzoek niet voor handen is of niet bruikbaar is, is er altijd nog een kans op enlightenment zoals via tacit knowledge, mits de kennis wordt opgenomen in de harde kern van theorieën en inzichten [paragraaf 4.1.2].

4.2.2.2 Operationalisatie van wetenschappelijke onderbouwing

De factor wetenschappelijke onderbouwing wordt in dit proefschrift geoperationaliseerd aan de hand van de *methodologische en randvoorwaardelijke kenmerken van ex ante evaluaties*; aan de hand van drie criteria die worden gesteld aan de *kwaliteit van een beleidstheorie* en aan de hand van het begrip *aanwezigheid van leerloops*. Deze wijze van operationaliseren is afgeleid van indicaties vanuit het rationalistische beleidswetenschappelijk perspectief ten aanzien van factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren [subparagraaf 4.2 en afbeelding 6] (Van der Vall, 1980; Kuypers, 1980; Hutjens et al, 1983; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Van Mierlo, 2002; Boeije, 2006). Bijlage 2 van dit proefschrift geeft een overzicht van het totaal aan criteria aan de hand waarvan de factor wetenschappelijke onderbouwing wordt geoperationaliseerd. Hierna volgt een toelichting.

Methodologische en randvoorwaardelijke kenmerken

De methodologische kenmerken hebben betrekking op de inhoud van de ex ante evaluatie zoals de onderzoeksmethode en kwaliteitseisen voor sociaal- wetenschappelijk onderzoek. De randvoorwaardelijke kenmerken hebben betrekking op procedures of werkwijzen om te komen tot de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Beide kenmerken zijn te operationaliseren in een aantal criteria, onder andere afgeleid van de RPE (ministerie van Financiën, 2006) en van de in dit proefschrift geraadpleegde beleidswetenschappelijke literatuur (Kuypers, 1980; Blommestein et al, 1984;

Hoogerwerf, 1987, 1993; Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Dror, 2003; Boeijs, 2006).

Kwaliteit van een beleidstheorie

Volgens de geraadpleegde literatuur kunnen aan de kwaliteit van een beleidstheorie drie criteria worden gesteld. Deze worden hierna toegelicht (Van der Vall, 1980; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; ministerie van Financiën, 2002; Boeijs, 2006):

1. Waarheidstests

De waarheidstests hebben betrekking op de methodologische kenmerken van een beleidstheorie zoals de mate waarin de begrippen in de beleidstheorie overeenkomen met de gekozen wetenschappelijke theorie en er sprake is van causale relaties in de beleidstheorie;

2. Implementaire criteria

De implementaire criteria hebben betrekking op de mate waarin van het beleid praktische en uitvoerbare richtlijnen af te leiden zijn;

3. Strategische criteria

De strategische criteria hebben betrekking op de mate waarin de beleidstheorie aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen en randvoorwaarden die bepalend zijn voor de uitvoering of handhaving van het beleid. Daarnaast hebben de strategische criteria betrekking op de legitimiteit van de beleidstheorie ofwel de mate waarin er steun is voor de beleidstheorie bij betrokken actoren en in de samenleving.

Aanwezigheid van leerloops

De aanwezigheid van leerloops bij de beleidsvoorbereiding is een door Dror (2003) genoemde karakteristiek van de interactie tussen actoren en geeft een nadere duiding aan de enkelvoudig- rationale indicaties vanuit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven over factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Het valt te betwisten of dit door Dror (2003) genoemde begrip in dit proefschrift als criterium van de factor wetenschappelijke onderbouwing gezien mag worden, of dat het een attribuut is van actoren of een kenmerk van het beleidsproces zelf. Het proces als eigenstandige variabele is als zodanig niet onderzocht in dit proefschrift, zoals toegelicht in paragraaf 1.2.4. Het buiten beschouwing laten van het begrip leerloops

zou echter betekenen dat een belangrijke en in zekere mate door betrokken actoren te beïnvloeden dimensie van de factor wetenschappelijke onderbouwing buiten het gezichtsveld van dit proefschrift blijft, namelijk waar het gaat om de benutting van relevante kennis en geleerde lessen ten gunste van de beleidsvoorbereiding en het beleid. Daarom is ervoor gekozen dit begrip als criterium te hanteren waarmee de factor wetenschappelijke onderbouwing wordt geoperationaliseerd.

4.2.3 Interactiviteit

In subparagraaf 4.2.3.1 wordt de definitie van interactiviteit gegeven. Daarbij wordt een toelichting gegeven op de argumentatie voor de gekozen definitie in dit proefschrift aangezien er in de geraadpleegde bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur meerdere definities van interactiviteit zijn. Subparagraaf 4.2.3.2 beschrijft de wijze waarop interactiviteit wordt geoperationaliseerd.

4.2.3.1 Definitie van interactiviteit

De definitie van interactiviteit in dit proefschrift is:

“De mate waarin een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot beleid te komen” (Pröpper et al, 1999, p15).

Toelichting op de keuze voor deze definitie

Een eenduidige definitie van het begrip interactiviteit is niet eenvoudig te geven. Verschillende invalshoeken leiden tot een diversiteit aan definities met wisselende gradaties van interactiviteit als norm. Daarnaast geven de verschillende definities van interactiviteit niet per definitie een weergave van de werkelijkheid. In een aantal gevallen gaat het meer om wensdromen of pleidooien (Abma et al, 2001).

Volgens de *juridische invalshoek* heeft interactiviteit betrekking op de betrokkenheid van burgers bij overheidstaken als gevolg van wet- en regelgeving (Cooper, 1984, In: Roberts, 1997). In de *communicatieve invalshoek* wordt interactiviteit gezien als een voortdurend communicatieproces (Van Woerkum, 2000). Bij de *macht-georiënteerde invalshoek* is interactiviteit een categorische term voor macht van burgers. Het gaat om de herverdeling van macht tussen hen die macht hebben en betrokken zijn bij de economie en het beleidsproces versus hen die geen macht hebben (Arnstein, 1969, In: Roberts, 1997). Volgens de *politieke invalshoek* gaat het bij interactiviteit om het verkleinen van de afstand tussen de burger en het bestuur (Devos, 2008).

De definitie van interactiviteit die vanuit het postmoderne rationalistische perspectief wordt gehanteerd kent elementen van de hiervoor beschreven invalshoeken en sluit aan bij de invalshoek die Pröpper en Steenbeek (1999) en Edelenbos (2001, 2005) hanteren op interactiviteit. Deze invalshoek wordt in dit proefschrift de *contextuele invalshoek* genoemd. Daarin wordt onderkend dat de beleidspraktijk vraagt om en gekenmerkt wordt door variaties in verschijningsvormen van interactiviteit, die afhankelijk zijn van de beleidscontext en van de invloed van betrokken actoren. Bij de contextuele invalshoek wordt de nadruk gelegd op de beleidsvoorbereiding en wordt de rol van de overheid als centrale wetgever onderkend.

Pröpper en Steenbeek (1999) definiëren interactiviteit als de mate waarin “een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding [...] van beleid te komen.” (Pröpper et al, 1999, p15). Pröpper en Steenbeek (1999) gaan uit van de afstemming tussen de verschijningsvorm van interactiviteit op de karakteristieken van de beleidspraktijk.

Edelenbos (2001) definieert interactiviteit als “het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit.” (Edelenbos, 2001, p10). Edelenbos (2001, 2005) beschouwt interactiviteit niet als autonoom proces maar in samenhang met communicatieprocessen, ter verhoging van de kennis en creativiteit in het beleidsproces. Daarnaast wordt interactiviteit in samenhang gezien met onderhandelingsprocessen teneinde zaken te doen en met productieprocessen om te komen tot concrete eindresultaten. Volgens Edelenbos (2001, 2005) moet de overheid niet elk beleidsproces op interactieve wijze laten verlopen. Te complexe, politiek gevoelige of technische vraagstukken lenen zich niet goed voor een interactieve aanpak. Ook bij beleid dat wordt geproduceerd omdat de politiek standvastig een bepaald programma wil realiseren; zich juist niet wil committeren aan een bepaald beleid; of beleid wil voeren om andere dan inhoudelijke redenen moeten nut en noodzaak van een interactieve werkwijze en de ruimte die in deze situaties feitelijk wordt geboden aan interactiviteit kritisch worden afgewogen. Dit geldt volgens Edelenbos (2001, 2005) ook voor beleidsprocessen met geringe beleidsruimte voor belanghebbenden of beleidsvraagstukken die onder grote tijdsdruk staan. Meer geschikt zijn volgens Edelenbos (2001,2005) beleidsonderwerpen die de burger raken omdat ze bijvoorbeeld betrekking hebben op de dagelijkse leefomgeving. Daarbij geldt

dat de interactiviteit politiek wenselijk dient te zijn en als investering in de toekomst moet worden gezien.

Begrenzing van gelijkwaardigheid en open wisselwerking

In dit proefschrift wordt de definitie van Pröpper en Steenbeek (1999) overgenomen als de definitie van interactiviteit volgens het postmoderne rationalistische perspectief. Daarbij moet het volgende worden opgemerkt: Pröpper en Steenbeek (1999) spreken in hun definitie van interactiviteit van een open wisselwerking en Edelenbos (2001, 2005) noemt hier gelijkwaardigheid. In het postmoderne rationalistische perspectief worden deze open wisselwerking en gelijkwaardigheid tussen de overheid en de betrokken actoren begrensd door de verticale besturingsfilosofie in dat perspectief. Dit betekent dat tijdens de beleidsvoorbereiding zoveel mogelijk wordt samengewerkt in open wisselwerking en op basis van gelijkwaardigheid, maar de overheid als centrale wetgever de beslissingsbevoegde en de eindverantwoordelijke blijft voor het beleid (Pröpper et al, 1999)

4.2.3.2 Operationalisatie van interactiviteit

De factor interactiviteit wordt geoperationaliseerd op de *inhoudelijke dimensie* en op de *procesmatige dimensie* van deze factor. De inhoudelijke dimensie heeft betrekking op criteria direct afgeleid van de definitie van interactiviteit volgens Pröpper en Steenbeek (1999). De procesmatige dimensie heeft betrekking op de concrete begrippen die Dror (2003) noemt om een nadere duiding geven aan de meervoudig-rationele indicaties vanuit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven over factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren [subparagraaf 4.2 en afbeelding 6]. In bijlage 2 van dit proefschrift staat een totaaloverzicht van criteria waarop de factor interactiviteit wordt geoperationaliseerd. Hierna wordt de operationalisatie op beide dimensies toegelicht.

1. Operationalisatie op de inhoudelijke dimensie

Volgens Pröpper en Steenbeek (1999) en Edelenbos (2001, 2005) kent interactiviteit verschillende verschijningsvormen afhankelijk van de beleidscontext en van de invloed van betrokken actoren. Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheiden zeven verschijningsvormen van interactiviteit die gerelateerd zijn aan de bestuursstijl van de overheid. Deze verschijningsvormen worden in dit proefschrift ook wel *stijlen van interactivi-*

teit genoemd.¹⁸ Aan de hand van het onderscheid tussen de zeven stijlen wordt de factor interactiviteit geoperationaliseerd. De stijlen worden hierna toegelicht (Pröpper et al, 1999; Edelenbos, 2001, 2005).

- Faciliterende stijl

Bij de faciliterende stijl van interactiviteit zijn de actoren in het netwerk initiatiefnemer voor de totstandkoming van beleid. Zij vervullen de rol van bestuurder. De overheid heeft uitsluitend een ondersteunende rol in het proces. De faciliterende stijl is de meest vergaande vorm van interactiviteit en gaat uit van een horizontale besturingsfilosofie. Deze vorm van interactiviteit sluit daarom niet aan bij het postmoderne rationalistische perspectief;

- Samenwerkende stijl

Bij de samenwerkende stijl werkt de overheid op basis van gelijkwaardigheid samen met de actoren aan de totstandkoming van beleid. De bestuursrol is verdeeld tussen deze actoren en de overheid. Indien de actoren beslissingsbevoegd zijn, is sprake van een faciliterende stijl, hetgeen niet aansluit bij de uitgangspunten van het postmoderne rationalistische perspectief. Indien de overheid de beslissingsbevoegde en de eindverantwoordelijke is voor het beleid, is dit de meest vergaande vorm van interactiviteit die mogelijk is binnen het postmoderne rationalistische perspectief;

- Delegerende stijl

Bij de delegerende stijl van interactiviteit geeft de overheid actoren binnen bepaalde randvoorwaarden de mogelijkheid beslissingen te nemen over het beleid of over de uitvoering ervan;

- Participatieve stijl

Bij de participatieve stijl vraagt de overheid advies aan actoren over de probleemstelling en oplossingsrichtingen. Er is ruimte voor discussie en inbreng;

- Consultatieve stijl

Bij de consultatieve stijl consulteert de overheid actoren met een gesloten vraagstelling. Deze actoren kunnen zich uitspreken over een door de overheid reeds gegeven beleidsaanpak. Deze en de hierna volgende twee verschijningsvormen worden volgens

¹⁸ Beide begrippen worden in dit proefschrift afwisselend gebruikt

Pröpper en Steenbeek (1999) niet als interactief beschouwd, maar betreffen uitsluitend een bepaalde bestuursstijl;

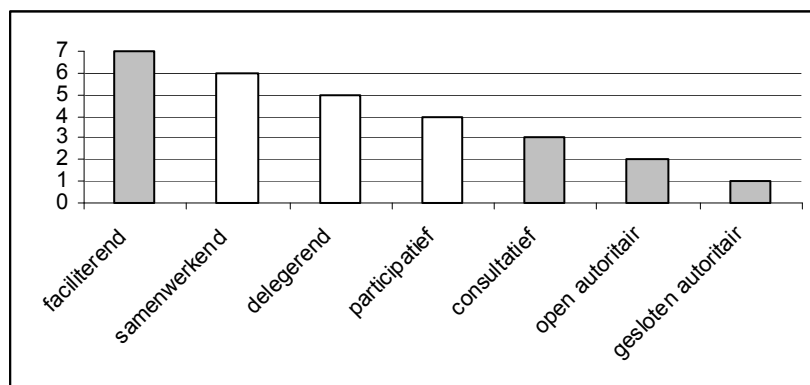
- Open autoritaire stijl

Bij de open autoritaire stijl voert de overheid zelfstandig het beleid en informeert actoren om het beleid kenbaar te maken. Hier is sprake van eenzijdige communicatie vanuit de overheid;

- Gesloten autoritaire stijl

Bij de gesloten autoritaire stijl voert de overheid zelfstandig het beleid zonder actoren hierover te informeren.

In afbeelding 7 zijn de stijlen van interactiviteit weergegeven in aflopende mate van interactiviteit. De facilitaire stijl is grijs gekleurd omdat deze niet bij het postmoderne rationalistische perspectief past. De consultatieve, open autoritaire en gesloten autoritaire stijl zijn ook grijs gekleurd omdat ze niet als interactief worden beschouwd. Deze drie niet-interactieve stijlen vallen buiten het postmoderne rationalistische perspectief (Pröpper et al, 1999; Edelenbos, 2001, 2005).



Afbeelding 7 Stijlen van interactiviteit (Pröpper et al, 1999; Edelenbos, 2001, 2005)

Voor het postmoderne rationalistische perspectief resteren de samenwerkende, delegerende en participatieve stijl van interactiviteit. Dit betekent niet dat slechts één van deze drie stijlen de juiste of beste vorm van interactiviteit is. De keuze tussen deze drie vormen wordt bepaald door de aard van het beleidsvraagstuk en de beleidscontext (Hufen et al, 1990; Lemstra et al, 1996; Edelenbos, 2001; Bekkers, 2007). Dit betekent

dat de hiërarchie van interactiviteit die Pröpper en Steenbeek (1999) veronderstellen niet per definitie geldt in het postmoderne rationalistische perspectief. Dat zou namelijk, onterecht, betekenen dat de samenwerkende stijl van interactiviteit per definitie altijd beter is dan de participatieve stijl.

In het postmoderne rationalistische perspectief wordt meer belang gehecht aan de passendheid van de stijl van interactiviteit bij het beleidsvraagstuk en de beleidscontext, dan aan de hiërarchie van stijlen. Dit betekent dat bij de beleidsvoorbereiding gekozen dient te worden voor de hiërarchisch gezien hoogste stijl van interactiviteit [samenwerkende stijl], mits dit past bij het beleidsvraagstuk en de beleidscontext. In de grafiek is daarom de hiërarchie zoals verondersteld door Pröpper en Steenbeek (1999) wel weergegeven, maar tegelijk zijn alle drie de stijlen van interactiviteit wit gekleurd om duidelijk te maken dat de ene stijl niet al bij voorbaat beter is dan de andere.

De drie stijlen van interactiviteit die relevant zijn in dit proefschrift [samenwerkende, delegerende en participatieve stijl] zijn volgens (Pröpper et al, 1999) te operationaliseren op drie vormen van openheid. Dit zijn de *inhoudelijke openheid*, de *openheid van het beleidsproces*, en de *openheid voor deelname door belanghebbenden*. De inhoudelijke openheid is de ruimte die actoren hebben tijdens de beleidsvoorbereiding voor het formuleren van het probleem en oplossingsrichtingen. Naast de inhoudelijke invloed gaat het om de impact van hun invloed en het moment waarop zij invloed kunnen uitoefenen in het proces. De openheid van het beleidsproces heeft betrekking op de transparantie van de beleidsvoorbereiding voor betrokken actoren. De openheid voor deelname door belanghebbenden heeft betrekking op de toegankelijkheid van de beleidsvoorbereiding voor relevante actoren zoals burgers, maatschappelijke organisatie en bedrijven. Pröpper en Steenbeek (1999) geven een aantal criteria voor de nadere uitwerking van deze drie vormen van openheid, aan de hand waarvan in dit proefschrift interactiviteit wordt geoperationaliseerd. Deze criteria zijn opgenomen in bijlage 2 van dit proefschrift.

2. Operationalisatie op de procesmatige dimensie van interactiviteit

Naast de operationalisatie op de inhoudelijke dimensie wordt de factor interactiviteit ook geoperationaliseerd op de procesmatige dimensie. Als criteria daartoe fungeren de concrete begrippen die Dror (2003) noemt om een nadere duiding geven aan de meervoudig-rationele indicaties vanuit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven over factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren [subparagraaf 4.2 en afbeelding 6]. Dror (2003) noemt deze begrippen immers de karakteristieken

van de interactie tussen actoren. In herhaling op subparagraaf 4.2 zijn dit onderstaande begrippen (Dror, 2003):

- Onderlinge afhankelijkheid;
- Stimulerende relaties tussen actoren;
- Actie- en vernieuwingsgerichtheid;
- Idealisme, creativiteit en innovatie;
- Flexibiliteit;
- Naming- framing en reframing;
- Communicatie.

Deze begrippen zijn niet afgeleid van de definitie van interactiviteit volgens Pröpper en Steenbeek (1999). En te betwisten valt of deze begrippen criteria van de factor interactiviteit zijn, of dat het attributen van actoren of kenmerken van het proces zelf zijn. Echter, zoals ook toegelicht bij de operationalisatie van de factor wetenschappelijke onderbouwing [subparagraaf 4.2.2.2] geldt dat het buiten beschouwing laten van deze begrippen bij de operationalisatie van de factor interactiviteit zou betekenen, dat een belangrijke dimensie van deze factor buiten het gezichtsveld van dit proefschrift blijft. Want deze begrippen maken geen onderdeel uit van de operationalisatie van interactiviteit volgens Pröpper en Steenbeek (1999).

Bovendien zijn deze begrippen, wanneer het meer attributen van actoren zouden zijn, dan ‘zuivere’ criteria van de factor interactiviteit, sterk verweven met die interactiviteit en in zekere mate ook beïnvloedbaar door betrokken actoren bij de beleidsvoorbereiding. Interactiviteit hangt bijvoorbeeld sterk samen met hoe actoren zich gedragen en hoe het proces verloopt. De verwachting bij aanvang van dit proefschrift is daarom dat deze begrippen van belang zullen zijn voor het inzicht in mogelijkheden om de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding te optimaliseren.

Babbie (2004) zegt hierover: “The point is not that you must measure the full range of variation in every case. You should, however, consider whether you need to, given your particular research purpose. [...] Be pragmatic. [...] decisions on the range of variation should be governed by the expected distribution of attributes among the subjects of the study.” (Babbie, 2004, p132).

Ex post beredeneerd blijkt het belang van deze begrippen uit de resultaten van de casestudy. Daar komt naar voren dat de cases te karakteriseren en te onderscheiden zijn op deze begrippen. Fisher (In: Babbie, 2004, p 131) spreekt hier van een *looping process* waarbij gedurende het onderzoek aan de hand van voortschrijdend inzicht en

tussentijdse onderzoeksresultaten de set van criteria waarop een variabele wordt geoperationaliseerd zich ontwikkelt. De relevantie van criteria wordt dan gaandeweg het onderzoek duidelijker.

4.2.4 Samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit

Bij aanvang van dit proefschrift [hoofdstuk 1] is gesteld dat de begrippen in het conceptuele model fuzzy (Ragin, In: Braster, 2000) van aard zijn en daardoor verschillen de verschijningsvormen kennen en in samenhang met andere begrippen in een bepaalde context effect sorteren. Bovendien is verondersteld dat de factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren met elkaar samenhangen. Daarom wordt in voorliggende subparagraaf op basis van de geraadpleegde literatuur nader ingegaan op de samenhang tussen de twee factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren.

Relevante kennis voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid is verspreid over de betrokken actoren, die gestimuleerd moeten worden te komen tot kennis- uitwisseling

Om bij de wetenschappelijke onderbouwing van beleid een zo volledig mogelijke inventarisatie en beoordeling te maken van de te verwachten effecten van het beleid en op basis hiervan breed gedragen en succesvol te verwachten beleid te ontwikkelen, is betrokkenheid van alle relevante actoren en dus een interactieve aanpak nodig. Want de wetenschappelijke kennis en de tacit knowledge zijn gefragmenteerd over alle relevante belanghebbenden in de samenleving (Van Mierlo, 2002; Riet, 2003). Of, zoals Etzioni (1971) het stelt, beschikt elke actor in het netwerk over een stukje kennis dat niet automatisch wordt uitgewisseld maar waarvoor een expliciete en bewuste stimulans is vereist.

Dit vereist een beleidsvoorbereiding waarin op enigszins rationele en systematische wijze in plaats van op bijvoorbeeld louter willekeur of eigen belang, de relevante actoren worden betrokken (Hutjens et al, 1983; Dror, 2003). Stimulerende relaties tussen actoren helpen om te komen tot kennisuitwisseling. Het voortdurende proces van naming, framing en reframing bevordert het komen tot een gedeelde noodzaak en gemeenschappelijke aanpak van het probleem. Dit draagt bij aan de inhoudelijke verrijking van het beleidsontwerp en kan actoren dichterbij elkaar brengen (Dror, 2003).

Volgens Dror (2003) leiden verschillende soorten kennis ertoe dat de beleidsvoorbereiding zo goed als mogelijk is, wanneer die kennis wordt benut voor de voortdurende verbetering van zowel de enkelvoudig- rationale als de meervoudig- rationale

elementen van de beleidsvoorbereiding. De verbetering van de enkelvoudig-rationele elementen heeft bijvoorbeeld betrekking op de beoordeling van beleidsopties aan de hand van bepaalde criteria. De verbetering van de meervoudig-rationele elementen gaat bijvoorbeeld over de welwillendheid van de betrokken actoren om hun probleempercepties met elkaar te delen. Een zo goed als mogelijke beleidsvoorbereiding betekent volgens Dror (2003) dat de beschikbare kennis wordt benut om de bijdrage van de betrokken actoren verder te [helpen] verbeteren.

Interactiviteit vergroot de aansluiting tussen beleidstheorie en handelingstheorie

Interactiviteit is nodig voor de aansluiting van de beleidstheorie op de handelingstheorie van de doelgroep en ten behoeve van de *politieke en economische feasibility* (Dror, 2003). Politieke feasibility betreft de mate waarin het beleidsplan wordt geaccepteerd door de betrokken actoren. Economische feasibility gaat over de mate waarin bronnen die nodig zijn voor de uitvoering van het beleidsplan aanwezig en inzetbaar zijn (Hoppe, 2001; Dror, 2003).

Een interactieve wijze van beleidsvoorbereiding maakt het mogelijk om in een vroegtijdig stadium meer en betere kennis te verkrijgen over het beleidsprobleem en over haalbare en uitvoerbare oplossingsrichtingen en consequenties ervan. Het maakt het mogelijk om tijd, geld en inzet te bundelen en de samenwerking tussen partijen en uitvoerders te intensiveren. Het vergroot het draagvlak voor het beleid (Pröpper et al, 1999; Van Mierlo, 2002). Want: “Juist doordat er voor ongestructureerde problemen geen objectieve oplossingen voorhanden zijn, maar wel gezaghebbende, is het nodig om de partijen die de oplossing zullen moeten accepteren bij het proces van probleemformulering- en oplossing te betrekken” (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ’t Veld, 1998, p4).

Daarnaast maakt een interactieve aanpak het mogelijk om enig inzicht te krijgen in de handelingstheorie en de praktijk van de betrokken actoren en daarmee mogelijk ook in de reflexiviteit van deze actoren en van het sociale systeem als geheel. Hierdoor kan duidelijk worden in hoeverre bepaalde kennis of bijvoorbeeld oplossingsrichtingen in de praktijk al zijn achterhaald door nieuwe kennis of ervaringen (In ’t Veld et al, 1995; In ’t Veld, 2010a).

Interactiviteit en de aanwezigheid van leerloops vergroten de kans op benutting van wetenschappelijke kennis en van tacit knowledge

Van Oijen, Snellen en Van Westerlaak (1984) stellen dat de interactie tussen betrokken actoren de aansluiting tussen de relevante kennis en het beleid zowel bevordert als

erdoor bevorderd wordt. De interactie zorgt ervoor dat betrokken actoren meer open staan voor relevante kennis. Aandacht voor idealisme, creativiteit en innovatie kan bijdragen aan deze open houding en aan de benutting van wetenschappelijke kennis en tacit knowledge ten gunste van het beleid. Ook de aanwezigheid van leerloops in het proces vergroot de kans dat de beschikbare kennis wordt benut (Dror, 2003). In subparagraaf 4.1.1 is in dit kader transdisciplinariteit genoemd, waarbij verschillende betrokken actoren elkaar bij de kennisproductie en probleemaanpak treffen in een “sterk interactief gekleurd proces”(Regeer et al, 2007, p12). In 't Veld stelt in dit kader dat gezien de complexiteit en onzekerheid die gepaard gaan met wicked problems het wenselijk is “de convertie van kennis en inzicht naar beleidsvoorstel te gieten in de vorm van ontmoetingen tussen kennisdragers en beleidsmakers.”(In 't Veld, 2010a, p69).

Voor de benutting van relevante kennis voor het beleid dient deze kennis bruikbaar te zijn. De bruikbaarheid heeft betrekking op de bijdrage die deze kennis kan leveren aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Dit vereist dat de kennis valide is en door de betrokken actoren wordt beoordeeld als geloofwaardig en praktisch toepasbaar. In 't Veld (In: Van der Knaap et al, 2004) stelt in dit kader dat toekomstverkenningen wanneer deze door betrokken actoren gedragen worden de grootste kans hebben hun doorwerking te krijgen in het beleid Dit vereist interactie tussen de betrokken actoren (Caplan, 1975, In: Hutjens et al, 1983; Weiss en Bucavalas, 1980; In: Hutjens et al, 1983).

Wanneer een transdisciplinaire aanpak geen vanzelfsprekendheid is in de praktijk, maar deze praktijk zich meer kenmerkt door een mode-1 benadering van de toepassing van kennis voor beleid, gaat het erom te komen tot een adequate vertaling van het beleidsprobleem in onderzoekstermen en ten tweede een adequate vertaling van het onderzoek in beleidstermen. De beleidsmaker dient een duidelijke onderzoeksopdracht te formuleren voor de onderzoeker en vervolgens dient een terugvertaling van het onderzoek naar de beleidspraktijk plaats te vinden waarbij rekening wordt gehouden met de beleidscontext. Dit vereist interactie tussen de beleidsmaker en de onderzoeker (Etzioni, 1971; Kuypers, 1980; Hutjens et al, 1983; De Gier, 2003; Regeer et al, 2007).

Aanvullend stelt Patton (1997) dat het voor de benutting van belang is dat de relevante kennis aansluit bij de vermoedens en intuïtie van de beleidsmaker. Zoals in subparagraaf 4.1.1, is gesteld, is het van belang om “aandacht te besteden aan de kwestie van realiteitswaarde”(Van Asselt et al, 2010) van relevante kennis zoals in de vorm van toekomstverkenningen.

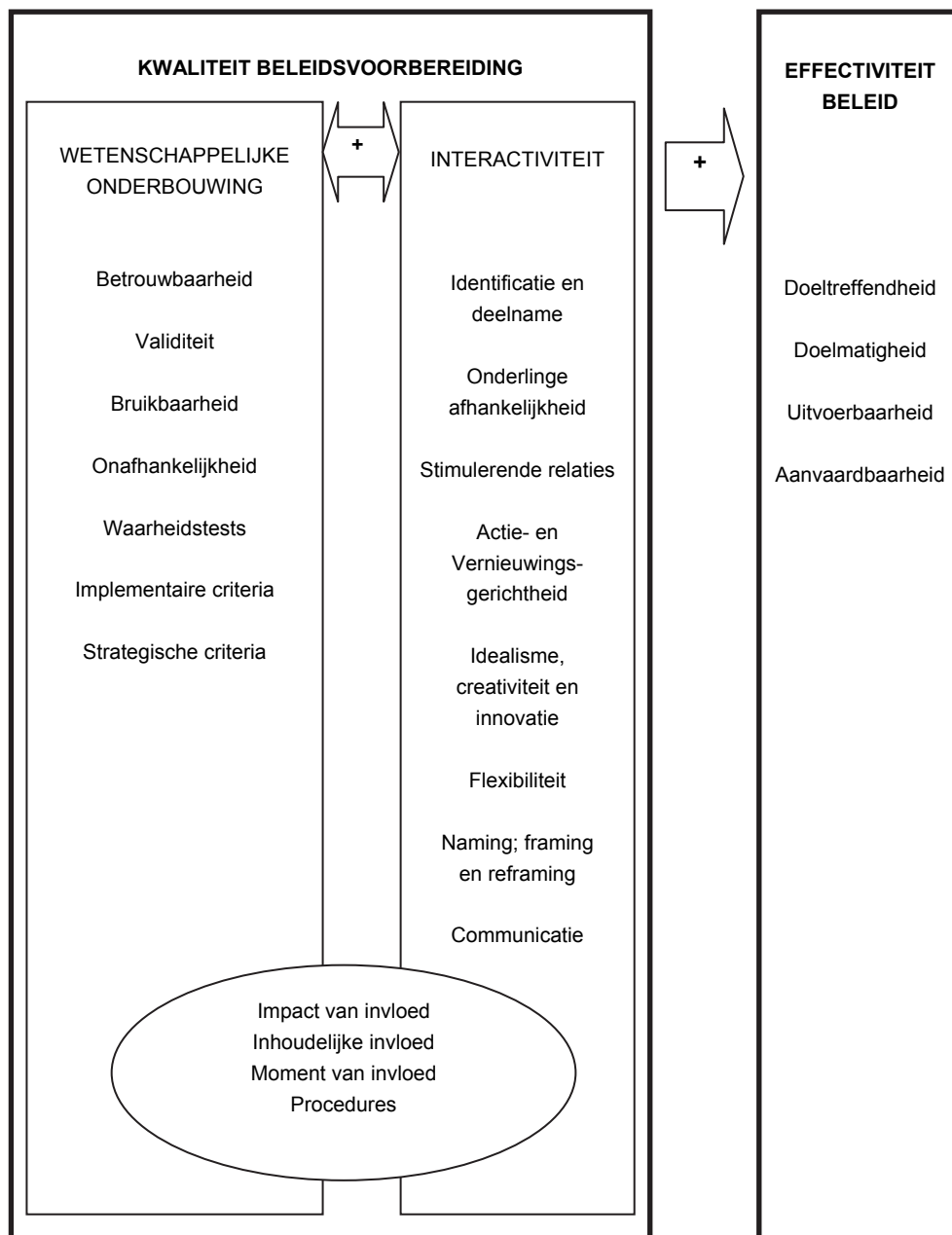
Volgens Caplan (In: Hutjens et al, 1983) wordt de benutting van relevante kennis voor het beleid in grote mate bepaald door de politieke inpasbaarheid ervan. In 't Veld zegt: "Schijnbaar spreken politici over de integriteit van onderzoek als zelfstandige waarde, maar in wezen gaat het om de welgevalligheid van de onstane kennis bij het verwezenlijken van politieke doelen." (In 't Veld, 2010a, p103). Dit vereist een goede afstemming en communicatie tussen de beleidsmaker en de actoren die beschikken over de relevante kennis. In 't Veld en Van der Knaap (1995) geven aan dat wanneer de relevante kennis naar het oordeel van de betrokken actoren bruikbaar en van goede kwaliteit is, en actoren dus ontvankelijk zijn voor deze kennis, dit de kans op leren tijdens de beleidsvoorbereiding vergroot.

Wetenschappelijke onderbouwing structureert interactie, interactie leidt tot draagvlak voor kansrijk beleid en tot signalen over minder kansrijk beleid.

De wetenschappelijke onderbouwing kan instrumenteel zijn voor interactiviteit. Het kan ertoe bijdragen dat de interactie op een gestructureerde en systematische wijze verloopt. Het kan verklaringen geven voor het optreden van een bepaalde mate of vorm van interactie bijvoorbeeld over het gedrag van actoren. Hendriks en Tops (2001) stellen hierover: "Voordelen van interactiviteit worden verwacht op het gebied van draagvlak en inhoudelijke verrijking, het draagt bij aan verbreding van het draagvlak en demontage van weerstand. "(...) interactieve beleidsvorming kan bijdragen aan de 'verrijking' van het beleid. (...) De 'waardevolheid' van het beleid neemt toe als het beleid appelleert aan verschillende rationaliteiten en benaderingswijzen. Interactieve beleidsvorming kan niet alleen bijdragen aan het ontwikkelen van deugdelijk (kansrijk) beleid, maar ook aan het afremmen van ondeugdelijk (risicovol) beleid." (Hendriks et al, 2001, p21).

4.2.5 Van conceptueel model naar ideaaltypisch model

Met de operationalisatie van de twee factoren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit wordt het conceptuele model van dit proefschrift nader geoperationaliseerd. Dit resulteert in het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding [afbeelding 8]. Dit ideaaltypische model maakt zichtbaar wat er volgens dit proefschrift nodig is bij de beleidsvoorbereiding om te komen tot effectief beleid voor de [wicked] problemen in de postmoderne samenleving. Het ideaaltypische model kan richtinggevend zijn voor de actualisatie van de rationele beleidsbenadering op papier, om daarmee de kans op effectief beleid te vergroten.



Afbeelding 8 Ideaaltypisch model¹⁹

¹⁹ Doelmatigheid als onderdeel van effectiviteit is in dit proefschrift buiten beschouwing gebleven. Dit is verantwoording in hoofdstuk 1.

In de voorgaande subparagrafen is uitvoerig ingegaan op de twee factoren van het ideaaltypische model. Hierna wordt ingegaan op de verbanden tussen de onderdelen van dit model.

Diffuse en probabilistische verbanden

In het ideaaltypisch model voor de beleidsvoorbereiding [afbeelding 8] is zichtbaar dat er overlap bestaat tussen de criteria waarmee wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit worden geoperationaliseerd. Deze overlap maakt duidelijk dat de twee factoren niet als van elkaar geïsoleerde factoren de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren, maar juist in samenhang hun effect sorteren. In subparagraaf 4.2.4 is al een toelichting gegeven op deze samenhang.

De hypothese in dit proefschrift is:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding.

Deze hypothese is afgeleid van de theorie dat er een positieve relatie bestaat tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid als gevolg van “causale verbanden tussen kenmerken van het beleidsproces enerzijds en de beleidseffecten anderzijds” (Blommestein et al, 1984, p81). Daarbij geldt: “de veronderstelde causale verbanden tussen bepaalde kenmerken van het beleidsproces en de beleidseffectiviteit berusten op een theorie. Daarmee hangt alles af van de empirische juistheid van deze theorie. Mede door gebrek aan vergelijkend- empirisch onderzoek is deze juistheid veelal onzeker “ (Blommestein et al, 1984, p80, 81).

In het ideaaltypisch model voor de beleidsvoorbereiding, dat is geconstrueerd aan de hand van de geraadpleegde bestuurskundige, theoretische en beleidswetenschappelijke literatuur, wordt zichtbaar dat er twee factoren zijn die zich positief verhouden tot de vier criteria van de effectiviteit van beleid. Ofwel: wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit verhouden zich positief tot doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid.

Omdat de twee factoren het resultaat zijn van een synthese van indicaties van factoren op basis van de geraadpleegde literatuur, zijn de verbanden tussen enerzijds de twee factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren en anderzijds de vier criteria van effectiviteit *diffuus en probabilistisch* van aard. Er kan niet met zeker-

heid worden gesteld dat deze verbanden zich daadwerkelijk zullen voordoen en de causaliteit tussen de verbanden kan op basis van de geraadpleegde literatuur worden bevestigd noch ontkend.

Vermoedelijke primaire en secundaire verbanden

In dit proefschrift wordt vermoed dat er twee type verbanden zijn tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid, namelijk *primaire verbanden* en *secundaire verbanden*. Dit vermoeden is gebaseerd op de clustering die is gemaakt tussen enkelvoudig- rationele elementen en meervoudig- rationele elementen, aan de hand van de geraadpleegde literatuur. De vermoedelijke verbanden worden in onderstaande afbeelding 9 weergegeven.

In een primair verband gaat een [enigszins] directe invloed uit van een factor van kwaliteit op een criterium van effectiviteit. Er is sprake van een primair verband wanneer een factor van kwaliteit en een criterium van effectiviteit ‘van gelijke aard’ zijn in termen van enkelvoudig- rationeel of meervoudig- rationeel. Dit betekent dat beide ofwel enkelvoudig- rationeel ofwel meervoudig- rationeel zijn. Een voorbeeld waarin beide enkelvoudig- rationeel zijn is het verband tussen de factor wetenschappelijke onderbouwing en het criterium doeltreffendheid. Een voorbeeld waarin beide meervoudig- rationeel zijn is het verband tussen de factor interactiviteit en het criterium aanvaardbaarheid.

In een secundair verband gaat een [meer] indirecte invloed uit van een factor van kwaliteit op een criterium van effectiviteit. Er is sprake van een secundair verband wanneer een factor van kwaliteit en een criterium van effectiviteit ‘van ongelijke aard’ zijn. Dit betekent dat de ene enkelvoudig- rationeel en de andere meervoudig- rationeel is. De invloed van de betreffende factor op het criterium verloopt dan indirect, via de andere factor. Een voorbeeld hiervan is de invloed van de factor interactiviteit [meervoudig- rationeel] op de doeltreffendheid [enkelvoudig- rationeel]. Want, via interactiviteit kan kennis worden gegenereerd ten behoeve van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid en zodoende ten behoeve van de doeltreffendheid.

Voor het criterium uitvoerbaarheid wordt in dit proefschrift vermoed dat altijd sprake is van een secundair verband. Omdat dit criterium een enkelvoudig- rationele en meervoudig- rationele kant heeft. De enkelvoudig- rationele kant heeft betrekking op de uitvoerbaarheid in de zin van de mate waarin het beleid rechtmatig en randvoorwaardelijk uitvoerbaar is. De meervoudig- rationele kant heeft onder andere betrekking op de uitvoerbaarheid in de zin van de mate waarin het beleid door de doelgroep naleefbaar wordt bevonden.

Het diffuse en probabilistische karakter van de relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid; het onderscheid tussen de twee typen verbanden en de twee kanten die het criterium uitvoerbaarheid heeft, maken duidelijk dat het in dit proefschrift nauwelijks mogelijk is te komen tot een eenduidig en precies beeld over de aard en invloed van relaties en verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. De casestudy zal meer licht werpen op het vermoedelijke bestaan van primaire en secundaire verbanden. Niet ondenkbaar is dat vervolgonderzoek naar aanleiding van dit proefschrift nodig is om te komen tot meer inzicht in deze verbanden.

Factoren van kwaliteit	Criteria van effectiviteit			
	Doeltreffendheid (<i>enkelvoudig rationeel</i>)	Doelmatigheid (<i>enkelvoudig rationeel</i>)	Uitvoerbaarheid (<i>enkelvoudig en meervoudig rationeel</i>)	Aanvaardbaarheid (<i>meervoudig rationeel</i>)
Wetenschappelijke onderbouwing (<i>enkelvoudig rationeel</i>)	Primair verband	Primair verband	Secundair verband	Secundair verband
Interactiviteit (<i>meervoudig rationeel</i>)	Secundair verband	Secundair verband	Secundair verband	Primair verband

Afbeelding 9 Vermoedelijke verbanden

4.3 Verloop van de optimale beleidsvoorbereiding

Deze paragraaf geeft een beschrijving van de wijze waarop een optimale beleidsvoorbereiding kan verlopen en de rol van de overheid en andere betrokken actoren hierbij. Zoals in hoofdstuk 1 en bij de inleiding van voorliggend hoofdstuk al opgemerkt, is deze paragraaf niet strikt noodzakelijk voor dit proefschrift aangezien het doel van dit proefschrift is om inzicht te krijgen in factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding geeft inzicht in factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren maar niet in hoe de beleidsvoorbereiding kan verlopen. Dit inzicht kan uiteraard wel relevant zijn voor de beleidspraktijk en geeft bovendien aan hoe de beleidsvoorbereiding er in de toekomst uit kan zien wanneer de rationele beleidsbenadering op papier wordt geactualiseerd door de overheid. Met het risico in herhaling te vallen wordt hier nog-

maals benadrukt dat het proces van de beleidsvoorbereiding als zodanig geen zelfstandig onderwerp van onderzoek is in dit proefschrift, echter tegelijk niet volledig kan worden genegeerd. Dit proefschrift kijkt als het ware tegen de achtergrond van het proces en de context van de beleidsvoorbereiding naar twee factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding kunnen optimaliseren. Dat het proces [en de context] niet volledig buiten beschouwing kan blijven, blijkt overigens ook uit het feit dat bij de operationalisatie van de twee factoren via een aantal criteria aandacht wordt besteed aan de procesdimensie van deze factoren.

In subparagraaf 4.3.1 wordt ingegaan op de aard van de postmoderne rationalistische beleidsvoorbereiding. Subparagraaf 4.3.2 geeft een toelichting op de rol van de overheid en van betrokken actoren bij de beleidsvoorbereiding. Tot slot wordt in subparagraaf 4.3.3 een aantal stappen in de beleidsvoorbereiding onderscheiden dat kan worden doorlopen om te komen tot beleid. Uitdrukkelijk wordt hier gesteld ‘kán’ omdat, hoewel het postmoderne rationalistische perspectief een rationele basis heeft en onderkend wordt dat enige mate van regie of systematiek positief kan werken om het verzanden van processen te voorkomen, niet de indruk moet worden gewekt dat dit perspectief per definitie een vaste procedure met stappen voorschrijft. De stappen, die niet per se volgtijdelijk zijn, zijn slechts richtinggevend of ondersteunend bedoeld. Het zijn meer activiteiten dan stappen, die kunnen worden ondernomen ten behoeve van de inhoud en het verloop van de beleidsvoorbereiding. De interactie tussen de actoren en de complexiteit van wicked problems en van de samenleving zullen meer dynamiek en iteratie met zich meebrengen dan stappen doen vermoeden of mogelijk zouden insinueren. Regeer en Bunders (2007) stellen dan ook dat een eenduidig stappenplan of handleiding niet te maken is maar wel een aantal belangrijke elementen te noemen is.

4.3.1 Aard van de optimale beleidsvoorbereiding

Terugwaarts vooruitdenken

De postmoderne rationalistische beleidsvoorbereiding kenmerkt zich door het zogenaamde *terugwaarts vooruitdenken* (Hoppe, 1998). De wicked problems in de postmoderne samenleving vereisen een andere manier van denken dan in het rationalistische perspectief. Dit betekent dat moet worden afgestapt van het enkelvoudig-rationele *vooruitdenken*, waarbij door de centrale actor vanuit het beleidsprobleem een oplossing wordt ontworpen en waarbij wordt uitgegaan van een bepaalde maakbaarheid van de

samenleving. Ook het incrementele *terugdenken*, waarin alleen vanuit de oplossing wordt gewerkt, biedt geen soelaas.

Bij het terugwaarts vooruitdenken wordt het vooruitdenken gecombineerd met het in kaart brengen en betrekken van de actoren die betrokken zijn bij de beleidsuitvoering of door het beleid geraakt worden. Deze actoren en hun manier van handelen zijn van invloed op de effectiviteit van het beleid. In de postmoderne rationalistische beleidsvoorbereiding wordt onderzocht op welke wijze het handelen van deze actoren kan worden beïnvloed met het beleid, ten gunste van de gestelde doelen en gewenste effecten van dat beleid.²⁰ Beleid heeft een codificerende en een modificerende werking (Hoogerwerf, 1993; Hoppe, 1998). Zoals eerder gesteld gaat terugwaarts vooruitdenken idealiter gecombineerd met een transdisciplinaire benadering van kennis voor het beleid. Wanneer dit leidt tot of gepaard gaat met een leerproces dat eerder in dit proefschrift internaliseren is genoemd, zal beleid voornamelijk een codificerende werking hebben (In 't Veld et al, 1995).

²⁰ In onderstaand tekstblok wordt een toelichting gegeven op een benadering om het gedrag van actoren te beïnvloeden met beleid. Deze benadering sluit aan bij het concept trajectmanagement, waarbij het onder andere gaat om het op subtiële manier beïnvloeden van het gedrag van actoren (Van der Knaap et al, 2004).

Nudging: het onderbewuste krijgt een duwtje in de rug

Nudging (Thalor et al, 2009) is een gedragswetenschappelijke benadering die kan helpen bij de beleidsvoorbereiding. Nudging gaat er vanuit dat inzicht in het gedrag van mensen een mogelijkheid biedt om dit gedrag een beetje te veranderen of bij te sturen. Om mensen dus een *nudge*, een duwtje in de rug te geven. Volgens nudging maken mensen niet per definitie keuzes die goed voor hen zijn, of betere keuzes voor zichzelf dan anderen voor hen doen. Bovendien wordt het maken van keuzes steeds lastiger bij een groeiend aantal wicked problems of wanneer bijvoorbeeld sprake is van vertraagde gevolgen van een keuze, zoals bij sporten om de conditie te verbeteren. Ook keuzes die zelden voorkomen, onbekend zijn, of waarop mensen geen feedback krijgen, zijn lastig. Volgens nudging is het belangrijk om inzicht te krijgen in waar mensen in hun keuzes de mist ingaan omdat zij teveel vertrouwen op hun automatische systeem.

De werking van dit automatische systeem op het keuzegedrag verloopt via drie sporen.

1. *Verankering*. Dit heeft betrekking op de beoordeling van een onbekend fenomeen op basis van iemands anker. Als een Hagenaar wordt gevraagd hoeveel inwoners een onbekende stad heeft, zal hij zijn schatting laten hangen van het inwonersaantal van Den Haag, zijn anker. Die schatting blijkt vaak onjuist. Ankers zijn bepalend voor de keuze die iemand maakt;
2. *Beschikbaarheid*. Dit heeft betrekking op het feit dat de kans op een risico vaak groter wordt ingeschat wanneer voorbeelden te verzinnen zijn van dat risico, wanneer iemand dit risico zojuist heeft meegemaakt, of wanneer men zich kan inleveren in dat risico;
3. *Representativiteit*. Dit gaat over stereotypen. Mensen zien vaak patronen die er niet per definitie zijn [cognitieve vooringenomenheid]. Een voorbeeld is wanneer mensen vernemen dat in een woonwijk die is gebouwd op een vuilnisbelt het aantal kankerpatiënten hoger is dan in de rest van het land, geconcludeerd wordt dat er een causaal verband is tussen de vuilnisbelt en kanker, terwijl niet per definitie waar hoeft te zijn.

Behalve het automatische systeem moet ook de invloed van groepsdruk niet onderschat worden. Dit kan ertoe leiden dat mensen keuzes maken die ze eigenlijk niet willen maken. Mensen zijn geneigd zich te conformeren aan de groep, als ze weten dat hun antwoord bekend wordt gemaakt aan die groep en omdat ze vaak ten onrechte denken dat de groep hen in de gaten houdt. Ook blijkt dat wanneer een invloedrijk persoon of iemand vol zelfvertrouwen spreekt in de groep, dit van invloed kan zijn op de keuze van de groep. Opvallend in dit kader is dat groepsoordelen worden geïnternaliseerd en dat na jaren dat oordeel nog steeds leeft, ook al is de groep totaal van samenstelling veranderd. Een voor de beleidsvoorbereiding relevant probleem is de pluralistische onwetendheid ofwel de onwetendheid bij iedereen over wat mensen denken. Soms houden we een traditie in stand terwijl we zelf niet meer weten waarom, maar omdat we denken dat iedereen dat goed vindt.

Nudging sluit aan bij de postmoderne rationalistische beleidsvoorbereiding van dit proefschrift. Niet louter het automatische systeem dient leidend te zijn bij het maken van keuzes, zoals bij de beleidsvoorbereiding. Het expliciet maken van achterliggende percepties, waarden en normen en overtuigingen is van belang voor de beleidsvoorbereiding en het beleid. De factor interactiviteit kan ertoe bijdragen dat actoren komen tot dit expliciteren en inzicht wordt verkregen in het gedrag van relevante actoren. Dit kan helpen die beleidsvoorbereiding meer succesvol te doorlopen. De factor wetenschappelijke onderbouwing kan ertoe bijdragen dat via de uitwisseling van tacit knowledge en het uitvoeren van praktijkonderzoeken inzicht wordt verkregen in het gedrag van relevante actoren ten behoeve van de aansluiting tussen beleid en praktijk. Nudging kan helpen bij het terugwaarts vooruitdenken in de postmoderne rationalistische beleidsvoorbereiding en kan een duwtje in de goede richting geven (Thalor et al, 2009).

- De optimale beleidsvoorbereiding wordt in dit proefschrift gezien als een interactieve ex ante evaluatie.

Dit betekent dat de gehele beleidsvoorbereiding een enigszins, voor zover de dynamiek van de interactie en de complexiteit van het vraagstuk en de context dit toelaten, gestructureerde en gerichte exercitie is om te komen tot inzicht in de te verwachten effectiviteit van bepaalde beleidsalternatieven op basis van verschillende soorten wetenschappelijke en tacit knowledge die beschikbaar zijn dankzij de betrokkenheid van actoren uit de samenleving bij de beleidsvoorbereiding. De beleidsvoorbereiding resulteert in beleid dat naar verwachting doeltreffend en doelmatig zal zijn en goed uitvoerbaar en aanvaard zal zijn in de praktijk omdat het aansluit bij verschillende handelingstheorieën, percepties, belevingen, waarheden en rationaliteiten van groepen en individuen in de samenleving. “Het beleidsproces is een probleemoplossend proces dat bewust tentatief, iteratief en alternatief wordt uitgevoerd. De rationaliteit helpt, maar intuïtief luisteren naar betrokken actoren, uitzoeken wat elders al geprobeerd is en resultaten vergelijken, is van even groot belang.” (Vrakking et al, 1996, p8).

De beleidsvoorbereiding als interactieve ex ante evaluatie is een afwijkende benadering ten opzichte van de rationele beleidsbenadering op papier. In de VBTB systematiek wordt een ex ante evaluatie als een autonome exercitie gezien die onderdeel kan uitmaken van de beleidsvoorbereiding maar dit niet per definitie hoeft te zijn (ministerie van Financien, 2004). De ex ante evaluatie wordt daarbij slechts gezien als een instrument dat tijdens de beleidsvoorbereiding kan worden ingezet om objectieve kennis te verkrijgen over de te verwachten effecten van bepaalde beleidsalternatieven.

4.3.2 Rol van de overheid en andere actoren bij de beleidsvoorbereiding

De beleidsvoorbereiding voltrekt zich in een complexe netwerkmachtige omgeving met verschillende belangen, werkelijkheden, percepties en rationaliteiten over problemen en oplossingen. Daarin hebben de relevante actoren een actieve rol.

In het postmoderne rationalistische perspectief is vanwege de verticale besturingsfilosofie in dit perspectief, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, de overheid niet gelijk aan de andere actoren. Dit betekent dat de overheid als centrale wetgever formeel gezien inhoudelijk en procesmatig verantwoordelijk is voor het beleidsproces en het beleid. Bovendien geldt: “De overheid is er ook meer dan andere actoren op gericht om net-

werken te construeren en te veranderen. Voorts heeft de overheid de mogelijkheid de spelregels in het netwerk voor een niet gering deel zelf te bepalen(...) De conclusie moet dan ook luiden dat de overheid niet zomaar een actor als andere actoren is. Zij neemt door de specificiteit van haar functie, de daaruit voortvloeiende taken en de regels waaraan haar optreden is verbonden een bijzondere positie in” (Hufen et al, 1990, p70).

Gezien de aard van de beleidsvoorbereiding volgens het postmoderne rationalistische perspectief is dit proces gebaat bij speciale aandacht voor de rol van de overheid en van de betrokken actoren. De mate waarin de overheid haar rol succesvol vervult, wordt bepaald door de mate waarin het lukt om het uiteindelijke beleidsontwerp te voorzien van een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing en de beleidsvoorbereiding op interactieve wijze te laten verlopen, zodat het beleid doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en aanvaardbaar is. Dit betekent dat zij, als centrale wetgever, in staat moet zijn, wanneer de betrokken actoren hiertoe niet komen, om onder andere de juiste kennisbronnen aan te boren, te activeren, te mobiliseren en in te zetten in de beleidsvoorbereiding in lijn met een transdisciplinaire benadering; actoren te stimuleren en te activeren; steun te verkrijgen voor het beleid; weerstand te behandelen en een bepaalde mate van verweven van de beleidsvoorbereiding in de praktijk dient te creëren ten behoeve van de aansluiting tussen het beleid en de handelingstheorie van de doelgroep. De overheid kan ertoe stimuleren dat een community of practice [subparagraaf 4.1.1] wordt ontwikkeld ten gunste van het beleid (Regeer et al, 2007); dat er ruimte is voor reflectie ten gunste van het leren van kennis en ervaring tijdens de beleidsvoorbereiding; dat betrokken actoren zich bewust zijn van de beperkte geldigheid van kennis en dat zij komen tot [enige mate van] zelfsturing (Van der Knaap et al, 2004). Meer concreet betekent dit een overheid met meervoudige rollen, waarvoor diverse benamingen zijn zoals *procesbegeleider*, *facilitator* en *kennismakelaar*. Lemstra, Versteden en Kuijken (1996) noemen hier de overheid als *regisseur*. Dit in tegenstelling tot de rol van de overheid als *dirigent* zoals in het rationalistische perspectief (Hoogerwerf, 1992; Lemstra et al, 1996). In 't Veld (In: Van der Knaap et al, 2004) ziet voor de overheid de rol van trajectmanager weggelegd. Daarnaast kan gedacht worden aan de rol van intermediair die de interactie tussen kennis en beleid en de kennisontwikkeling in het proces van transdisciplinariteit begeleidt (Regeer et al, 2007).

Vanwege de dynamiek van de beleidsvoorbereiding en de complexiteit van de vraagstukken is het van belang dat de overheid kan wisselen tussen rollen en flexibel kan meebewegen met veranderende omstandigheden. Dit betekent dat het op een bepaald moment nodig kan zijn een meer dominante rol in te nemen, bijvoorbeeld om

een impuls te geven aan de motivatie van betrokken actoren. Op een ander moment kan juist een zeer terughoudende rol nodig zijn.

Daarnaast heeft de overheid als centrale wetgever nog een aantal speciale verantwoordelijkheden, zoals erop toezien dat het beleid consistent en niet strijdig is met andere voorgenomen of al in werking zijnde beleiden; dat middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van het beleid; dat breed wordt gecommuniceerd over het beleid met de doelgroep en dat het beleid periodiek wordt geëvalueerd (Hufen et al, 1990, Lemstra et al, 1996).

De beleidsvoorbereiding is erbij gebaat wanneer de overheid aandacht besteedt aan de representativiteit van de betrokken actoren, hoewel dit ook de eigen verantwoordelijkheid van deze actoren is om ervoor te zorgen dat de juiste vertegenwoordiging aan tafel zit (Koppenjan, 1993; Abma et al, 2001). De kritiek die in de geraadpleegde literatuur wordt geuit op een interactieve aanpak is namelijk dat het meer de hoog opgeleide mannen zijn, die geïnteresseerd zijn in en deelnemen aan beleidsprocessen. Daarnaast wordt in de literatuur opgemerkt dat een interactieve beleidsvoorbereiding niet altijd de positie van de burger versterkt maar van de toch al sterke belangenvertegenwoordiging. Zij maken namelijk toch al deel uit van het traditionele overleg, en krijgen er daarnaast nog een extra overlegvorm bij (Edelenbos, 2001). Bovendien zou interactie met de overheid de burger soms geld kosten, gepaard kunnen gaan met complexe procedures en een bepaald kennisniveau vereisen waarover niet iedereen beschikt (Hoogerwerf, 1993; Van Woerkum, 2000).

Aan de betrokken actoren kunnen voor het succes van de beleidsvoorbereiding dezelfde eisen worden gesteld als aan de overheid. Ook voor hen geldt dat de mate waarin de actoren hun rollen succesvol vervullen wordt bepaald door de mate waarin het lukt om het uiteindelijke beleidsontwerp te voorzien van een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing en de beleidsvoorbereiding op interactieve wijze te laten verlopen, zodat het beleid doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en aanvaardbaar is. Dit betekent in ieder geval de onderkenning van de noodzaak te komen tot beleid; de bereidheid tot interactie met andere actoren en tot de uitwisseling en benutting van kennis. Dit betekent dat actoren bereid zijn samen te werken op basis van [enige mate van] vertrouwen ten behoeve van een gezamenlijk eindresultaat en bereid zijn hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijk belang. Het dient niet te gaan om de winst die een of enkele actoren kunnen behalen in het proces maar die de betrokken actoren als geheel kunnen realiseren (Hufen et al, 1990; Rieken, 1990; Koppenjan, 1993; Vrakking et al, 1996; Roberts, 1997; Pröpper et al, 1999; Woerkum,

2000; Hoppe, 2001; Riet, 2003; Dror, 2003; Anderson, 2006; Bekkers, 2007; In 't Veld, 2010a, 2010b; Metze, 2010).

4.3.3 Stappen in de beleidsvoorbereiding

In het postmoderne rationalistische perspectief maakt de beleidsvoorbereiding onderdeel uit van de begroting- en verantwoordingscyclus [hoofdstuk 3]. Tijdens de beleidsvoorbereiding is het mogelijk om een aantal, niet per se volgtijdelijke, stappen te ondernemen om enige regie te geven aan de beleidsvoorbereiding, ten behoeve van de inhoud van het te construeren beleid en ten behoeve van het verloop van de beleidsvoorbereiding. Deze stappen worden ook wel activiteiten genoemd om de indruk van een voorgeschreven procedure te vermijden, zoals toegelicht bij aanvang van paragraaf 4.3. Hierna volgt een toelichting op deze stappen ofwel activiteiten:

1. Beleidsvoorbereidingstrategie en netwerkanalyse

Wanneer bekend is dat voor een bepaald maatschappelijk probleem beleid ontwikkeld dient te worden, hebben de betrokken actoren de mogelijkheid om gezamenlijk een *beleidsvoorbereidingstrategie* (Dror, 2003) op te zetten. Deze strategie heeft een richtinggevende functie voor de beleidsvoorbereiding, om te komen tot beleid. In de strategie wordt bepaald, althans voor zover dat mogelijk is gezien de dynamiek van het vraagstuk en van de context waarbinnen dit zich afspeelt en de beleidsvoorbereiding zich zal voltrekken, op welk moment en op welke wijze tijdens de beleidsvoorbereiding rationele methoden en werkwijzen nodig zijn, bijvoorbeeld adviesaanvragen of kosten-batenanalyses, en op welk moment of op welke wijze meervoudig-rationele elementen nodig zijn, bijvoorbeeld een overleg met een specifieke groep in de samenleving die door het beleid geraakt zal worden maar nog niet betrokken is bij de beleidsvoorbereiding. Dit kan bijvoorbeeld een overleg zijn over een nieuwe voorgenomen financiële maatregel in de gezondheidszorg met een groep van patiënten die in hun dagelijks leven direct de gevolgen van deze maatregel ondervinden. Overleg met deze actoren kan de uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid van het beleid ten goede komen en kan voorkomen dat deze actoren wanneer zij niet betrokken zijn hun visie, in de praktijk vaak hun ongenoegen, op de uitvoerbaarheid van het beleid op andere wijze zoals via de media onder de aandacht brengen wanneer beleidsbesluiten al genomen zijn (Dror, 2003).

Onderdeel van de beleidsvoorbereidingstrategie is een *netwerkanalyse* (Dror, 2003) die wordt opgesteld door de actoren betrokken bij de beleidsvoorbereiding. In deze

analyse worden alle relevante actoren, hun percepties, doelen, gedragingen, waarden en belangen, machtspositie en hun onderlinge [afhankelijkheid]relaties omtrent het voorliggende probleem in kaart gebracht.

De netwerkanalyse kan ertoe bijdragen de handelingstheorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich dient te richten en de denk- en werkwijzen van actoren, hun tacit knowledge en hun reflexieve vermogen te achterhalen. Dit is geen papieren exercitie maar vereist intensieve interactie met de betrokken actoren, want handelingstheorieën zijn situationeel en de kennis voor het te ontwikkelen beleid kan het best verzameld worden in de leefomgeving van de doelgroepen van het beleid en in de omgeving waarin de beleidsverandering plaatsvindt. Daarnaast kan een netwerkanalyse helpen om in kaart te brengen of alle relevante actoren daadwerkelijk betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding. Het is noodzakelijk voor de inhoud van het te ontwikkelen beleid en voor het draagvlak en de uiteindelijke uitvoering van het beleid, dat meerdere relevante actoren uit verschillende geledingen van het netwerk en uit verschillende fasen van het beleidsproces betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding (Hoogerwerf, 1992; Vrakking et al, 1996; Hoppe, 2001; Edelenbos, 2001; Licht et al, 2003; Riet, 2003; Dror, 2003; Van der Knaap et al, 2004; Bekkers, 2007; In 't Veld, 2010a, 2010b).

Een netwerkanalyse maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de verschillen tussen de relevante actoren zoals tussen ervaren en onervaren actoren en rekening te houden met de mate waarin actoren een stimulerend of juist verlamrend effect op elkaar kunnen hebben bijvoorbeeld als gevolg van overeenkomsten of verschillen in belangen. Tevens kan de netwerkanalyse een stimulerende werking hebben op de interactie en het vertrouwen tussen actoren. Dit kan ertoe bijdragen dat actoren bereid zijn hun percepties, werkelijkheden, normen en waarden met elkaar te delen, waardoor er een bepaalde mate van onderlinge afhankelijkheid en gemeenschappelijkheid kan ontstaan in het komen tot beleid (Hoogerwerf, 1992; Vrakking et al, 1996; Hoppe, 2001; Edelenbos, 2001; Licht et al, 2003; Riet, 2003; Dror, 2003; Bekkers, 2007).

2. Inzicht in het probleem en bepalen van holistische doelen

Onderdeel van de beleidsvoorbereiding is het verkrijgen van een zo volledig mogelijk inzicht in het probleem waarvoor beleid gewenst is. Dit betekent inzicht in de definities, achtergronden, oorzaken en gevolgen, context, belevingen, belangen et cetera. Het gaat onder andere om het inzicht in feitelijkheden, bijvoorbeeld in termen van 'hoeveel', en om het inzicht in verschillende werkelijkheden of belevingen, bijvoor-

beeld in termen van ‘hoe erg’. Dit inzicht kan worden verkregen via de voortdurende uitwisseling van wetenschappelijke kennis en tacit knowledge van en tussen de relevante actoren en door reflectie op die relevante informatie. Idealiter lukt het om enige mate van overeenstemming tussen de betrokken actoren te bereiken over de definities en dimensies van het probleem en over de richting van het te ontwikkelen beleid. De onderlinge relaties tussen actoren, stimulerend of niet, en de aard en het verloop van de interactie zijn hier van belang. Het proces van naming, framing en reframing kan hier een rol spelen (Hoogerwerf, 1992; Vrakking et al, 1996; Hoppe, 2001; Edelenbos, 2001; Licht et al, 2003; Riet, 2003; Dror, 2003; Bekkers, 2007; Regeer et al, 2007).

Om te komen tot beleid is het nodig deze richting te concretiseren in een of meerdere doelen waarop het te ontwikkelen beleid zich richt. Aan de hand van de netwerk-analyse kunnen actoren inzicht verkrijgen in de verschillende doelen en belangen die de betrokken actoren hebben of zien bij het probleem en het te ontwikkelen beleid. Dit kan resulteren in een concrete probleem- en doelformulering maar gezien de complexiteit van maatschappelijke problemen en hun context is de kans groter dat actoren de veelheid aan definities en dimensies van het probleem en de diversiteit aan doelen onderkennen en dat de probleem- en doelformulering abstract en meer richtinggevend van aard is (Dror, 2003).²¹

Doelen worden holistisch geformuleerd zodat ruimte wordt geboden voor aanpassingen op basis van nieuwe ontwikkelingen, inzichten en leerervaringen. Dit voorkomt dat het nastreven van doelen na verloop van tijd niets meer met de werkelijkheid te maken heeft. Aan de hand van de geformuleerde richting van het beleid of de geformuleerde doelen kunnen de betrokken actoren vaststellen via welke criteria het beleid periodiek geëvalueerd wordt om inzicht te krijgen in de effectiviteit ervan. Van belang is dat regelmatig een herijking plaatsvindt van probleemdefinities, doelen en beleid aangezien deze kunnen veranderen of zich kunnen ontwikkelen in de loop der tijd en omdat kennis snel verouderd en de praktijk zich snel ontwikkelt als gevolg van het reflexieve vermogen van betrokken actoren en van het sociale systemen [de wet van de afnemende effectiviteit] (Hoogerwerf, 1992; In 't Veld et al, 1995; Vrakking et al, 1996; Hoppe, 2001; Edelenbos, 2001; Licht et al, 2003; Riet, 2003; Dror, 2003; Van der Knaap et al, 2004; Bekkers, 2007; In 't Veld, 2010a, 2010b).

²¹ In dit proefschrift wordt uitgegaan van een beleidsvoorbereiding die erop gericht is bepaalde doelen te realiseren in relatie tot de aanpak van maatschappelijke problemen of vraagstukken. Het moge duidelijk zijn dat de beleidspraktijk ook doelen kent die om andere dan inhoudelijke redenen worden geformuleerd en bijvoorbeeld louter een etalage – of symboolfunctie hebben.

3. Vertalen naar finale relaties en keuze van beleidsoplossingen

De kennis die wordt gegenereerd en geselecteerd ten aanzien van het probleem waarvoor beleid gewenst is, dient uiteindelijk door de betrokken actoren te worden verwerkt en vertaald in finale relaties [doel- middel relaties] ten behoeve van mogelijke beleidsoplossingen. Typerend aan wicked problems is, zoals beschreven in dit hoofdstuk, deze problemen vaak uniek zijn, en zo ook de bijbehorende oplossingen. Bovendien is er vaak niet één oplossing toereikend genoeg en ontbreekt het vaak aan [eenduidige] causaliteiten. Dit betekent dat de vertaling van kennis naar finale relaties breed moet worden geïnterpreteerd: Er kunnen meerdere doelen en middelen zijn; relaties tussen doelen en middelen kunnen zeer diffuus en divers zijn en weinig direct of eenduidig zijn. Bovendien zijn doelen en middelen aan veranderingen onderhevig. Van belang is dat actoren zo goed als mogelijk de relevante en actuele kennis benutten om te komen tot middelen die op basis van die kennis het meest effectief worden geacht voor de aanpak van het betreffende probleem en voor het bereiken van de beoogde doelen (Hoogerwerf, 1993; Korsten, 1993; Hoppe, 1998; Wilterdink, 1999; Abma et al, 2001).

Daarbij kan sprake zijn van een veelheid aan wetenschappelijke theorieën en een grote diversiteit van tacit knowledge. Voor de behapbaarheid van die kennis kunnen de betrokken actoren in onderlinge afstemming een selectie maken uit de beschikbare kennis. Criteria hierbij kunnen zijn de volledigheid, juistheid en betrouwbaarheid van de kennis en de aansluiting van de kennis bij de percepties, normen en waarden van de betrokken actoren. Van belang is dat er, ook na het maken van een selectie van kennis, sprake is van een voortdurende stroom van kennis om tijdens de beleidsvoorbereiding te kunnen leren van nieuwe of voortschrijdende inzichten en van ervaringen (Kuypers, 1980; Hoogerwerf, 1992; Van Mierlo, 2002; Dror, 2003 Van der Knaap et al, 2004).

Van belang is ook dat, voor zover dat nodig is voor de benutting, een juiste vertaling wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis naar beleid, zodat veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid aantoonbaar en reconstrueerbaar zijn en kan worden voorkomen dat beleid teveel gebaseerd is op alleen willekeur, intuïtie en vermoedens. Daarbij dient de benutting van tacit knowledge ervoor te zorgen dat het beleid aansluit bij de handelingstheorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich richt (Van Mierlo, 2002).

Idealiter kenmerkt de zoektocht naar mogelijk geschikte beleidsoplossingen zich door innovatieve en creatieve ideeën teneinde een daadwerkelijke beleidsverandering te bewerkstelligen. [Er vanuit gaande dat dit gewenst is. Beleid kan immers ook gericht

zijn op behoud van de bestaande situatie.] Die creativiteit kan onder andere worden afgelezen aan de variatie en innovatie van de beleidsoplossingen. Het kan in dat kader gewenst zijn om verschillende actoren te betrekken die anders wellicht niet snel een actieve rol zouden spelen bij de beleidsvoorbereiding (Dror, 2003). Dit kan *one track thinking* (Vrakking et al, 1996) ofwel een tunnelvisie voorkómen. De geschiktheid van beleidsoplossingen hangt onder meer af van de realiteitswaarde ervan [paragraaf 4.2.4] en daarmee van de mate waarin de oplossingen aansluiten bij de karakteristieken van het wicked problem en de context ervan. Daarnaast wordt de geschiktheid mede bepaald door de mate van veerkracht van een beleidsoplossing voor de toekomst, zoals beschreven bij aanvang van voorliggend hoofdstuk (Van Asselt et al, 2010).

Op basis van de beschikbare kennis dient uiteindelijk [enigszins en voor zover voorspelbaar] inzichtelijk te worden welke beleidsoplossingen er zijn, welke randvoorwaarden en consequenties hieraan verbonden zijn en wat te de verwachten effectiviteit van de verschillende oplossingen is. Om te voorkómen dat al vroegtijdig bij de beleidsvoorbereiding afwegingen teveel worden gemaakt op alleen het onderbuikgevoel of bijvoorbeeld op basis van eigen belangen, dient bij de beoordeling van de beleidsoplossingen expliciet te worden gemaakt welke [enkelvoudig- rationale en meervoudig- rationale] afwegingen ten grondslag liggen aan die beoordeling (Hoogerwerf, 1992; Vrakking et al, 1996; Hoppe, 2001; Edelenbos, 2001; Licht et al, 2003; Riet, 2003; Dror, 2003; Bekkers, 2007; Regeer et al, 2007).

4. Beleidsontwerp en communicatie

De resultaten van de beleidsvoorbereiding kunnen worden vastgelegd in een beleidsontwerp, bijvoorbeeld in de vorm van een wet. Hoewel de beleidsvoorbereiding zich kenmerkt door een intensieve interactie met de betrokken actoren, is het van belang dat opnieuw ruim aandacht wordt besteed aan de presentatie van en communicatie over het beleidsontwerp met de doelgroepen waarop het beleid zich richt (Hoogerwerf, 1992; Dror, 2003).

4.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen vanuit theoretisch perspectief

In deze paragraaf wordt een terugblik gegeven op de bevindingen uit de hoofdstukken 2 tot en met 4 en worden aan de hand daarvan de onderzoeksvragen voorlopig beantwoord. Immers, na het empirische deel van dit proefschrift kan er reden zijn het antwoord bij te stellen.

Terugblik op de hoofdstukken

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat er sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een ontwikkeling gaande is waarbij het rationalistische en bedrijfsmatige perspectief op beleid in de formele procedures en werkwijzen van de overheid wordt gecontinueerd [de zogenoemde rationele beleidsbenadering op papier], terwijl de samenleving minder geloof heeft in die enkelvoudige rationaliteit en zich ontwikkelt tot een postmoderne netwerksamenleving, die zich kenmerkt door meervoudige rationaliteit. In hoofdstuk 3 is deze ontwikkeling nader uitgediept en is geconcludeerd dat niet zonder meer mag worden verwacht dat de overheid via de rationele beleidsbenadering op papier komt tot effectief te verwachten beleid voor de problemen in de samenleving.

In voorliggend hoofdstuk 4 is de oplossing hiervoor gezocht in de ontwikkeling van het postmoderne rationalistische perspectief dat is samengesteld uit vijf beleidswetenschappelijke perspectieven en dat een rationele basis kent. Belangrijk uitgangspunt van dit postmoderne rationalistische perspectief is dat enkelvoudig-rationele en de meervoudig-rationele elementen van gelijkwaardig belang worden geacht voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en voor de effectiviteit van beleid. Aan de hand van dit postmoderne rationalistische perspectief is het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding geconstrueerd. In dit model is zichtbaar dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding wordt geoptimaliseerd door de factor wetenschappelijke onderbouwing en door de factor interactiviteit en dat deze factoren een zekere onderlinge samenhang vertonen. De verbanden in het ideaaltypische model tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid worden verondersteld positief te zijn, en zijn diffuus en probabilistisch van aard.

1. Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

Op basis van de geraadpleegde literatuur is in kaart gebracht dat wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit twee factoren zijn die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. De optimale beleidsvoorbereiding wordt in dit proefschrift in zijn geheel gezien als een interactieve ex ante evaluatie. Dit betekent dat de gehele beleidsvoorbereiding een enigszins, voor zover de dynamiek van de interactie en de complexiteit van het vraagstuk en de context dit toelaten, gestructureerde en gerichte exercitie is om te komen tot inzicht in de te verwachten effectiviteit van bepaalde beleidsalternatieven op basis van verschillende soorten wetenschappelijke en tacit knowledge die beschikbaar zijn dankzij de betrokkenheid van actoren uit de samenleving bij de beleidsvoorbereiding. Het resulteert in beleid dat naar verwachting doeltreffend en doelmatig zal zijn en goed uitvoerbaar en aanvaard zal zijn in de praktijk omdat het aansluit bij verschillende handelingstheorieën, percepties, belevingen, waarheden en rationaliteiten van groepen en individuen in de samenleving.

De factor wetenschappelijke onderbouwing heeft betrekking op het ex ante deel van deze beleidsvoorbereiding, op de enkelvoudig-rationele elementen die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. De factor is afgeleid van het rationalistische perspectief. Het gaat om het zo rationeel mogelijk construeren van beleidstheorieën door het onderbouwen van de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen op basis van wetenschappelijke inzichten en tacit knowledge.

Met de factor wetenschappelijke onderbouwing kan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding worden geoptimaliseerd omdat de benutting van wetenschappelijke kennis en tacit knowledge ertoe leidt dat de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid aantoonbaar en reconstrueerbaar zijn. Dit voorkomt dat beleid teveel gebaseerd is op alleen willekeur, intuïtie en vermoedens en zorgt ervoor dat het beleid aansluit bij de verschillende handelingstheorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich richt.

De factor interactiviteit heeft betrekking op de dynamiek, de interactie en het verloop van de beleidsvoorbereiding, op de meervoudig-rationele elementen die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Deze factor is afgeleid van het net-

²² De antwoorden op de drie onderzoeksvragen zijn een synthese van de geraadpleegde literatuur uit de voorgaande paragrafen. Voor de leesbaarheid is daarom afgezien van herhaling van de bronvermeldingen.

werkenperspectief en komt tevens tegemoet aan het institutionele, normatieve en sociaal-constructivistische beleidswetenschappelijke perspectief. Het gaat om de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding tussen de overheid en de andere relevante actoren in de samenleving en tussen de actoren onderling. De overheid heeft daarbij als centrale wetgever een speciale rol ten opzichte van de andere actoren gezien de formele en geïnstitutionaliseerde verantwoordelijkheden van de overheid ten aanzien van beleid.

Met interactiviteit kan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding worden geoptimaliseerd omdat de benodigde wetenschappelijke kennis en de tacit knowledge verspreid zijn over actoren in de samenleving en via interactiviteit beschikbaar komen en kunnen worden benut ten gunste van de inhoud van het beleid; de aansluiting tussen het beleid en de praktijk; en het draagvlak voor het beleid.

De kwantitatieve mate waarin de twee factoren de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren is aan de hand van de geraadpleegde literatuur in dit proefschrift niet te bepalen. Het betreft hier geen exacte wetenschap. Wel is duidelijk dat er meerdere verschijningsvormen zijn van de factor interactiviteit en dat er niet één juiste verschijningsvorm is, maar die juistheid afhankelijk is van de beleidscontext en het vraagstuk.

Naast de verschijningsvorm lijkt ook de samenhang tussen de twee factoren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit van invloed op mate waarin deze twee factoren de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Dit wordt hierna toegelicht bij onderzoeksvraag 2. Het empirisch deel van dit proefschrift moet nader licht werpen op de mate waarin deze twee factoren voor zich en in samenhang de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren.

2. Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

Op basis van de geraadpleegde literatuur is in kaart gebracht dat er sprake is van onderlinge samenhang tussen de twee factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Juist die samenhang draagt bij aan de optimalisatie van de kwaliteit, ofwel: de twee factoren hebben elkaar als het ware nodig om tot de optimalisatie van de kwaliteit te komen.

Wetenschappelijke kennis en tacit knowledge, benodigd voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid, zijn verspreid over relevante actoren in de samenleving. Deze actoren dienen gestimuleerd te worden om te komen tot kennisuitwisseling. Het

beschikbaar krijgen en kunnen benutten van deze kennis tijdens de beleidsvoorbereiding vereist derhalve een passende interactieve aanpak. Daarnaast is een enigszins en voor zover mogelijk gestructureerd en actiegericht verloop van de beleidsvoorbereiding gewenst waarbij actoren komen tot de uitwisseling en benutting van relevante en actuele kennis en waarbij sprake is van het voortdurende proces van naming, framing en reframing teneinde te komen tot enige mate van gezamenlijkheid en gemeenschappelijkheid in de noodzaak te komen tot beleid en in de definiëring van het probleem, doelen en haalbare veerkrachtige oplossingsrichtingen.

Interactiviteit maakt het mogelijk inzicht te krijgen in de praktijk waar het beleid zijn effect dient te sorteren. Het kan de aansluiting tussen de beleidstheorie en de handelingstheorieën van de doelgroepen vergroten. Het draagt bij aan het draagvlak voor kansrijk beleid en inzicht geven in signalen over weinig kansrijk of in de tijd inmiddels achterhaald beleid. Deze signalen kunnen leiden tot aanpassingen in de beleidsvoorbereiding ten gunste van de onderbouwing van het beleid. Interactiviteit vergroot de kans op benutting van de wetenschappelijke kennis en tacit knowledge ten gunste van het beleid. De interactie zorgt ervoor dat betrokken actoren meer open staan voor relevante kennis en dat een voortdurend proces van leren op basis van kennis en ervaringen kan plaatsvinden.

De operationalisatie van wetenschappelijke onderbouwing en van interactiviteit heeft inzichtelijk gemaakt dat beide factoren overlap kennen op een aantal criteria waarop zij afzonderlijk van elkaar geoperationaliseerd worden. Dit veronderstelt enige samenhang tussen de twee factoren.

Ook wordt vermoed dat er primaire en secundaire verbanden bestaan tussen de twee factoren enerzijds en de vier criteria van effectiviteit [doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid] anderzijds. Van een primair verband is sprake wanneer een factor en een criterium beide ofwel enkelvoudig-rationeel ofwel meervoudig-rationeel zijn en er daardoor een directe invloed uitgaat van de factor op het criterium. Van een secundair verband is sprake wanneer een factor en een criterium niet gelijk zijn in rationaliteit, waardoor er een meer indirecte invloed uitgaat van de factor op het criterium. Die indirecte invloed verloopt dat via de andere factor. Vermoed wordt dat de twee factoren als het ware 'via elkaar' invloed kunnen uitoefenen op de vier criteria van effectiviteit. Het empirisch deel van dit proefschrift moet uiteindelijk nader licht werpen op de mate waarin deze twee factoren in samenhang de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren.

3. In welke mate bevordert een optimale beleidsvoorbereiding de effectiviteit van beleid?

Aan de hand van de geraadpleegde literatuur is in kaart gebracht dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding in belangrijke mate voorwaarden scheppend is voor de effectiviteit van het beleid. Dit betekent dat de in de theorie veronderstelde causale verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid niet als deterministisch worden beschouwd. Deze verbanden zijn diffuus en probabilistisch van aard en de exacte mate waarin de invloed geldt, is niet te bepalen. Het is dus mogelijk, maar niet gegarandeerd dat deze verbanden zich onder bepaalde voorwaarden in zekere mate voordoen. Bovendien kan op basis van de geraadpleegde literatuur de veronderstelde causaliteit tussen de verbanden worden bevestigd noch ontkend. Hier doet zich dan ook het probleem voor van te weinig empirisch onderzoek naar deze verbanden. Ook hier geldt dat het empirisch deel van dit proefschrift licht moet werpen op de relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid.

4.5 Conclusie vanuit theoretisch perspectief

Met deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk is een einde gekomen aan de theoretische hoofdstukken van dit proefschrift. Via een deductieve onderzoeksaanpak is het conceptuele model van dit proefschrift nader geoperationaliseerd tot het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding. Bij aanvang van dit proefschrift is aan de begrippen in het conceptuele model een voorlopige definitie toegekend. Aan de hand van de bevindingen in de hoofdstukken 2 tot en met 4 kunnen de definities worden aangescherpt. Dit wordt in afbeelding 10 weergegeven. Daarnaast zijn aan de hand van deze bevindingen de drie onderzoeksvragen beantwoord in de vorige paragraaf. Wat ter afsluiting van de drie theoretische hoofdstukken van dit proefschrift resteert, is de conclusie vanuit theoretisch perspectief ten aanzien van de hypothese. Omdat dit al aan bod is gekomen in subparagraaf 4.2.5, wordt hier volstaan met een korte toelichting.

Hypothese:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding.

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen in paragraaf 4.4 dient de hypothese als volgt te worden bijgesteld:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de stijl van de interactiviteit die door de wetgever wordt toegepast bij de beleidsvoorbereiding en om de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit. Beide factoren hebben elkaar nodig om te komen tot optimalisatie.

Aldus, het gaat over:

1. De wijze waarop tijdens de beleidsvoorbereiding het beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd met wetenschappelijke kennis en tacit knowledge zodat:
 - a. de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid aantoonbaar en reconstrueerbaar zijn;
 - b. wordt voorkomen dat beleid teveel gebaseerd is op alleen willekeur, intuïtie en vermoedens;
 - c. deze onderbouwing ertoe leidt dat het beleid aansluit bij de verschillende handelingstheorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich richt;
2. De verschijningsvorm van de interactiviteit ofwel de wijze waarop de beleidsvoorbereiding in interactie tussen de overheid en betrokken actoren en tussen die actoren onderling verloopt zodat:
 - a. de benodigde wetenschappelijke kennis en tacit knowledge die verspreid zijn over actoren in de samenleving beschikbaar komen en kunnen worden benut ten gunste van de inhoud van het beleid;
 - b. het beleid inhoudelijke aansluiting vindt bij de praktijk;
 - c. er draagvlak voor het beleid ontstaat;
3. De mate waarin de interactie en daarmee de beleidsvoorbereiding zich kenmerken door:
 - a. voortdurende afstemming tussen de betrokken actoren over verschillende percepties, rationaliteiten en werkelijkheden omtrent het beleid ten behoeve van betrokkenheid en commitment en enige mate van gemeenschappelijkheid of overeenstemming over of gedeelde visie op het maatschappelijke probleem, mogelijke oplossingsrichtingen en de noodzaak voor het beleid;
 - b. onderlinge afhankelijkheden en stimulerende relaties tussen actoren;
 - c. actie- en vernieuwingsgerichtheid;
 - d. idealisme, de creativiteit en de innovatie om tot vernieuwingen te kunnen komen;
 - e. flexibiliteit om in verschillende omstandigheden te kunnen opereren;
 - f. communicatie met en tussen de doelgroepen en de samenleving.

Begrip	Voorlopige definitie	Aangescherpte definitie
Beleidsvoorbereiding	"Het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid. Hiertoe behoort ook het ontwerpen van beleid, dat wil zeggen het uitdenken, beargumenteren en formuleren van een te voeren beleid. Tot de beleidsvoorbereiding rekenen wij ook de planning, die kan worden omschreven als de systematische voorbereiding van een beleid met behulp van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten."(Hoogerwerf, 1993, p25).	De beleidsvoorbereiding is een interactieve ex ante evaluatie: de gehele beleidsvoorbereiding is een enigszins, voor zover de dynamiek van de interactie en de complexiteit van het vraagstuk en de context dit toelaten, gestructureerde en gerichte exercitie om te komen tot inzicht in de te verwachten effectiviteit van bepaalde beleidsalternatieven op basis van verschillende soorten wetenschappelijke kennis en tacit knowledge die beschikbaar zijn dankzij de betrokkenheid van actoren uit de samenleving bij de beleidsvoorbereiding. Het resulteert in beleid dat naar verwachting doeltreffend en doelmatig zal zijn en goed uitvoerbaar en aanvaard zal zijn in de praktijk omdat het aansluit bij verschillende handelingstheorieën, percepties, belevingen, waarheden en rationaliteiten van groepen en individuen in de samenleving.
Kwaliteit van de beleidsvoorbereiding	De mate waarin de beleidsvoorbereiding voldoet aan bepaalde eigenschappen die door de onderzoeker of andere betrokkenen als goed worden gezien (Blommestein et al, 1984).	idem
Interactiviteit	De mate waarin "een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betrekt om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding [...] van beleid te komen." (Pröpper et al, 1999, p:15).	idem
Effectiviteit van beleid	De mate waarin het beleid bijdraagt aan het oplossen van een maatschappelijk probleem ofwel de mate waarin de doelbereiking te danken is aan het ingezette beleid (Hoogerwerf, 1993).	De mate waarin het beleid bijdraagt aan het oplossen van een maatschappelijk probleem, ofwel de mate waarin het beleid doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en aanvaardbaar is.

Afbeelding 10 Aangescherpte definities

Intermezzo: Inleiding tot de empirie

De hoofdstukken 5 tot en met 9 omvatten het empirische deel van dit proefschrift. Het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding dat op deductieve wijze is geconstrueerd in de hoofdstukken 1 tot en met 4 wordt in de komende hoofdstukken op inductieve wijze getoetst en nader gespecificeerd aan de hand van een casestudy van vier beleidscases. Dit dient ertoe om te komen tot een realistisch en praktijkgericht inzicht in de mogelijkheden om de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding te optimaliseren. In hoofdstuk 1 is de verantwoording gegeven van de onderzoeksmethode van de casestudy in dit proefschrift, die is uitgevoerd aan de hand van documentenstudie en interviews.

Opbouw

In dit proefschrift worden eerst de cases met een lagere effectiviteit beschreven en vervolgens de cases met een hogere effectiviteit. Hoofdstuk 5 beschrijft de Kwaliteitswet Zorginstellingen en hoofdstuk 6 de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening. Hoofdstuk 7 gaat in op de Euthanasiewet en hoofdstuk 8 behandelt de Winkeltijdenwet. In hoofdstuk 9 wordt de vergelijkende analyse tussen de cases gegeven en worden de bevindingen uit de theoretische hoofdstukken 1 tot en met 4 van dit proefschrift geconfronteerd met de bevindingen uit de empirische hoofdstukken 5 tot en met 8. Aan elke casus wordt één hoofdstuk gewijd en ieder hoofdstuk kent eenzelfde opbouw:

- In de eerste paragraaf wordt een toelichting gegeven op de inhoud van de wet;
- De tweede paragraaf beschrijft de effectiviteit van de wet in termen van doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid. Doelmatigheid blijft in de vier cases buiten beschouwing omdat in geen van de gevallen hierover een beoordeling is gegeven in de geraadpleegde evaluaties van de wetten;
- In de derde paragraaf wordt een analyse gegeven van de beleidsvoorbereiding van de betreffende casus aan de hand van de twee factoren van het ideaalty-

pisch model, zijnde interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing.²³ In elk hoofdstuk gaat deze casusanalyse vooraf aan een korte beschrijving van de belangrijkste bevindingen uit de analyse, weergegeven in een tekstblok. In de casusanalyse worden deze belangrijkste bevindingen nader uitgediept.²⁴ In de derde paragraaf is vanwege de leesbaarheid afgezien van een opsomming van de casusbevindingen op alle criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing in het ideaaltypische model. Daarvoor wordt verwezen naar de bijlagen van dit proefschrift. Elk hoofdstuk heeft een bijlage die bestaat uit een overzicht waarin de bevindingen uit de casusanalyse op alle criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing van het ideaaltypische model worden weergegeven. Deze bevindingen worden per criterium uitgedrukt in een negatieve [-] of een positieve [+] score. Een negatieve score betekent dat de casusbevinding ten aanzien van het criterium niet of nauwelijks voldoet aan de eisen die gesteld worden volgens het ideaaltypische model en een positieve score betekent dat dit wel het geval is. Daarnaast wordt in de bijlage een overzicht gegeven van de vermoedelijke primaire en secundaire verbanden tussen de twee factoren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de vier criteria van effectiviteit van beleid. In dat overzicht van verbanden zijn de scores op de criteria vermeld, zodat zichtbaar wordt in

²³ In de hoofdstukken 5 tot en met 9 wordt per casus eerst de factor interactiviteit beschreven en dan de factor wetenschappelijke onderbouwing. Deze volgorde is omgekeerd ten opzichte van de beschrijving van de factoren in de hoofdstukken 1 tot en met 4. De reden hiervoor is dat, zoals later in dit proefschrift blijkt, de factor interactiviteit van bepalende invloed is voor de aanwezigheid van de factor wetenschappelijke onderbouwing en voor de begrijpelijkheid van de analyse deze omgekeerde volgorde zich beter leent.

²⁴ In dit tekstblok wordt tevens kort ingegaan op de beleidsdynamiek die de onderzochte beleidscases kennen in de zin van de specifieke kenmerken van het verloop van de beleidsvoorbereiding van de casus. De cases komen met elkaar overeen dat het gaat “om processen die een doorlooptijd hebben van decennia en om de samenhang binnen complexe systemen van institutionele actoren en organisaties”(Van der Knaap et al, 2004, p21), inherent aan postmoderne vraagstukken. In paragraaf 1.2.4 is vermeld dat in dit proefschrift het proces van de beleidsvoorbereiding of bepaalde aspecten daarvan geen zelfstandig onderwerp van onderzoek zijn. Dit geldt ook voor de beleidsdynamiek van de onderzochte beleidscases. Omdat deze dynamiek niet geheel buiten beschouwing te laten is in relatie tot de analyse van de beleidscases op de factoren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, wordt hiervan een korte beschrijving gegeven in het tekstblok.

hoeverre de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding zich voor de betreffende casus verhoudt tot de effectiviteit ervan;

- In de vierde paragraaf worden de onderzoeksvragen voor de betreffende casus beantwoord;
- In de vijfde paragraaf wordt een hoofdstuk afgesloten met de conclusie ten aanzien van de hypothese van dit proefschrift.²⁵

²⁵ Dit is de aangescherpte hypothese uit hoofdstuk 4.

5. Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg

In dit hoofdstuk wordt de beleidsvoorbereiding van de Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg [Kwaliteitswet] behandeld. Paragraaf 5.1 geeft een beschrijving van de inhoud van deze wet. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de effectiviteit ervan. Paragraaf 5.3 geeft de analyse van de beleidsvoorbereiding van de wet aan de hand van de twee factoren, interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing, die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. In paragraaf 5.4 worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord voor deze casus. Het hoofdstuk sluit af in paragraaf 5.5 met de conclusie over de hypothese van dit proefschrift voor deze casus.

Bijlage 4 bevat een overzicht van de bevindingen uit de casusanalyse op alle criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing van het ideaaltypische model en een overzicht van de verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid voor de Kwaliteitswet.

5.1 Kwaliteitswet

Kwaliteitsbeleid

Op 1 april 1996 is de Kwaliteitswet in werking getreden (kamerstuk 23633 nr 3c). Met deze wet stelt de overheid globale eisen aan de kwaliteit van de zorgverlening door zorginstellingen.

Uitgangspunt van deze wet is zelfregulering: Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg. Dit betekent zorg die doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht is, en is afgestemd op de reële behoefte van de patiënt. Verantwoorde zorg komt tot stand door bewust kwaliteitsbeleid (ministerie van Volksgezondheid, 1997; kamerstuk 22113 nr 1- 3).

De wet stelt dat een drietal aspecten betrokken moet zijn bij de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid. Ten eerste dient sprake te zijn van een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de zorginstelling. Ten tweede dient de kwaliteit van personeel en materieel voldoende te zijn. Ten derde dient voor instellingen waar patiënten langer dan 24 uur blijven de geestelijke verzorging aan te sluiten op de levensovertuiging van de patiënt. Om deze drie aspecten te betrekken bij het beleid dient een zorginstelling de kwaliteit van zorg systematisch te bewaken, te beheersen en te verbeteren. Activiteiten die hiervoor ondernomen kunnen worden, zijn het creëren van een

noodzakelijke basis bijvoorbeeld via opleiding en scholing of de aanschaf van materieel; het behouden en verbeteren van de zorg zelf via procedures en richtlijnen en het periodiek evalueren van de zorgverlening of het laten uitvoeren van een externe beoordeling. Een zorginstelling dient jaarlijks verantwoording af te leggen over de kwaliteit van de verleende zorg en over het gevoerde kwaliteitsbeleid aan het ministerie van Volksgezondheid, aan de regionale Inspectie voor de Gezondheidszorg [Inspectie] en sinds 1997 ook aan het regionale patiënten/ consumentenplatform. De Inspectie houdt onafhankelijk toezicht op de naleving van de Kwaliteitswet. Daarbij gaat het om de aanwezigheid en werking van een kwaliteitssysteem (ministerie van Volksgezondheid, 1997; kamerstuk 22113 nr 1- 3).

Veronderstellingen ten grondslag aan de wet

Met de Kwaliteitswet wil het kabinet een impuls geven aan de kwaliteit van de verleende zorg in instellingen. Daarbij gaat het niet om de definitie of inhoud van het begrip kwaliteit maar om het bieden van een kader ter waarborging en verbetering van die kwaliteit. Dat kader dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk van de zorginstellingen (kamerstuk 22113 nr 1- 3).

Ter bevordering en bewaking van de kwaliteit van de door instellingen verleende zorg acht het kabinet het noodzakelijk een nieuw wettelijk regiem te ontwikkelen. Centraal hierin staan de versterking van zelfordening van en overeenkomsten tussen de veldpartijen in de zorg. Het kabinet acht wetgeving noodzakelijk om die zelfordening te stimuleren, binnen kaders te plaatsen en ingrijpen mogelijk te maken wanneer zelfordening tekortschiet (kamerstuk 22113 nr 1- 3).

Aan de Kwaliteitswet ligt een beleidsombuiging ten grondslag met een zorginhoudelijke en een bestuurlijke component, namelijk het terugdringen van de aanbodregulering en een terugtrekkende overheid uit het beleidsterrein. Uitgangspunt van de Kwaliteitswet is een privaatrechtelijke uitwerking binnen publiekrechtelijk vastgestelde normen (kamerstuk 22113 nr 1- 3).

De centrale veronderstelling van de Kwaliteitswet is dat geconditioneerde zelfregulering zal leiden tot verbeteringen in de kwaliteit van zorg. Het kabinet is van mening dat het op systematische wijze ontplooiën van een aantal activiteiten de kwaliteit van zorg kan verbeteren. Kwaliteitszorgsystemen en externe kwaliteitstoetsingen zijn hiervoor geëikte middelen. De ervaringen in zorginstellingen die hier al mee werken en de ervaringen in de industriële sector tonen volgens het kabinet aan dat kwaliteitszorgsystemen hun effect sorteren. Intercollegiale visitaties en onafhankelijke inspecties hebben aangetoond dat externe kwaliteitstoetsing bijdraagt aan het verbeteren van de

kwaliteit. Volgens het kabinet dient kwaliteitsbeleid wetenschappelijk onderbouwd te zijn en de perspectieven van alle relevante veldpartijen te omvatten. Het kabinet is van mening dat met de Kwaliteitswet gedrag gericht op het bevorderen en bewaken van kwaliteit wordt uitgelokt, door de veldpartijen de ruimte te geven het beleid verder in te vullen en met elkaar afspraken en contracten te maken. De kwaliteit moet als het ware als een intrinsieke eigenschap tot stand komen en logisch voortvloeien uit de wetgeving (kamerstuk 22113 nr 1- 3).

5.2 Effectiviteit van de Kwaliteitswet

De Kwaliteitswet is na inwerkingtreding in 1996 twee keer geëvalueerd, in 2001 door het Verweij- Jonker instituut en de Erasmus Universiteit Rotterdam (ZonMw, 2001) en in 2009 door de Rekenkamer (kamerstuk 31961 nr 1, 2, 5). In 2001 is onderzocht in hoeverre met de Kwaliteitswet verantwoorde zorg wordt bereikt en in hoeverre er samenhang is tussen de Kwaliteitswet en andere kwaliteitsinstrumenten. In 2009 is onderzocht op welke wijze de minister van Volksgezondheid zijn verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van de uitvoering van de Kwaliteitswet. Daarnaast is de stand van zaken omtrent de zelfregulering onderzocht en meer specifiek de totstandkoming van kwaliteitskaders en de borging van kwaliteit. Tevens is gekeken naar de wijze van toezicht door de Inspectie.

Tussen 2001 en 2009 is een aantal signalen in kaart te brengen ten aanzien van de effectiviteit van de wet. Uit de twee evaluaties en de signalen omtrent de effectiviteit blijkt dat de Kwaliteitswet weinig effectief is. Hierna volgt een toelichting.

Doeltreffendheid: doel bereikt, effect niet

Uit de eerste evaluatie van de Kwaliteitswet in 2001 blijkt dat de wet haar doel, het leggen van de verantwoordelijkheid voor verantwoorde zorg bij zorginstellingen, heeft bereikt. De wet is bekend bij de veldpartijen en zij zijn van mening dat de wet een goed kader biedt voor het vormgeven van kwaliteitsbeleid in zorginstellingen. Zorginstellingen zijn van mening dat zij de afgelopen jaren veel activiteiten hebben ondernomen om invulling te geven aan de wet (ZonMw, 2001; kamerstuk 28439 nr 1; kamerstuk 28600 XVI, nr 22).

Hoewel de Kwaliteitswet haar doel heeft bereikt, kan niet worden gesteld dat de wet heeft geleid tot het beoogde effect, namelijk de implementatie van een cyclisch proces van kwaliteitsbewaking en -verbetering in zorginstellingen.

Uit de evaluatie blijkt dat het proces van implementatie vijf jaar na inwerkingtreding van de wet nog in volle gang is. “Er is in het algemeen geen gesystematiseerd

inzicht in de effecten van kwaliteitszorg op het primaire proces. Het meten van resultaten en het verbeteren naar aanleiding van de uitkomsten van de meting is nog nauwelijks van de grond gekomen.”(ZonMw, 2001, p 83). Patiënten/ consumenten zijn onvoldoende toegerust of krijgen onvoldoende ruimte om invloed uit te oefenen en de rol van zorgverzekeraars is onvoldoende wettelijk verankerd. De rol van de Inspectie omtrent het toezicht op de naleving van de wet is onvoldoende sterk [...] Er is geen sprake van een transparant en uniform stelsel van kwaliteitsnormeringen en systematisch toezicht hierop (kamerstuk 28439 nr 1; ZonMw, 2001). De evaluatoren zien in de opzet van de wet geen aanwijzingen voor de vertraagde implementatie, wel in het systeem van de wet. Zij stellen: “De mate van succes van deze wet is in hoge mate afhankelijk van de bereidheid van het veld om de toegedeelde verantwoordelijkheid te nemen, en van de snelheid waarmee ontwikkelingen kunnen worden gerealiseerd.”(ZonMw, 2001, p7). Over de door de wetgever veronderstelde positieve werking van zelfregulering op de kwaliteit van zorg stellen de evaluatoren dat niet eenvoudig een conclusie te trekken is (ZonMw, 2001; kamerstuk 28439 nr 1; 28 600 XVI, nr 22).

In de periode tussen de eerste evaluatie in 2001 en de tweede evaluatie in 2009 is een aantal signalen over de doeltreffendheid van de Kwaliteitswet in kaart te brengen. Zo constateert het kabinet Balkenende II bij haar aantreden in mei 2003 dat zorginstellingen nog te weinig resultaat hebben geboekt in het kader van de Kwaliteitswet (kamerstuk 28600 XVI nr 2). Deze constatering wordt bevestigd door de Inspectie in het jaarlijkse rapport over de staat van de gezondheidszorg (IGZ, 2003).

Het beeld dat de minister en de Inspectie hebben van de achterblijvende resultaten wordt niet gedeeld door alle veldpartijen. Medio 2003 worden door het ministerie van Volksgezondheid drie conferenties georganiseerd omtrent de Kwaliteit van zorg. Uit de verslagen van de bijeenkomsten (ministerie van Volksgezondheid, 2003) blijkt dat vertegenwoordigers van de zorgaanbieders van mening zijn dat het goed gesteld is met hun kwaliteitszorg. Patiënten/ consumentenorganisaties zijn van mening dat de kwaliteitsbeoordeling vanuit het patiëntenperspectief vaak alleen plaatsvindt wanneer de zorginstelling dit zelf wil en dit financieel mogelijk maakt. De vrijblijvendheid is te groot en de taakverdeling tussen de veldpartijen wordt als onduidelijk en weinig samenhangend ervaren. Gedurende het jaar 2004 informeert de minister de Tweede Kamer meerdere malen over de voortgang van het kwaliteitsbeleid van het kabinet. De minister onderkent dat partijen moeten groeien in hun rol en dat het tijd kost om afspraken te maken over de kwaliteit van zorg (kamerstuk 28439 nr 3-7).

In februari 2006 meldt de minister aan de Tweede Kamer kwaliteit hoog op de agenda te zetten. De minister constateert dat onvoldoende sprake is van kwaliteitsprogramma's (kamerstuk 28439 nr 12). Later dat jaar vindt een algemeen overleg plaats in de Tweede Kamer over het kwaliteitsbeleid van het ministerie van Volksgezondheid. De Tweede Kamer stelt dat veel verwarring bestaat en teveel nadruk wordt gelegd op prikkels en prestaties in plaats van aandacht voor de behoeften en wensen van mensen. Dit leidt bij de Kamer tot twijfels over de effectiviteit van het beleid. De RIVM Zorgbalans 2006, het eerste nationale rapport over de kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van de Nederlandse gezondheidszorg over het jaar 2004, laat volgens de Kamer zien dat het kwaliteitsbeleid voor alsnog niet leidt tot verbeteringen in de zorg. De minister van Volksgezondheid stelt dat de afgelopen jaren miljarden is uitgegeven aan hogere lonen in de zorg maar niet aan verbetering van kwaliteit. Aanvullend constateert de staatssecretaris dat op systeemniveau en op werkvloerniveau nog een hoop slagen gemaakt moeten worden op het gebied van kwaliteitszorg (kamerstuk 28439 nr 9- 16).

In juli 2007 informeert de minister de Tweede Kamer over zijn ambities aangaande de kwaliteit van zorg. De minister constateert dat informatie over de kwaliteit van zorg nodig is om veldpartijen op elkaar gespitst te houden. Op dat gebied moeten nog veel stappen gezet worden. Daarbij is een sterkere positie nodig voor de patiënt/ consument. De minister concludeert dat het in Nederland goed gesteld is met de kwaliteit van zorg, maar dat er desondanks ruimte is voor verbetering (kamerstuk 28439 nr 98, 18; 28852/ 29689 nr 9).

In mei 2008 stuurt de minister de Zorgbalans 2008 van het RIVM naar de Tweede Kamer. Het RIVM stelt dat de omslag naar meer marktwerking in de zorg niet heeft geleid tot aantoonbare veranderingen in de kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van de zorg. In juni 2008 stuurt de minister een brief aan de Tweede Kamer over de visie op de kwaliteit van zorg in relatie tot de schaal van de zorg. De minister stelt dat er nog een ontwikkeltraject te gaan is naar kwalitatief betere zorg. Dit heeft even geduurd, omdat veranderen mensenwerk is en men moet wennen aan nieuwe rollen en omdat de positie van de cliënt nog meer aandacht moet gaan krijgen bij kwaliteitsbeleid (kamerstuk 28439 nr 22; 29247 nr 75; 29689 nr 9).

In maart 2009 stuurt de minister van Volksgezondheid het rapport 'Governance en kwaliteit van zorg' van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg [RVZ] naar de Tweede Kamer. De RVZ stelt dat de kwaliteit van zorg gepaard gaat met rolonduidelijkheid en -onvastheid van de betrokken partijen. Taken, verantwoordelijkheden en

bevoegdheden van betrokkenen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd hetgeen zijn neerslag heeft op de kwaliteit van zorg onder andere in instellingen (RVZ, 2009).

Uit de tweede evaluatie van de Kwaliteitswet in 2009 door de Rekenkamer blijkt dat de zelfregulering nog onvoldoende tot uiting is gekomen. De Rekenkamer stelt dat bij de invoering van de Kwaliteitswet het uitgangspunt was dat de invoering van kwaliteitssystemen als vanzelf zouden leiden tot een betere kwaliteit van zorg. Dit uitgangspunt is volgens de Rekenkamer in de loop der jaren niet losgelaten. Wel is meer nadruk komen te liggen op het verbeteren van de transparantie van de kwaliteit van zorg vanuit de veronderstelling dat het gedrag van patiënten/ consumenten en verzekeraars als vanzelf zou dwingen tot verbetering van de zorg in instellingen (kamerstuk 31961 nr 1, 2, 5).

Over de totstandkoming van de Kwaliteitswet stelt de Rekenkamer dat de regering het destijds nodig acht de zelfordening van het veld te versterken om te komen tot verbeteringen in de kwaliteit van de zorg. De Tweede Kamer stelt destijds dat meer richting gegeven dient te worden aan wat verstaan moet worden onder verantwoorde zorg. Ook de Raad van State acht volgens de Rekenkamer destijds een wettelijke precisering van de normen voor verantwoorde zorg noodzakelijk. Daaraan is in de Kwaliteitswet niet tegemoet gekomen, om recht te doen aan het uitgangspunt van zelfregulering (kamerstuk 31961 nr 1, 2, 5).

Het is de veldpartijen niet gelukt in een periode van meer dan tien jaar te komen tot gedeelde normen en indicatoren voor verantwoorde zorg of tot goed werkende kwaliteitssystemen. Er bestaat veel discussie over de wenselijkheid en haalbaarheid van een objectieve en generiek toepasbare norm voor verantwoorde zorg (kamerstuk 31961 nr 1, 2, 5).

De Rekenkamer constateert dat de minister heeft afgezien van de periodieke evaluatie van de Kwaliteitswet in 2006 omdat er in die tijd naar het oordeel van de minister al zoveel goede verbeteracties lopen. De Rekenkamer stelt dat het nodig is dat de minister duidelijk aangeeft welke resultaten hij verwacht en welke consequenties verbonden zijn aan het niet realiseren daarvan. Uit het onderzoek 'Goed bestuur in uitvoering' van de Rekenkamer naar het bestuur van onder meer zorgorganisaties, is gebleken dat het onderwerp kwaliteit bij de raden van bestuur en de raden van toezicht nauwelijks aandacht krijgt. Daarbij is toezicht op de Kwaliteitswet moeilijk wanneer er geen eenduidigheid bestaat over de toepassing van kwaliteitssystemen in zorginstellingen en informatie nauwelijks beschikbaar is. De ambitie van de minister om in 2011 voor de gehele zorgsector inzicht in de kwaliteit van zorg te kunnen bieden acht de

Rekenkamer te ambitieus, gezien de trage ontwikkeling van kwaliteitsnormen tot nu toe (kamerstuk 31961 nr 1, 2, 5).

Uitvoerbaarheid: in de praktijk onvoldoende

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de wet kan uit de evaluaties worden afgeleid dat de Kwaliteitswet in theorie uitvoerbaar is maar de uitvoering in de praktijk onvoldoende is om effect te sorteren. In de praktijk doen zich knelpunten voor in de handhaving en naleving van de wet door de doelgroep. De Inspectie is onvoldoende in staat de toezichtfunctie op de naleving van de wet uit te voeren onder meer vanwege het ontbreken van eenduidige normen waarop getoetst kan worden; gebrek aan informatievoorziening van zorginstellingen over het kwaliteitsbeleid en capaciteitsgebrek bij de Inspectie. Daarnaast zijn er onduidelijkheden en onzekerheden in de handhaving en in sanctiemogelijkheden. Handhaving wordt bemoeilijkt omdat de wet onvoldoende wordt nageleefd door de doelgroep. In de evaluaties wordt dit verklaard vanuit de vrijblijvendheid en afwachtende houding van de veldpartijen en de mate waarin deze partijen elkaar als gelijkwaardig en serieuze partner zien; de complexiteit van kwaliteitssystemen en de samenhang met andere wetgeving en beleid; en de lange tijd die de ontwikkeling en implementatie van kwaliteitssystemen gebruikelijk vereisen (ZonMw, 2001; kamerstuk 31961 nr 1, 2.)

Aanvaardbaarheid: weinig eenduidig oordeel

De bevindingen ten aanzien van de aanvaardbaarheid van de wet zijn niet eenduidig. In de eerste evaluatie van de wet wordt gesteld: "De parlementaire behandeling van het wetsontwerp Kwaliteit zorginstellingen verliep vlot en voorspoedig. (...) De overheid had een wetgevingsrichting gekozen waarvan de opzet tevoren uitvoerig met de partijen in het veld was besproken en waarmee deze partijen akkoord waren gegaan." (ZonMw, 2001, p24). Ten aanzien van het draagvlak en steun bij de veldpartijen wordt gesteld: "Bijna unaniem is men van mening dat de wet een goed kader biedt voor het vormgeven en implementeren van het kwaliteitsbeleid van zorginstellingen, in samenhang met de andere spelers en ontwikkelingen in de regio." (ZonMw, 2001, p162). Op basis van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat de Kwaliteitswet in theorie voldoet aan het criterium van aanvaardbaarheid.

E is ook een tegengeluid waarneembaar. In de eerste evaluatie uit 2001 wordt gesteld: "Alleen de zorgverzekeraars kunnen nog niet goed uit de voeten met de verantwoordelijkheid die zij op het vlak van de Kwaliteitswet zorginstellingen hebben." (ZonMw,

2001, p162). De rol en betrokkenheid van patiënten/ consumenten en zorgverzekeraars komt onvoldoende tot uiting. Uit het verslag van de Kwaliteitsconferentie in 2003 (ministerie van Volksgezondheid, 2003) blijkt dat patiënten/ consumenten aangeven dat hun betrokkenheid in sterke mate afhangt van de welwillendheid van de zorgaanbieder.

Dat de veldpartijen jaren na invoering van de wet nog geen overeenstemming hebben bereikt over eenduidige normen voor de kwaliteit van zorg, en dat de wet weinig aandacht krijgt van de raden van bestuur en raden van toezicht in de zorgsector, zijn signalen voor de weinige gelijklopende behoeften, normen en waarden van de betrokkenen en voor de geringe aanvaardbaarheid van de wet.

Uit de verslagen van conferenties, de twee evaluaties en de parlementaire behandeling van de wet blijkt dat veldpartijen aangeven zich te kunnen vinden in de kaders van de Kwaliteitswet en zichzelf de meest aangewezen achten om uitvoering te geven aan de uitwerking van de wet. Zij achten het noodzakelijk dat de minister de kaders van de wet waarbinnen de uitwerking dient plaats te vinden scherp stelt. In dit licht doet de Rekenkamer bij de tweede evaluatie van de wet de aanbeveling aan de minister deze kaders te stellen gezien zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zorg op macroniveau (kamerstuk 31961 nr 1,2). Het ontbreken van deze kaders in de beleving van de veldpartijen en naar het oordeel van evaluatoren kan erop duiden dat de wet onvoldoende aansluit bij behoeften van het veld en afbreuk doet aan de aanvaardbaarheid van de wet.

5.3 Beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet

Subparagrafen 5.3.1 en 5.3.2 bevatten de analyse van de beleidsvoorbereiding aan de hand van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing, die volgens dit proefschrift de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. De belangrijkste bevindingen uit de analyse worden toegelicht in onderstaand tekstvak.

Inleiding tot de beleidsvoorbereiding

De Kwaliteitswet komt tot stand als gevolg van een aantal samenkomende ontwikkelingen waaronder deregulering in het overheidsbeleid in combinatie met de opkomende ontwikkeling van kwaliteitsdenken. Uit de interviews blijkt dat het wetsvoorstel in zijn eenvoud wordt gezien als een goede vervanger voor het gedetailleerde erkenningsstelsel dat tot dan toe wordt toegepast in de zorg. Dit betekent een win-win situatie voor alle betrokkenen. Bovendien zal niemand hardop durven te zeggen tegen kwaliteit te zijn. De nota Werken aan Zorgvernieuwing van het kabinet Lubbers III in

1990 kan worden gezien als het concrete startpunt van de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet. Eén van de speerpunten van de nota is de kwaliteit en kwaliteitsbewaking in zorginstellingen (kamerstukken 21545 nr 1-14). Deze ontwikkelingen, en volgens geïnterviewden in combinatie met een afslanking op de afdeling binnen het ministerie van Volksgezondheid die zich bezig houdt met de erkenningen van zorginstellingen, vormen een momentum voor de totstandkoming van de Kwaliteitswet.

Belangrijkste bevindingen:

De beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet is in zekere zin te kenmerken als een mixed scanning proces waarin het beleid deels wordt gevormd door een vooraf opgesteld plan, de kaderwet, en deels moet worden gevormd op basis van kennis en ervaring van de betrokken actoren.

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet wordt in grote mate bepaald door de ambitie van de minister om te komen tot invoering van deze wet en de keuze van de wetgever voor en het vasthoudende geloof in de werking van geconditioneerde zelfregulering als uitgangspunt voor de interactie met de relevante actoren en als uitgangspunt voor het beleid. De wet wordt verondersteld te leiden tot een cultuuromslag waarbij kwaliteitsdenken het gemeengoed wordt in de zorgsector. Omdat onvoldoende invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden om te komen tot de uitvoering van die geconditioneerde zelfregulering, ontstaan knelpunten op interactioneel gebied tussen de wetgever en de actoren. De werking van geconditioneerde zelfregulering is niet aange-toond, maar de overtuiging van de wetgever in het succes ervan is doorslaggevend.

De betrokken actoren hebben een afwachterende houding en hun tacit knowledge wordt nauwelijks benut. Het ontbreekt aan een gedeelde noodzaak en commitment voor het beleid. De adviezen om te komen tot een betere interactie en een onderbouwing van de wet worden nauwelijks overgenomen door de minister. De wetgever heeft weinig zicht op de verschillende visies, opvattingen en gedragingen van de doelgroepen waarop het beleid zich moet richten. Het beleid sluit niet aan bij de praktijk en de wet leidt niet tot de beoogde cultuuromslag.

5.3.1 Interactiviteit van de Kwaliteitswet

Gesloten en verweven netwerk

De beleidsvoorbereiding in de zorgsector is een historisch gegroeid samenspel tussen de overheid en een aantal grote en bekende spelers in de medische sector. Deze organisaties kennen een lange geschiedenis waarin hun interne samenstelling en hun relatie tot andere partijen in de sector en tot de overheid aan verandering onderhevig zijn mede onder invloed van voorgenomen bezuinigingen en wetgeving. De vertrouwensband met de overheid kent in de loop der tijd wisselingen en het vertrouwen naar de eigen sector lijkt groter dan naar niet- medici (Boot et al, 2005). Dit kan mogelijk worden verklaard vanuit de overtuiging van de eigen professionaliteit en de van oudsher machtige positie en status van de medicus in de samenleving. De zorgsector is voor

niet- medici een redelijk gesloten sector bestaande uit relatief zelfsturende professionals, soms verenigd in belangenorganisaties.

Bij de beleidsvoorbereiding is sprake van vroegtijdige betrokkenheid op eigen initiatief, gedreven vanuit het belang voor de sector of voor de eigen achterban. De overheid en de sector hebben elkaar nodig om ambities te realiseren. De patiënt is afhankelijk van de zorgaanbieder, welke afhankelijk is van de zorgverzekeraar en van de patiënt.

Bij de totstandkoming van de Kwaliteitswet wordt de traditionele kring van actoren uitgebreid met de patiëntenorganisaties. Zij krijgen steeds meer invloed en hun positie wordt meer van belang geacht. Sporadisch wordt de kring van betrokken actoren uitgebreid met een aantal nieuwe actoren met een tijdelijke specifieke taak of rol, zoals in commissies en werkgroepen.

Beleidsvoorbereiding en – uitvoering doorkruisen elkaar

Het exacte startpunt voor de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet is lastig te duiden. De beleidsvoorbereiding start begin jaren negentig van de vorige eeuw wanneer het kabinet Lubbers III het zorgstelsel niet langer houdbaar acht. Het kabinet kiest voor een pragmatische aanpak waarbij een zorginhoudelijke en bestuurlijke ombuiging wordt gemaakt en aandacht is voor de kwaliteit van de zorg. Het kabinet ziet deregulering en zelfregulering als de oplossing voor de houdbaarheid van het zorgstelsel. De overheid moet terugtreden en louter kaderstellend en bewakend optreden en veldpartijen de ruimte geven hun verantwoordelijkheid te nemen (kamerstuk 22113, nr 1-2).

Met een nieuw te ontwikkelen Kwaliteitswet wil het kabinet een minimumkader geven voor de kwaliteit van zorg in zorginstellingen, gebaseerd op de aanwezigheid van kwaliteitszorgsystemen die extern getoetst kunnen worden. De minister ziet de Kwaliteitswet als een plicht vanuit de overheid. Het nieuwe wettelijke regiem is volgens het kabinet nodig om te komen tot bevordering en bewaking van de kwaliteit van zorg in instellingen. Het erkenningstelsel moet worden vervangen want het is te complex en omvangrijk en past niet bij de nieuwe bestuurlijke visie van deregulering (kamerstuk 22113, nr 1-2).

Een belangrijk doel van de voorgenomen Kwaliteitswet is om samenhang aan te brengen in de regelgeving omtrent de kwaliteit van zorg. Een wet die de kwaliteit van zorg in instellingen goed regelt ontbreekt nog. Hoewel geen ernstige omstandigheden zijn geconstateerd in zorginstellingen, of een nulmeting is uitgevoerd naar de kwaliteit in zorginstellingen, dient de wet garanties te bieden voor kwalitatief goede zorg, zo

stelt de minister tijdens de parlementaire behandeling (kamerstuk 22113, nr 1-2). Want het kabinet veronderstelt dat het nieuwe zorgstelsel gedrag dat gericht is op het bevorderen en bewaken van kwaliteit zal uitlokken door de veldpartijen de ruimte te geven het beleid verder in te vullen en met elkaar afspraken en contracten te maken. Van belang daarbij is een goede informatievoorziening door alle partijen. Het kabinet pleit daarom voor instrumenten van certificering en voor verantwoording door zorginstellingen in jaarverslagen. De kwaliteit moet als het ware als een intrinsieke eigenschap tot stand komen en logisch voortvloeien uit het nieuwe stelsel (kamerstuk reeks 21545; 22113 nr 1, 2).

Parallel aan de voornemens van het kabinet worden in 1989 en 1990 in Leidschendam kwaliteitsconferenties georganiseerd met zorgaanbieders, verzekeraars en patiënten om afspraken te maken over het kwaliteitsbeleid van zorginstellingen. Concreet wordt afgesproken dat veldpartijen binnen twee jaar tot afspraken komen over de gebieden waarop de kwaliteitscriteria betrekking hebben; over de procedure om te komen tot het formuleren van die kwaliteitscriteria; en over de ontwikkeling van kwaliteitssystemen. Binnen vijf jaar dienen deze criteria opgenomen te worden in afspraken tussen de veldpartijen en dienen de kwaliteitssystemen operationeel te zijn. Indien de veldpartijen niet tot operationalisatie van kwaliteit komen zal de overheid dit doen. Om de afspraken van de Leidschendam-conferenties te bewaken en de rol van de overheid op het gebied van de kwaliteit van de zorg te volgen, wordt in 1990 de Vaste Commissie Voortgang Ontwikkeling Kwaliteitsbeleid [VC VOK] geïnstalleerd bij de Nationale Raad voor de Volksgezondheid [NRV] (kamerstuk 22113 nr 2; NRV, 1991).

De geïnterviewden zijn verdeeld over wat er eerder was, de wet of de Leidschendam-conferenties. De wetgevingsjuristen van het ministerie van Volksgezondheid zouden al bezig zijn met de voorbereidingen van een wet nog voordat de conferenties plaatsvonden. Volgens de toenmalige voorzitter van de Leidschendam-conferenties is de Kwaliteitswet echter een weerspiegeling van de Leidschendam-afspraken.

Is het belangrijk het exacte startpunt voor beleid te bepalen? In principe niet. Echter, in het geval van de Kwaliteitswet is het verschil van inzicht over dit startpunt van belang voor het oordeel over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en daarmee over de effectiviteit van de wet. Dit wordt hierna toegelicht.

Onduidelijkheid over uitgangspunt

Uit de interviews blijkt dat de wetgevingsjuristen van Volksgezondheid in die tijd iets willen met kwaliteitsbeleid en met minder regels. Want, een veelheid aan regels maakt volgens hen lui. Een kwaliteitswet moet aanzetten tot nadenken over de kwaliteit van

zorg en de overheid moet garanderen dat datgene waaraan burgers zijn overgeleverd, van goede kwaliteit is. De wetgevingsjuristen veronderstellen dat door een globale norm en een systematische werkwijze het systeem van de wet vanzelf zal leiden tot kwaliteit.

Het wetsvoorstel voor de Kwaliteitswet wordt opgesteld in een samenwerking tussen de raadsadviseur van de minister van Volksgezondheid, de wetgevingsjuristen van het departement en de juristen van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst [KNMG].

De wetgevingsjuristen van Volksgezondheid zijn er van overtuigd dat het veld zelf moet komen tot nadere invulling van verantwoorde zorg. Enerzijds omdat de overheid zichzelf niet in staat acht namens het veld te bepalen wat verantwoorde zorg is en anderzijds omdat verondersteld wordt dat het veld zelf goed weet wat daaronder verstaan moet worden. Bovendien zijn de wetgevingsjuristen van mening dat op het moment dat het veld in staat is de norm op te schrijven, deze norm ‘common sense’ is geworden en opschrijven overbodig is. Het wordt onwenselijk geacht vanzelfsprekendheden vast te leggen in een wet. Dat past niet bij de politieke tijdgeest van deregulering en kan de ruimte voor veldpartijen beperken en innovaties remmen, aldus de geïnterviewden.

In de samenwerking tussen de raadsadviseur en de wetgevingsjuristen van het departement ontstaat een discussie over de uitgangspunten van de wet, zo blijkt uit interviews met destijds betrokkenen. Beide partijen zijn van mening dat de voorgenoemen wet het karakter dient te hebben van een kaderwet. In dit kader spreken de wetgevingsjuristen van deregulering. De raadsadviseur noemt het geconditioneerde zelfregulering. Het kabinet neemt de terminologie van de raadsadviseur over. Het verschil tussen deze partijen over het uitgangspunt van de wet leidt ertoe dat onduidelijkheid bij veldpartijen ontstaat over het kader waarbinnen de wet moet worden uitgevoerd. Dit wordt hierna beschreven.

1. Deregulering

Begin jaren negentig zien de politiek en de overheid deregulering als een oplossing voor vele maatschappelijke problemen waarmee zij worden geconfronteerd. Deregulering betekent het terugtrekken van de overheid ten behoeve van de vermindering van de regeldruk in de samenleving en lastendruk voor de overheid (Voet, 2005).

Parallel daaraan ontstaat een ontwikkeling waarin kwaliteit in en van beleid meer centraal komt te staan. Begin jaren negentig presenteert het kabinet de nota Zicht op wetgeving (kamerstuk 22008 nr 1-2) over de kwaliteit van wetgeving omdat zij soms

onvoldoende zicht heeft op maatschappelijke processen waardoor beleid soms de plank mis slaat. In de nota wordt gesteld dat in de jaren zestig en zeventig de wetgever zich naast *codificatie*, waarbij bestaand gedrag in de samenleving wettelijk wordt veranderd, steeds meer gaat bezig houden met *modificatie*. Bij modificatie tracht de wetgever via wetgeving de samenleving te sturen vanuit een maakbaarheidgedachte. Dit laatste heeft volgens het kabinet geleid tot wetten die te beknellend zijn voor burgers of organisaties, die niet of nauwelijks uitvoerbaar of handhaafbaar zijn, onvoldoende samenhangen met andere wetten of te ingewikkeld zijn. Te vaak wordt verondersteld dat wetgeving het geijkte middel is om maatschappelijke problemen op te lossen en een gedragsverandering te bewerkstelligen. De maakbaarheid van de samenleving is volgens het kabinet beperkt (kamerstuk 22008 nr 1-2);

2. Geconditioneerde zelfregulering

Het kabinet stelt dat zonder een wet waarmee gedrag kan worden afgedwongen, overheidsbeleid veelal niet kan slagen. Dit beleid dient tot stand te komen in samenwerking tussen de wetgevingsjuristen, beleidsambtenaren, politici, uitvoerders en handhavers. Wetgeving dient aan te sluiten bij de structurele en culturele kenmerken van de maatschappelijke doelgroep waarop het beleid zich richt teneinde de uitvoering en naleving te vergroten. Dit betekent dat een evenwicht moet worden gevonden tussen overheidsregulering als uitdrukking van de overheidsverantwoordelijkheid versus zelfregulering door veldpartijen binnen dat kader, ofwel geconditioneerde zelfregulering (kamerstuk 22008 nr 1-2).

Uit de geraadpleegde literatuur blijkt dat de term geconditioneerde zelfregulering tot discussies kan leiden. Zoontjes (In: Voet, 2005) stelt dat de term enerzijds een terugtrekkende overheid veronderstelt en anderzijds door de overheid gebruikt wordt om ver in te grijpen in de particuliere sfeer (Zoontjes, In: Voet, 2005).

Witteveen (In: Voet, 2005) stelt dat een wettelijke regeling coördinatie van de wetgever veronderstelt, terwijl zelfregulering die coördinatie aan veldpartijen toekent. Daardoor kan bij geconditioneerde zelfregulering de ruimte die veldpartijen krijgen zowel zeer ruim zijn waarbij de sterkste in het veld bepalend zijn, als zeer gering zijn vanwege de uitgebreide wettelijke bepalingen. Witteveen (In: Voet, 2005) stelt dat bij geconditioneerde zelfregulering in ieder geval sprake dient te zijn van een bepaald minimum aan wettelijke randvoorwaarden met reële ruimte voor zelfregulering. Die zelfregulering betekent een concretisering of aanvulling op het wettelijke kader binnen privaatrechtelijke sfeer, hetgeen voortvloeit uit overleg dat plaatsvindt binnen een publiekrechtelijk kader. Volgens Witteveen (In: Voet, 2005) heeft deregulering die

concretisering of aanvulling op het wettelijk kader niet per definitie voor ogen. Uit de interviews blijkt dat ook de wetgevingsjuristen van Volksgezondheid dit niet voor ogen hadden.

Geconditioneerde zelfregulering wordt gezien als een vorm van zelfregulering met zwaardere overheidsbemoeienis omdat duidelijke eisen worden gesteld aan het gewenste eindresultaat. Loonstra (In: Voet, 2005) spreekt hier van *auto- heteronoom recht*, waarbij de wetgever een regeling eenzijdig en dwangmatig oplegt en de uitwerking overlaat aan veldpartijen. Huls en Stout (In: Voet, 2005) spreken hier van *reflexief recht* waarbij de wettelijke regeling een bepaalde procedure afdwingt die moet leiden tot een gelijkwaardige positie van alle veldpartijen teneinde het gewenste eindresultaat te bereiken. Reden van de wetgever voor het voeren van geconditioneerde zelfregulering kan zijn het besef dat de overheid wel iets móet doen vanuit haar verantwoordelijkheidsplicht maar niets kán doen vanwege de afhankelijkheid van de veldpartijen. Via de aanpak van geconditioneerde zelfregulering worden de voordelen van afdwingbaarheid en handhaafbaarheid gecombineerd met de voordelen van zelfregulering door het veld. Uit de interviews blijkt dat de overheid met name in de beginjaren van de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet afhankelijk is van de veldpartijen en autonoom ingrijpen weinig geaccepteerd is door zorgaanbieders.

Bij de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet beogen de wetgevingsjuristen van Volksgezondheid deregulering en daarmee niet per definitie de uitwerking van de wet in nadere kwaliteitsnormen. Uit interviews blijkt dat het departement van Volksgezondheid meer gericht is op het stimuleren van een bepaald gedachtegoed in het veld dan op het dwingen van zorginstellingen om een kwaliteitshandboek met normen op te stellen. De Leidschendam- conferenties worden niet georganiseerd om te komen tot concrete afspraken over de uitwerking van kwaliteitsnormen maar om draagvlak te creëren voor het voorgenomen kwaliteitsbeleid. De conferenties worden gezien als een noodzakelijk ritueel hiertoe. Kwaliteit is in die tijd een braakliggend terrein in de zorg, dat een groter gewicht en bereik dient te krijgen.

Uit de documentenstudie en interviews blijkt dat de veldpartijen tijdens de Leidschendam- conferenties echter wél in de veronderstelling zijn dat zij dienen te komen tot kwaliteitsnormen en dat die normen input vormen voor de voorgenomen Kwaliteitswet. Veldpartijen maken tijdens de conferenties hierover afspraken met elkaar, zo blijkt uit de conferentieverslagen (NRV, 1991). De wetgever laat de veldpartijen daarin hun gang gaan.

Bovendien blijkt uit de parlementaire behandeling van de voorgenomen Kwaliteitswet dat het kabinet het van belang acht dat de tijdens de Leidschendam- conferen-

ties geformuleerde definitie van kwaliteit nader wordt uitgewerkt (kamerstuk 22113 nr 2). Kwaliteit is gedefinieerd als: 'de mate waarin het geheel van eigenschappen van een product, proces of dienst voldoet aan de eraan gestelde eisen, die voortvloeien uit het gebruiksdoel' (kamerstuk 22113 nr 2, p3). Op basis van het advies Verantwoord verzekerd van de Ziekenfondsraad [ZFR] uit 1989 en een eerder uitgebrachte 'Discussie-nota begrippenkader kwaliteit van de beroepsuitoefening' (1986) van de NRV geeft het kabinet in de nota Kwaliteit van Zorg (kamerstuk 22113 nr 2) de kaders voor de uitwerking van het begrip kwaliteit in vier criteria. Het zorgaanbod dient afgestemd te zijn op de reële behoefte van de patiënt; de verleende zorg dient van een goed niveau te zijn en de zorg dient doelmatig en patiëntgericht te worden verleend. Deze criteria worden eind 1991 naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer opgenomen in de wet. In lijn met de voorwaarden voor geconditioneerde zelfregulering stelt de minister tijdens de parlementaire behandeling van de voorgenomen Kwaliteitswet dat de overheid zal ingrijpen als de veldpartijen niet komen tot nadere invulling van de wet (kamerstuk 22113 nr 2).

Er is een situatie ontstaan waarbij binnen het ministerie van Volksgezondheid geen eenduidig beeld bestaat over het uitgangspunt van de voorgenomen wet. Dit uitgangspunt vormt de stijl van interactiviteit en bij veldpartijen heerst onduidelijkheid over de kaders van de wet en de rolverdeling tussen de veldpartijen en de overheid bij het opstellen en uitwerken van kwaliteitsnormen. Deze onduidelijkheid heeft gevolgen voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van de wet, zoals hierna duidelijk zal worden.

Delegerende stijl van interactiviteit met onvoldoende randvoorwaarden

Volgens het ideaaltypische model in dit proefschrift kenmerkt de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet zich door een delegerende stijl van interactiviteit waarbij de overheid de relevante actoren binnen bepaalde kaders ruimte geeft voor de uitvoering van het beleid. In het geval van de Kwaliteitswet gebeurt dit onder de noemer geconditioneerde zelfregulering. Aan de randvoorwaarden om invulling te geven aan deze stijl van interactiviteit wordt onvoldoende voldaan. Dit leidt tot knelpunten op interactioneel gebied zoals rolonduidelijkheden en een afwachtende houding bij veldpartijen, zo blijkt onder andere uit de evaluaties van de wet (ZonMw, 2001; kamerstuk 31961 nr 1, 2).

De wetgever stelt geen heldere kaders of een minimum aan wettelijke randvoorwaarden. Uit verslaglegging van de NRV (1991) over de Leidschendam-conferenties blijkt dat de veldpartijen een aantal knelpunten benoemen in de realisatie van de

Leidschendam- afspraken. Zo wordt de tijdspanne voor de realisatie van de wet als erg krap gezien; zijn onvoldoende middelen beschikbaar; is geen heldere en formele infrastructuur in het veld van beroepsbeoefenaren aanwezig; zijn afspraken zeer abstract geformuleerd en heeft een aantal partijen niet om tafel gezeten. De patiëntenorganisaties spreken van traagheid bij andere veldpartijen in het uitvoeren van afgesproken initiatieven. Er zou volgens hen sprake zijn van verbrokkeling van de zorgaanbieders in het veld; een passieve opstelling van koepels van financiers; en een gebrek aan menskracht en machtspositie bij de patiënten/ consumentenorganisaties zelf. In lijn hiermee constateren VC VOK en NIVEL begin jaren negentig dat sprake is van tekorten aan financiële middelen om invulling te geven aan de wet (NRV, 1991; NIVEL, 1992).

Bovendien veronderstelt geconditioneerde zelfregulering een bepaalde gelijkwaardigheid tussen veldpartijen teneinde gewenste effecten te kunnen realiseren (Voet, 2005). Uit de parlementaire behandeling van de wet en conferentieverslagen blijkt hiervan weinig sprake. De minister stelt dat het niet gewenst is dat patiënten/ consumenten een wettelijk verplichte rol gaan spelen in het bepalen van de kwaliteit van de zorg omdat dit kan leiden tot het afschuiven van verantwoordelijkheid voor verantwoorde zorg door zorgaanbieders (kamerstuk 23633 nr 8).

Geen vanzelfsprekende representativiteit en eensgezindheid

Uit de interviews blijkt dat de overheid ten tijde van de totstandkoming van de Kwaliteitswet veronderstelt dat de landelijke organisaties een goede representatie vormen van hun eensgezinde achterban en deze ook in de greep hebben, bijvoorbeeld tijdens de Leidschendam- conferentie. Volgens de geïnterviewden is deze veronderstelling niet terecht en heeft de overheid zich onvoldoende rekenschap gegeven van de verdeeldheid binnen de achterban.

Globale opzet van wet

De minister kiest ervoor om de uitwerking van het beoogde kwaliteitsbeleid niet op te leggen aan de veldpartijen omdat naar zijn oordeel de zorgsector zelf de kennis en expertise heeft (kamerstuk 22113 nr 3). Zo stelt de minister in 1994 in reactie op het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel voor de Kwaliteitswet dat het wetsvoorstel geen gedetailleerde uitwerking geeft want ook zonder wettelijke regelingen weet de beroepspraktijk waaraan zij zich dient te houden. De globale opzet sluit volgens de minister aan bij de behoefte van de praktijk, namelijk regels aangaande de

opzet van een zorginstelling; de systematische bewaking van kwaliteit en mogelijkheden om te komen tot kwaliteitsverbetering (kamerstuk 23633 nr A).

De minister bevestigt de keuze voor de globale opzet van de wet nogmaals in reactie op het voorbereidende onderzoek van de Vaste commissie van de Tweede Kamer medio 1995, naar wiens oordeel het noodzakelijk is een nadere concretisering te geven van het begrip verantwoorde zorg en van de minimale prestatie die geleverd moet worden teneinde de toetsbaarheid van kwaliteit niet in gevaar te brengen en de kwaliteit van zorg te kunnen borgen (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

Volgens de minister is het ongewenst een nadere definiëring van het begrip verantwoorde zorg te geven of kwaliteitscriteria op te nemen in de voorgenomen wet. Dit vanwege de verscheidenheid en gewenste flexibiliteit in de zorg. De minister spreekt liever van een globale en flexibele norm dan van een vage norm. De definitie van verantwoorde zorg zal in de praktijk meer omvatten dan alleen doelmatigheid, doeltreffendheid en patiëntgerichtheid. Professionele ervaring en gezond verstand spelen volgens de minister een grote rol in de beoordeling van de kwaliteit van zorg. De minister stelt dat het van belang is dat zorgaanbieders zelf de definitie van verantwoorde zorg bepalen omdat zij ook zelf de verantwoordelijkheid hebben deze na te streven. Het is dan niet gewenst dat anderen, bijvoorbeeld patiënten hierin een wettelijk verplichte rol. De minister ziet een objectieve toets van kwaliteit van zorg niet mogelijk. Het gaat meer om de organisatie van de afzonderlijke zorgelementen in een zorginstelling dat als geheel leidt tot betere zorg. De minister stelt dat de keuze voor een globale norm een bestuurlijke keuze is. Een gedetailleerd stelsel met een centrale en dominante rol van de overheid heeft niet geleid tot betere zorg en die betere zorg is door het gebrek aan flexibiliteit belemmerd. Het probleem van de afgelopen jaren is volgens de minister niet dat we niet weten wat verantwoorde zorg is, maar dat we niet beschikken over de juiste of voldoende instrumenten en/ of systemen om in te grijpen en orde op zaken te stellen (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

Onvoldoende gedeelde noodzaak en commitment

Uit interviews met destijds betrokken partijen blijkt dat begin jaren negentig sprake is van een langzaam opkomende aandacht voor kwaliteitsdenken in de zorg. Het is een trend die is overgewaaid uit de Verenigde Staten en wordt uitgedragen in de zorgsector door de toenmalige voorzitter van de Leidschendam- conferenties. Het kwaliteitsdenken krijgt meer publieke bekendheid onder andere vanwege internationale ontwikkelingen op dit gebied. Hoewel in Nederland bij een aantal betrokken actoren de overtuiging leeft dat het in de zorgsector beter zou kunnen, is het kwaliteitsdenken in de

zorgsector begin jaren negentig in Nederland nog geen gemeengoed of breed gedeelde noodzaak. Het kwaliteitsdenken in de jaren negentig is nog amper in ontwikkeling en komt moeizaam van de grond. Het is geen vanzelfsprekendheid kwaliteitsbeleid te voeren. Volgens het kabinet zou de voorgenomen Kwaliteitswet echter aansluiten bij al lopende ontwikkelingen in de praktijk (kamerstuk 22113 nr 9; 23633 nr A).

Op basis van de interviews kan deze veronderstelling niet worden bevestigd. Dit komt volgens een aantal geïnterviewden aan het licht bij de eerste activiteiten gericht op het in kaart brengen van de kwaliteit van de zorg, waardoor zichtbaar wordt dat het in een aantal zorginstellingen niet zo positief gesteld is met die kwaliteit dan aanvaankelijk wordt verondersteld door de overheid en door het veld zelf. Zorginstellingen blijken niet altijd in staat de stand van hun kwaliteit in te zien of te onderkennen. Bovendien is de Kwaliteitswet een onderwerp dat in de jaren negentig weinig burgers in de samenleving boeit. Van een intensieve informatievoorziening naar patiënten/ consumenten en van communicatie met de samenleving is weinig sprake, zo concluderen onder andere het VC VOK (NRV, 1991), de NRV (1992) en de Vaste commissie van de Tweede Kamer (kamerstuk 23633 nr 7) hoewel de minister tijdens de parlementaire behandeling het belang ervan onderstreept (kamerstuk 23633 nr 8). Uit de interviews blijkt dat met name begin jaren negentig het kaderstellende karakter van de wet veel voorlichting aan de veldpartijen vereist.

Geïnterviewden spreken van een weinig gevoelde noodzaak van veldpartijen om invulling te geven aan de Kwaliteitswet. Veldpartijen hebben geen gelijke perceptie over verantwoorde zorg of over kwaliteitsnormen. Zij slagen er niet in tijdens de Leidschendam- conferenties en later in 2003 tijdens een aantal zorgconferenties te komen tot eensgezindheid. Zo is volgens de commissie Hospitality Care [commissie Kennedie], in 2004 aangesteld door de staatssecretaris om onderzoek te doen naar de zorg in verpleegtehuizen, sprake van een groot verschil in taal tussen zorginstellingen en ontbreekt het aan een gedeelde visie op de kwaliteit van zorg (kamerstuk 28439 nr 9). De noodzaak voor de wetgeving zoals de overheid deze ziet wordt volgens geïnterviewden door veldpartijen niet breed gedeeld. Volgens de Raad van State en de Tweede Kamer is de noodzaak van de wetgeving onduidelijk (kamerstuk 23633 nr A, 7).

Rolonduidelijkheden en een afwachtende houding

De beleidsvoorbereiding van de wet kenmerkt zich door rolonduidelijkheden en door een vrijblijvende en afwachtende houding van betrokken partijen (ZonMw, 2001; kamerstuk 28 600 XVI, nr. 22; kamerstuk 31961 nr 1,2).

Uit de parlementaire behandeling van de voorgenomen Kwaliteitswet en uit de evaluaties van de wet blijkt dat de betrokken actoren een afwachtende houding naar elkaar innemen (kamerstuk 28439 nr 2; ZonMw, 2001; IGZ, 2003; kamerstuk 31961 nr 1,2; RVZ, 2009).

Uit interviews blijkt dat tijdens de totstandkoming van de wet het ministerie van Volksgezondheid en de veldpartijen elkaar hebben aangekeken waar het gaat om de definitie van verantwoorde zorg en ontwikkeling van kwaliteitsnormen. Het ministerie stelt in die tijd dat zij geen normen kán noch wil opstellen en het veld stelt die normen niet op onder andere omdat het niet lukt te komen tot een eenduidige definitie van kwaliteit en de veldpartijen de kaders van de wet onduidelijk achten.

De ruimte die de wetgever aan de veldpartijen toebedeelt om invulling te geven aan de wet lijkt een verlamdende werking te hebben omdat de wettelijke kaders van die ruimte door de veldpartijen als onvoldoende duidelijk worden ervaren. Geïnterviewden geven aan dat stimulerende en innovatieve activiteiten van een aantal veldpartijen om gezamenlijk te komen tot kwaliteitsindicatoren een relatief incidenteel en geïsoleerd karakter hebben ten opzichte van de rest van het veld. De concrete resultaten van het actie- en vernieuwingsgericht handelen van sommige instellingen of individuen worden onvoldoende doorgepakt op grotere schaal, mogelijk vanwege het ontbreken van een kritische massa voor verandering, aldus geïnterviewden.

De afwachtende houding van veldpartijen is verklaarbaar vanuit de onduidelijkheden die door de veldpartijen worden ervaren ten aanzien van wettelijke kaders. Hoewel de minister het de verantwoordelijkheid acht van de overheid te zorgen voor een cultuuromslag in kwaliteitsdenken, verklaart de minister de achterblijvende resultaten van de wet vanuit de incubatietijd die nodig is voor veldpartijen om te groeien in hun rol, en vanuit het consequent oppakken van die rol en doen wat afgesproken is (kamerstuk 28439 nr 2).

Uit interviews met destijds betrokkenen blijkt dat de Leidschendam- afspraken met opzet wat vaag geformuleerd zijn. De conferenties zijn een van de eerste momenten waarop gezamenlijk wordt nagedacht over kwaliteit in de zorg. Alleen al het nadenken daarover is revolutionair. Dat leidt volgens een aantal geïnterviewden logischerwijs niet gelijk tot concrete en harde afspraken. Ook de overheid wil daarin niet te dominant optreden uit angst de tere aanzetten tot kwaliteitsdenken teniet te doen.

Een andere mogelijke verklaring voor de rolonduidelijkheden is volgens de geïnterviewden de weinig gedeelde noodzaak voor het beleid en de groeiende kloof tussen het departement en de veldpartijen. Op het departement werken steeds minder ambtenaren met een medische achtergrond en met goede contacten met het veld. Boven-

dien is volgens een aantal geïnterviewden destijds sprake van gebrekkige nazorg van de overheid. De wet was klaar dus de taak zat erop.

Uit de interviews blijkt dat actoren verschillende motieven hebben om te participeren bij de Leidschendam- conferenties. Er is niet per definitie sprake van een oprecht gedeelde noodzaak en commitment voor de Kwaliteitswet. Een aantal actoren is betrokken vanuit de ambitie voor een betere kwaliteit van zorg. Andere actoren participeren niet louter vanuit het belang dat zij hechten aan die kwaliteit, hoewel volgens geïnterviewden niemand het belang daarvan hardop zou ontkennen. Sommige actoren hebben er belang bij dat de kwaliteitslat niet te hoog wordt gelegd omdat kwaliteit is gekoppeld aan geld. Door aanwezig te zijn in Leidschendam trachten zij te voorkomen dat anderen de lat voor hen bepalen. De afweging om te participeren aan de conferentie wordt volgens geïnterviewden door een aantal zorginstellingen gemaakt op basis van de mate waarin het participeren kan leiden tot meer geld of meer politieke druk om ambities gerealiseerd te krijgen. Want, zo blijkt uit de interviews, zorginstellingen met een gezonde financiële situatie participeren meer vanuit ‘oprechte’ aandacht voor de kwaliteit van zorg.

Andere motieven voor participatie zijn volgens geïnterviewden de publiekelijke erkenning van het belang van kwaliteit, gecombineerd met een behoefte ‘om voorlopig weer met rust gelaten te worden’ door ondertekening van gemaakte afspraken. Ook wordt als mogelijk motief genoemd de poging om de professionele autonomie hoog te houden. In die tijd is de ontwikkeling ingezet waarbij andere partijen in de zorgsector, waaronder de zorgverzekeraars, een steeds grotere rol innemen. Zorgaanbieders hebben wellicht het gevoel gehad aan terrein te verliezen en denken via de Leidschendam-conferenties de grip terug te krijgen.

Snelheid, weinig flexibiliteit

De weinig gedeelde noodzaak van de Kwaliteitswet leidt er niet toe dat de beleidsvoorbereiding bijzonder moeizaam verloopt. De overheid is standvastig in haar ambitie te komen tot een Kwaliteitswet. Het wetsvoorstel krijgt het akkoord van betrokkenen en het komt tot een wet, maar van echt commitment om daaraan actief uitvoering te gaan geven is volgens geïnterviewden weinig sprake. Het spanningsveld tussen de autonomie van de zorgsector versus het opleggen van marktwerking door de overheid speelt volgens de geïnterviewden daarbij een rol. De overheid kan de medische sector met de Kwaliteitswet niet dwingen tot een andere manier van werken en volgens geïnterviewden kan de positie en handelingswijze van de medische groep overeind blijven dankzij emotionele overwegingen van patiënten ‘want mijn arts is zo aardig.’

Eind mei 1995 benadrukt de minister in zijn reactie op de Vaste commissie het belang van een voortvarende aanpak. Want, het bestaande zorgstelsel voorziet niet in sancties bij onvoldoende kwaliteit van zorg. Bovendien raken zorginstellingen die hun kwaliteit willen borgen gefrustreerd door het oerwoud van regels en richtlijnen. In zijn reactie gaat de minister nader in op een aantal aspecten van de wet (kamerstuk 23633 nr 8).

In 2002 en 2003 wordt een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. Deze hebben onder andere betrekking op de bevoegdheid van een klachtencommissie onverkort melding te maken van een ernstige klacht aan de Inspectie zonder vooraf toestemming en een toets op rechtmatigheid te vragen. Dit laatste wordt ingevoerd zonder overleg met de veldpartijen. De minister heeft diverse brieven van commissies en koepelorganisaties ontvangen over de nadelen van de verplichting. Onder andere de KNMG schetst een ernstig beeld bij invoering van de verplichting. Dit beeld acht de minister wat overdreven. De minister stelt dat de gevolgen van een meldingsplicht niet nader onderzocht zijn, want een klachtencommissie wordt niet tot meer verplicht dan zij toch al gedaan zou hebben (kamerstuk 28489 nr 6- 8, 21a, 213b)

Kritiek op vasthoudende rol van de overheid

Ten tijde van de totstandkoming van de Kwaliteitswet wordt meerdere malen advies uitgebracht over de rol die de overheid zou moeten innemen tijdens de beleidsvoorbereiding en – uitvoering van de voorgenomen Kwaliteitswet om deze wet zijn effect te laten sorteren. Deze rol heeft met name te maken met het helder stellen van de kaders en normen van de wet en het borgen van het patiëntenperspectief.

In 1991 brengen de ZFR en de NRV advies uit over de voorgenomen Kwaliteitswet. De Raden stellen dat voorkomen moet worden dat de taken en bevoegdheden van de regionale overheid en uitvoerende partijen elkaar doorkruisen. Het kabinet ziet hierin geen rol voor zichzelf weggelegd. De Raden adviseren een onderscheid tussen een minimaal niveau aan zorg en een optimaal niveau. Zij achten het een taak van de overheid het minimale kwaliteitsniveau te waarborgen. Het kabinet acht dit onwenselijk. Ook missen de Raden expliciete aandacht van de wetgever voor de rol van de patiënt. De minister stelt dat al jaren patiëntenbeleid wordt ontwikkeld en de activiteiten op dit gebied daarom niet separaat zijn vermeld (kamerstuk 22113 nr 3, 4).

In maart 1992 verzoekt de minister de NRV, de ZFR, de Raad voor het Binnenlands Bestuur [RBB] en het College voor ziekenhuisvoorzieningen om advies over de Kwaliteitswet. De adviesorganen stellen in hun advies het abstracte karakter van de voorgenomen Kwaliteitswet ter discussie. Ze adviseren een noodzakelijk minimaal

niveau van kwaliteit en geobjectiveerde normen voor verantwoorde zorg op micro- en macroniveau op te nemen in de wet. Kwaliteitsnormen dienen volgens de adviesorganen over een breed draagvlak te beschikken en de wijze van totstandkoming van die normen is van invloed op het draagvlak en de impact ervan. De adviesorganen achten duidelijke communicatie cruciaal voor de implementatie van de Kwaliteitswet. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor de wetgever (ZFR, 1992; kamerstuk 23633 nr 7; College voor ziekenhuisvoorzieningen, 1992).

In 1993 brengt de NRV advies uit over de mogelijkheden van certificering in de zorg. De NRV ziet nadelen zoals toename van regeldruk. De staatssecretaris ziet geen rol weggelegd voor de overheid om deze nadelen van certificering te bestrijden. Die rol moet een in te stellen coördinatie- commissie krijgen. De mening van de NRV dat de overheid de taak heeft de coördinatie- commissie in te stellen deelt de staatssecretaris niet. Hij is van mening dat deze taak belegd dient te zijn bij de veldpartijen en is bereid het voortouw te nemen (kamerstuk 22113 nr 9).

De Raad van State is in 1994 van oordeel dat de normen van verantwoorde zorg onvoldoende gedefinieerd zijn. Het aan het veld overlaten van de nadere invulling van dit begrip acht de Raad onwenselijk. Problemen zijn te voorzien gezien de grote diversiteit van het veld en van het ontbreken van een duidelijke normering vooraf. Ook de ruimte die de wetgever laat voor eigen interpretatie van de kwaliteitsnormering door instellingen, die op individueel niveau kunnen afwijken van afspraken op koepelniveau, acht de Raad ongewenst. De Raad is daarnaast van mening dat de bedoelingen en uitgangspunten van het kabinet ten aanzien van dit wetsvoorstel onvoldoende duidelijk zijn. In lijn met de adviezen van de NRV, ZFR, RBB en het College voor ziekenhuisvoorzieningen acht de Raad het ongewenst dat het toezicht en de aanwijzingsbevoegdheid is belegd bij Gedeputeerde Staten en de burgemeesters van vier grote steden. Een centrale aanwijzingsbevoegdheid acht de Raad noodzakelijk om versnipperd beleid te voorkomen in een situatie waarin normen vaag zijn (kamerstuk 23633 nr A).

Uit de evaluatieonderzoeken van NIVEL in 1994 en 1995 naar de kwaliteit van zorg blijkt dat de vrijblijvendheid van de wet een knelpunt in de continuïteit van kwaliteitsdenken is en dat de stelselmatige betrokkenheid van patiënten versterkt moet worden door de wetgever (NIVEL, 1994, 1995).

Begin 1995 presenteert de Nederlandse Patiënten/ Consumenten Federatie [NP/CF] een schaduwwet van de voorgenomen Kwaliteitswet. Dit uit onvrede over het feit dat zorgaanbieders zelf dienen te bepalen wat verantwoorde zorg is en geen eenduidigheid bestaat over de elementen die een jaarverslag moet bevatten. In tegen-

stelling tot de voorgenomen Kwaliteitswet van het kabinet omvat de schaduwwet de bepaling van een niet- vrijblijvend overleg tussen zorgaanbieders, zorgverzekeraars en patiënten/ consumentenorganisaties. De minister onderkent dat het wetsvoorstel Kwaliteitswet scherper kan worden gesteld ten aanzien van het patiëntenperspectief en neemt in een nota van wijziging de voorstellen van de NP/CF mee. Tevens wordt de toezegging gedaan dat de Kwaliteitswet na vijf jaar wordt geëvalueerd op het effect van de wet op de integratie van het patiëntenperspectief in het kwaliteitsbeleid van zorginstellingen (kamerstuk 23633 nr 7- 9).

In maart 1995 benadrukt de Vaste commissie voor Volksgezondheid in het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel van de Kwaliteitswet dat de rol van de patiënt onvoldoende tot uiting komt. In reactie daarop stelt de minister dat het patiëntenbelang voorop staat en indirect via de wet wordt geborgd. De minister acht de Kwaliteitswet in opzet niet geschikt om de positie van de patiënt wettelijk te verankeren. Bovendien zijn hierover volgens de minister geen afspraken gemaakt tijdens de Leidschendam- conferenties (kamerstuk 23633 nr 7).

De adviezen omtrent het versterken van het patiëntenperspectief leiden in 1995 tot een aantal nota's van wijziging en amendementen welke worden aangenomen. Zo dient een zorginstelling overleg te voeren met de belangenbehartigers van patiënten in de regio en moet zij de resultaten van dat overleg betrekken bij het kwaliteitsbeleid. Ook dient in het jaarverslag verantwoording te worden afgeleid van de betrokkenheid van patiënten en van de wijze waarop kwaliteit wordt beoordeeld. De amendementen met betrekking tot de verstrekking van informatie door zorginstellingen aan patiënten/ consumenten acht de minister niet wenselijk omdat het niet past binnen de systematiek waarin alleen de inspectie de bevoegdheid tot toetsing op naleving heeft (kamerstuk 23633 nr 9- 20).

De minister neemt de adviezen met betrekking tot een sterkere rol van de overheid in het bepalen van de kaders en normen van de wet niet over. Zo stelt de minister tijdens de parlementaire behandeling van de wet dat nadere bepalingen door de overheid onvoldoende recht doen aan de karakteristieken van de praktijk en kunnen leiden tot verstarring. De minister benadrukt het belang van draagvlak en acceptatie bij veldpartijen voor de wet en ziet op meerdere elementen van de voorgenomen wet en de beleidsvoorbereiding daarvan geen rol voor zichzelf weggelegd, waar anderen die wel zien. Want volgens de minister zullen de normatieve elementen in de wet als vanzelf gaan groeien in de praktijk (kamerstuk 23633 nr 9- 20).

Uit de interviews blijkt een aantal verklaringen mogelijk voor deze vasthoudendheid aan het uitgangspunt van geconditioneerde zelfregulering. Zo kan sprake zijn van

angst van de overheid dat een actievere opstelling ertoe leidt dat de van nature autonome medische sector de spreekwoordelijke kont tegen de krib gooit en van kwaliteitsdenken niets meer terecht komt. Het kwaliteitsdenken dat gepaard gaat met transparantie en verantwoording is in die tijd in die sector een delicate kwestie. Andere mogelijke verklaringen zijn de overtuiging van de positieve effecten van geconditioneerde zelfregulering; dit uitgangspunt niet durven loslaten uit angst voor gezichtsverlies of voor het onbekende; een gebrek aan kennis en inzicht in alternatieve oplossingen; of een bewust gekozen aanpak van de aanhouder wint.

Weinig aandacht voor cultuuromslag na beleidsvoorbereiding

De overheid beoogt met de Kwaliteitswet een cultuuromslag in de zorgsector te realiseren en de minister acht het de verantwoordelijkheid van de overheid hiervoor te zorgen (kamerstuk 28439 nr 2). Uit de evaluaties van de wet blijkt deze na inwerkingtreding ervan nog onvoldoende plaats te vinden (ZonMw, 2001; kamerstuk 31961 nr 1,2).

Volgens geïnterviewden wordt de mate waarin de wet zijn effect sorteert niet zozeer bepaald door de inhoud van de wet maar door de wijze waarop veranderingen worden gemanaged door de overheid. Het veld is ten tijde van de wet nog niet klaar voor het systematisch werken aan kwaliteit met verantwoording en transparantie, zo blijkt uit de interviews. Lange tijd heeft de overheid geen aandacht voor dit regievraagstuk. Bovendien gaat in die tijd de politieke aandacht meer uit naar andere onderwerpen zoals naar doelmatigheid in plaats van naar kwaliteit. Kwaliteit komt incidenteel op de agenda via calamiteiten of via de wachtlijstenproblematiek. De cultuuromslag kan zich nog niet voltrekken. Volgens geïnterviewden is de overheid te ambitieus geweest met de Kwaliteitswet en is onvoldoende aandacht besteed aan leerervaringen. De Kwaliteitswet en de implementatiewijze dienen volgens een aantal geïnterviewden te leiden tot meer bewustzijn van het kwaliteitsdenken bij zorginstellingen. De wijze waarop dit plaatsvindt, is in een aantal gevallen gebaseerd op ervaringen in andere sectoren, zoals de industriële sector. Volgens geïnterviewden is het kopiëren van een bepaalde aanpak uit een andere sector naar de medische sector ook niet altijd effectief.

5.3.2 Wetenschappelijke onderbouwing van de Kwaliteitswet

De beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet kenmerkt zich door de afwezigheid van wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Het ontbreekt aan een vooraf geconstrueerde en wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie. Aan de criteria waarmee wetenschappelijke onderbouwing wordt geoperationaliseerd is nauwelijks invulling

gegeven. Dit leidt ertoe dat de beleidstheorie van de wet onvoldoende aansluit bij de handelingstheorie van de doelgroep.

Naar het oordeel van de Raad van State zijn de bedoelingen en uitgangspunten van het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk, is het wetsvoorstel onvoldoende onderbouwd en is de uitvoering van de wet voor betrokken partijen onvoldoende inzichtelijk (kamerstuk 23633 nr A). De Vaste commissie voor Volksgezondheid in de Eerste Kamer twijfelt bij de behandeling van het wetsvoorstel in 1995 over de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Als voorbeeld noemt zij de onduidelijkheid over de wijze waarop de kwaliteit van zorg wordt geborgd en over de wijze waarop zorginstellingen die achterblijven, kunnen bijtrekken terwijl deze niet financieel worden ondersteund (kamerstuk 23633 nr 3a). Hierna volgt een toelichting.

Stijl van interactiviteit als beleidstheorie

Volgens het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding kent de Kwaliteitswet geen wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie. De beleidstheorie van de wet wordt gevormd door de stijl van interactiviteit, het uitgangspunt van geconditioneerde zelfregulering.

De Kwaliteitswet wordt op het ministerie van Volksgezondheid geconstrueerd. Uit de documentenstudie en de interviews blijkt aan de totstandkoming van de wet geen expliciete onderbouwing op basis van wetenschappelijke kennis of tacit knowledge ten grondslag te liggen anders dan het uitgangspunt van geconditioneerde zelfregulering (kamerstuk 22113 nr 2).

Volgens geïnterviewden wordt in die tijd weinig tot geen onderzoek verricht naar de werking en effectiviteit van wetgeving of naar de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan wetten. Wetten komen tot stand door logisch na te denken of naar het voorbeeld van de traditie binnen het eigen beleidsterrein. Daarbij wordt bestaande wetgeving aan een vernieuwingsslag onderworpen op de elementen die dit behoeven. Dit gebeurt vaak in samenwerking met de uitvoerder.

Het kabinet stelt dat een klein aantal ervaringen in zorginstellingen die al werken met kwaliteitszorgsystemen en de ervaringen in de industriële sector aantonen dat dergelijke systemen hun effect sorteren (kamerstuk 22113, nr 1-2). Een aantal geïnterviewden stelt hierover dat ervaringen in zorginstellingen in die tijd zeer summier zijn en ervaringen in andere sectoren door de zorgsector niet altijd als relevant worden beschouwd. In de zorgsector is niet overal en altijd sprake van een algemeen en gedeeld besef dat de ene werkwijze een beter resultaat oplevert dan de andere of dat een systematische en transparante werkwijze leidt tot betere resultaten. Als dat besef er al

is, is dat met name in academische settings. Bovendien hebben de summierende best practices in de zorg geen olievlekwerking voor de sector, vermoedelijk vanuit het ontbreken van een noodzaak om tot verandering over te gaan en het idee dat verandering gepaard gaat met hoge kosten, aldus geïnterviewden.

Weinig onderzoek, veel advies en weinig benutting

In die tijd wordt weinig onderzoek verricht naar kwaliteit, zo blijkt uit de interviews. Gepubliceerde onderzoeken over kwaliteit richten zich meer op definities van kwaliteit of kwaliteitsnormen dan op gedragsaspecten en causale relaties. Tijdens de parlementaire behandeling van de Kwaliteitswet concludeert het kabinet dan ook dat weinig eenduidige wetenschappelijke informatie beschikbaar is (kamerstuk 2113 nr 1-9).

De adviezen die aan de minister worden uitgebracht over causale relaties omtrent kwaliteitsbeleid in de zorg worden door de minister niet overgenomen, zoals het advies van de NRV en de ZFR dat marktwerking niet voor elke zorginstelling een positief effect zal hebben of dat niets bekend is of over de effecten van handhaving via het bestuursrecht (kamerstuk 22113 nr 3, 4). Uit de onderzoeken van het VC VOK en NIVEL blijkt dat de veldpartijen wel behoefte hebben aan nader onderzoek naar factoren die de kwaliteit van zorg beïnvloeden (NRV, 1991; NIVEL, 1992).

Ook andere adviezen die tijdens de beleidsvoorbereiding van de wet worden uitgebracht worden veelal ter zijde geschoven, zoals in de vorige subparagraaf beschreven. Begin jaren negentig stelt het kabinet hierover dat op het terrein van het gezondheids- en zorgbeleid teveel adviezen en beleidsstukken zijn uitgebracht en dat het ambtelijk apparaat onvoldoende in staat is de grote stroom aan informatie te beoordelen en te becommentariëren (kamerstuk 21545 nr 1-14).

De kennis en ervaring van actoren en hun vroegtijdige betrokkenheid bij de totstandkoming van de Kwaliteitswet kunnen in theorie een goede bijdrage leveren aan de inhoud van het beleid en aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Die positieve invloed komt onvoldoende tot uiting, onder meer vanwege de geringe benutting van kennis en ervaring door de overheid en het gebrek aan commitment van veldpartijen om invulling te geven aan de Kwaliteitswet. Ook de geringe flexibiliteit en soms hoge snelheid van het verloop zijn mede van invloed op het geringe aantal leerloops in de beleidsvoorbereiding. De beleidsvoorbereiding biedt vanwege het aantal uitgebrachte adviezen en onderzoeken meerdere leermomenten. Deze leiden nauwelijks tot veranderingen in het verloop of de inhoud van het beleid. De wetgever houdt vast aan het uitgangspunt van geconditioneerde zelfregulering.

Onduidelijkheid in uitgangspunt, kaders, doelen en begrippen in de wet

Uit de vorige subparagrafen is gebleken dat het totstandkomingproces van de Kwaliteitswet zich kenmerkt door onduidelijkheid over het uitgangspunt van de wet en over de kaders en doelen van de wet. Er is sprake van een jarenlange discussie tussen de overheid en de veldpartijen over de begrippen in en aangaande de wet, zo blijkt uit de evaluaties van de wet. Het erkenningstelsel was te gedetailleerd, maar de Kwaliteitswet is weer het andere uiterste aldus een aantal geïnterviewden. Uit de evaluatie van de Rekenkamer in 2009 blijkt dat veldpartijen jaren later werken aan de beoogde begripsverheldering maar dat er nog steeds geen sprake is van volledige en eenduidige operationalisatie van verantwoorde zorg (ZonMw, 2001; kamerstuk 31961 nr 1,2).

Deze geringe operationalisatie van het begrip verantwoorde zorg kan deels worden verklaard vanuit de onduidelijkheden die veldpartijen ervaren over het wettelijk kader van de wet. Daarnaast stellen de geïnterviewden dat het veld waarop de Kwaliteitswet zich richt amorf en gedifferentieerd is, waardoor uniformering van het begrip verantwoorde zorg lastig is. Uniformering veronderstelt dat keuzes worden gemaakt ten aanzien van wat, wie en wanneer kwaliteit bepaalt. Het ondergeschikt maken van eigen inzichten, normen en belangen in het kader van uniformering of het accepteren van buitenaf opgelegde normen zijn in deze sector volgens de geïnterviewden geen vanzelfsprekendheden. Daarbovenop komt de politieke drang om via kwantitatieve gegevens invulling te geven aan transparantie en indicatoren te hanteren die niet per definitie representatief zijn.

Gebrekkige aansluiting tussen beleidstheorie en handelingstheorie

De beleidstheorie van de Kwaliteitswet wordt gevormd door het uitgangspunt van geconditioneerde zelfregulering. De veronderstelling is dat wanneer veldpartijen de ruimte krijgen te bepalen wat verantwoorde zorg is, zij met elkaar afspraken maken en gewenst gedrag als vanzelf wordt uitgelokt, mede onder druk van patiënten/ consumenten (kamerstuk 22113 nr 1-20). Er gaat echter een weinig effectieve gedragsveranderende ofwel modificerende werking van de wet uit en veldpartijen gedragen zich niet zoals met de beleidstheorie van de wet wordt beoogd.

De gebrekkige aansluiting tussen de beleidstheorie en de handelingstheorie kan mogelijk worden verklaard vanuit het gebrek aan inzicht van de overheid in de gang van zaken in het veld. Dit kan mogelijk worden veroorzaakt door de afwezigheid van wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Een voorbeeld in dit kader is de bevinding van NIVEL in een van haar evaluatieonderzoeken dat voor zorgaanbieders

niet de invoering van certificering de prikkel is voor het voeren van een kwaliteitssysteem, maar het anticiperen op de toekomstige eisen van verzekeraars (NIVEL, 1994).

Een tweede verklaring voor de gebrekkige aansluiting tussen de beleidstheorie en de handelingstheorie en voor het gebrekkige inzicht van de overheid in het handelen van het veld is volgens geïnterviewden de veronderstelling van de overheid dat de landelijke organisaties een goede representatie vormen van hun eensgezinde achterban en deze ook in de greep hebben, bijvoorbeeld tijdens de Leidschendam- conferentie. Dit blijkt volgens de geïnterviewden een onterechte veronderstelling. De overheid heeft zich onvoldoende rekenschap gegeven van de verdeeldheid binnen de achterban. Ze dént een juist en volledig beeld te hebben, maar heeft dit in feite niet.

Een derde verklaring is de paradox van geconditioneerde zelfregulering. De terug-tredende houding van de overheid gaat gepaard met een dominante invloed op het totstandkomingproces van de wet (Voet, 2005). Zo had naar beleving van een van de geïnterviewden de overheid een zeer dominante invloed op dit totstandkomingproces door sterk te sturen op de nadere invulling van de wet. Geconditioneerde zelfregulering combineert het geloof in de zelfredzaamheid van de zorgsector met een bepaalde maakbaarheidsovertuiging van de overheid door eenzijdig het regiem en het wettelijk kader op te leggen en nadere invulling door veldpartijen af te dwingen. De overtuiging van de overheid in de werking van de Kwaliteitswet heeft mogelijk een verblindende werking gehad op de beperkte uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid in het veld.

Een vierde verklaring is de verdeeldheid tussen de veldpartijen over de bedoeling van de Kwaliteitswet, zo blijkt uit interviews. Er is weinig sprake van een eenduidige handelingstheorie. Veldpartijen hebben verschillende percepties en belangen omtrent kwaliteitsbeleid. Om te komen tot een gezamenlijk handelingstheorie is het nodig een gemeenschappelijk doel voor ogen te hebben en idealiter te komen tot gedeelde belangen of erkenning van verschillende belangen. Daarvan is onvoldoende sprake, volgens geïnterviewden.

Een vijfde verklaring voor de gebrekkige aansluiting tussen de handelingstheorie en de beleidstheorie is de veronderstelling van de wetgever dat met de wet gedrag kan worden afgedwongen. Dit vereist dat de wet aansluit bij structurele en culturele kenmerken van de doelgroep waarop het beleid zich richt. Het kabinet veronderstelt met de Kwaliteitswet aan te sluiten bij al lopende ontwikkelingen in de praktijk. Dit blijkt echter nauwelijks het geval. Uit de interviews en uit de twee evaluatieonderzoeken blijkt dat de veldpartijen de wet als een weinig toepasbare richtlijn ervaren. Geïnterviewden stellen hierover dat ten tijde van de totstandkoming van de wet de overheid

de overtuiging heeft dat de medische sector de ruimte moet krijgen en het dan vanzelf goed komt. Praktisch uitvoerbare richtlijnen zijn dan niet nodig.

5.4 Onderzoeksvragen beantwoord voor de Kwaliteitswet

Op basis van de voorgaande paragrafen worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord voor de Kwaliteitswet.

1. Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

De stijl van interactiviteit en de vasthoudende rol van de wetgever bepalen in grote mate het verloop van de beleidsvoorbereiding en de inhoud van het beleid. Ook het ontbreken van een gedeelde noodzaak voor het beleid en weinig commitment bij de betrokken actoren is van invloed.

Het ontbreekt aan wetenschappelijke onderbouwing van beleid omdat informatie niet voorhanden is of nauwelijks wordt benut. Ook de geringe bereidheid van de wetgever relevante adviezen, kennis en ervaring te benutten tijdens de beleidsvoorbereiding is bepalend. Er is nauwelijks sprake van een open debat. Knelpunten in de uitvoering van de wet blijven onvoldoende zichtbaar voor de wetgever; de wettelijke kaders, taken en verantwoordelijkheden blijven voor de betrokken actoren onduidelijk. Leereffecten en leerloops treden nauwelijks op tijdens de beleidsvoorbereiding en de afstand tussen de wet en de praktijk blijft bestaan. Er is onvoldoende aandacht en tijd voor de cultuurverandering die met de wet wordt beoogd.

2. Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

De stijl van interactiviteit en de wijze waarop de wetgever deze stijl ten uitvoer brengt beperken de ruimte voor en de invloed van de wetenschappelijke onderbouwing van beleid. Relevante kennis en ervaring die niet passen binnen de uitgezette beleidskoers worden door de wetgever terzijde geschoven. Dit leidt tot een afwachtende en weinig actiegerichte houding bij de veldpartijen en tot weinig leereffecten. Bovendien lijkt de vasthoudendheid van de wetgever ten aanzien van geconditioneerde zelfregulering als stijl van interactiviteit de aandacht voor de representativiteit van veldpartijen te vertroebelen. Hoewel tijdens de beleidsvoorbereiding geïnvesteerd wordt in conferenties

met veldpartijen ten behoeve van het draagvlak, blijft het bij veldpartijen ontbreken aan een gedeelde noodzaak en commitment voor de Kwaliteitswet.

3. In welke mate bevordert een optimale beleidsvoorbereiding de effectiviteit van beleid?

Uit de analyse van de Kwaliteitswet blijkt dat met name de stijl van interactiviteit van grote invloed is op de effectiviteit van het beleid. In afbeelding 14 van bijlage 4 zijn de scores op de criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zichtbaar en in afbeelding 15 de vermoedelijke verbanden tussen enerzijds de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing en anderzijds de effectiviteit van het beleid. Hieruit blijkt het volgende:

- Drie van de negentien criteria van kwaliteit scoren positief. Deze drie criteria betreffen de bruikbaarheid van relevante informatie, de betrokkenheid van een onafhankelijke partij die toeziet op het verloop van de beleidsvoorbereiding en het moment waarop relevante actoren worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding. De positieve scores op deze drie criteria zijn niet van doorslaggevende invloed op de effectiviteit van het beleid, de zestien negatief scorende criteria wel. Actoren zijn van waarde voor de beleidsvoorbereiding en het beleid, maar hun invloed wordt beperkt door de vasthoudendheid van de wetgever aan de gekozen stijl van interactiviteit en door de wil om te bezuinigen en de ingezette beleidskoers voor te zetten;
- Er lijkt sprake te zijn van een positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid omdat een overwegend negatief scorende kwaliteit van de beleidsvoorbereiding gepaard gaat met een lagere effectiviteit;
- De primaire en de secundaire verbanden omvatten beide overwegend negatief scorende criteria. Het onderscheid tussen primaire en secundaire verbanden kan op basis hiervan worden bevestigd noch ontkend.

5.5 Conclusie over de Kwaliteitswet

In deze paragraaf wordt de conclusie getrokken over de hypothese in dit proefschrift aan de hand van de analyse van de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet. Eerst volgt een korte samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Samenvatting

De geringe effectiviteit van de Kwaliteitswet kan aan de hand van de analyse van de beleidsvoorbereiding worden verklaard vanuit de stijl van interactiviteit. Deze stijl beperkt de ruimte voor en invloed van de wetenschappelijke onderbouwing zodanig dat informatie over de te verwachten effectiviteit en over de aansluiting tussen de wet en de praktijk niet vroegtijdig zijn effect kan sorteren ten gunste van het beleid. De stijl van interactiviteit is te gesloten om informatie toe te laten ten gunste van het beleid en draagt er niet toe bij dat veldpartijen komen tot een gedeelde noodzaak en tot commitment voor de Kwaliteitswet.

Aangescherpte hypothese:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de stijl van de interactiviteit die door de wetgever wordt toegepast bij de beleidsvoorbereiding en om de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit. Beide factoren hebben elkaar nodig om te komen tot optimalisatie.

De hypothese kan op basis van de analyse van de Kwaliteitswet worden bevestigd mits een nuancering wordt aangebracht:

- De toepassingswijze van de stijl van interactiviteit door de wetgever is bepalend voor de ruimte voor en de invloed van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid en voor de wijze waarop de beleidsvoorbereiding verloopt. Dit geheel, de samenhang tussen deze twee factoren, is in deze casus bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

6. Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening

In dit hoofdstuk wordt de beleidsvoorbereiding van de Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening behandeld [hierna de nWSW]. Paragraaf 6.1 geeft een beschrijving van de inhoud van deze wet. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de effectiviteit ervan. Paragraaf 6.3 geeft de analyse van de beleidsvoorbereiding van de wet aan de hand van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing, die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. In paragraaf 6.4 worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord voor deze casus. Het hoofdstuk sluit af in paragraaf 6.5 met een conclusie over de hypothese van dit proefschrift naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de relatie tot de effectiviteit van beleid.

Bijlage 5 bevat een overzicht van de bevindingen uit de casusanalyse op alle criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing van het ideaaltypische model en een overzicht van de verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid voor de nWSW.

6.1 Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

Op 1 januari 1998 treedt de nWSW in werking. In de wet wordt geregeld dat de rijksoverheid en de gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen die door een handicap daarop aangewezen zijn. De doelen van de nWSW zijn:

1. Het bieden van aangepast werk aan personen die tot arbeid in staat zijn, maar in belangrijke mate als gevolg van in de persoon gelegen factoren niet- of voorlopig niet- in de gelegenheid zijn tot arbeid onder normale omstandigheden;
2. De arbeid onder aangepaste omstandigheden moet daarbij echter zoveel mogelijk gericht zijn op behoud dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid, mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden (kamerstuk 24787 nr 3).

De staatssecretaris stelt dat de nieuwe regeling een breder doel dient namelijk stroomlijning van regelgeving omtrent gesubsidieerde arbeid en verruiming van gemeentelijke verantwoordelijkheden. “Oogmerk van het nieuwe wettelijk kader is primair om de gemeenten de ruimte te bieden een werkgelegenheidsbeleid te voeren dat kan worden toegesneden aan de individuele behoeften van de doelgroep” (kamerstuk 24787 nr 7, p1).

Veronderstelling ten grondslag aan de wet

De veronderstelling van het kabinet is dat de nWSW bijdraagt aan de vergaande herziening van het sociale stelsel in Nederland dat nodig is in het licht van de hoog oplopende kosten en maatschappelijke en arbeidsgerelateerde ontwikkelingen. Verondersteld wordt dat de invoering van de nWSW en de daarin opgenomen herziening van de definitie van de doelgroep als zijnde dat iemand in staat is tot regelmatige arbeid; een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking heeft; en daardoor alleen onder aangepaste omstandigheden kan werken, alsmede de nieuwe wijze van indicatiestelling, zal leiden tot een verbeterde aansluiting tussen het werk en de arbeidsschiktheid van de werknemer van een sociale werkvoorziening [SW- werknemer]. Ook wordt verondersteld dat minder mensen op de wachtlijnen worden geplaatst (kamerstuk 24787 nr 1- 3, Stb 465, 1997).

6.2 Effectiviteit van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

In 1999 en 2001 wordt een aantal evaluaties uitgevoerd naar de nWSW als geheel, naar onderdelen van de wet en naar aan de wet verbonden taakstellingen. Het onderzoek in 1999 is uitgevoerd door de Rekenkamer en in 2001 door een aantal onderzoeksbureaus in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een aantal onderzoeken en evaluaties richt zich op de gehele wet, andere evaluaties gaan over delen van de wet zoals het toezicht; de indicatiestelling; de regiefunctie van gemeenten; het instrument begeleid werken; het bereik en resultaat van de wet; de wachtlijstproblematiek en de gemengde medezeggenschap in bedrijven.

In de jaren daarna is de nWSW meerdere keren onderwerp van onderzoek onder andere door de Rekenkamer, Research voor Beleid, de Inspectie voor Werk en Inkomen [IWI]. Het merendeel van de onderzoeksresultaten heeft met elkaar gemeen dat de wet als weinig effectief wordt beoordeeld (kamerstuk 26616 nr 1-2; Algemene Rekenkamer, 2001; Ministerie van Sociale Zaken, 2000; Rijnconsult, 2001; SEOR, 2001; Verkaik et al, 2001; IVA, 2001; SEOR, 2002; Bruin, 2001; NOSW, 2001; Veerman et al, 2003; IWI, 2003; Research voor Beleid, 2006; kamerstuk 27914 nr 1; 28130 nr 1, 2,

5; 28831 nr 1-2; 24236 nr 3; 29817 nr 5, 6, 23, 24, 28; 30498 nr 2; 31924 XV nr 2). Hierna volgt een toelichting.

Doeltreffendheid: een negatief beeld

Het oordeel over de doeltreffendheid van de wet is in de evaluatieonderzoeken gebaseerd op de mate waarin de doelen van de wet en de taakstellingen die zijn verbonden aan de wet zijn gerealiseerd. In het totaal van evaluaties overheerst een negatief beeld over de doeltreffendheid en effectiviteit van de wet.

Een aantal keer worden positieve resultaten gevonden, zoals vermindering van de lengte van de wachtlijst. Tegelijk wordt geconstateerd dat niet bekend is of de oorzaak voor de uitstroom gelegen is in de wet of in andere factoren zoals vergrijzing (Ministerie van Sociale Zaken, 2000; kamerstuk 28130 nr 1-2).

Daarnaast wordt geconstateerd dat de doelstellingen van de nWSW niet in alle opzichten worden bereikt, de wachttijd op de wachtlijstenlang blijft en er onvoldoende zicht is op mensen die als gevolg van de nieuwe indicatieprocedure niet meer tot de wachtlijst behoren. Voor sommige onderdelen van de wet ontbreekt het aan nadere taakstellingen om te komen tot doeltreffend beleid. Zo ontbreekt het bij invoering van de wet aan een doelstelling voor de beoogde omvang van de wachtlijsten voor de sociale werkvoorziening en is pas enige tijd na invoering van de wet een doelstelling geformuleerd voor de maximale wachttijd (kamerstuk 26616 nr 1-2; 28831 nr 1-2, 5; IVA, 2001; Rijconsult, 2001; IWI, 2008).

Daarbij ontbreekt het aan een taakstelling voor uitstroom, zijn geen prestaties vermeld over de wettelijk gewenste samenwerking tussen gemeenten en ontbreekt het aan randvoorwaarden om te komen tot doeltreffendheid. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op de aanwezigheid van een financieringssysteem en een te gunstige WSW CAO waardoor mensen niet door- of uitstromen (kamerstuk 26616 nr 1-2; 28831 nr 1-2, 5; IVA, 2001; Rijconsult, 2001; IWI, 2008).

Tevens wordt gesteld dat bij invoering van de wet de richtlijnen voor onafhankelijke indicatiestelling nog niet gereed zijn en het systeem van periodieke herindicatie weinig mogelijkheid biedt voor maatwerk. Het ontbreekt aan een systeem om gemeentelijke verantwoordingsinformatie te valideren en aan een informatieplicht van gemeenten. Ook het toezicht wordt niet uitgevoerd conform de wet. Daarover stelt de minister dat uit de wetstekst, noch uit de parlementaire behandeling kan worden afgeleid op welke wijze het toezicht uitgevoerd dient te worden. (kamerstuk 26616 nr 1-2; 28831 nr 1-2, 5; IVA, 2001; Rijconsult, 2001; IWI, 2008). In 2006 wordt een wets-

voorstel ingediend voor een wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met de wet beoogde doelen (kamerstuk 30673 nr 1-3)

Uitvoerbaarheid: knelpunten

Uit de evaluaties blijkt dat er sprake is van knelpunten in de uitvoering van de wet. Zo ervaren uitvoeringsorganisaties teveel druk om werknemers te laten uitstromen naar reguliere arbeid (Rijnconsult, 2001). Sociale Werkvoorzieningbedrijven [SW- bedrijven] ontvangen nauwelijks prikkels om begeleid werken of de uitstroom naar reguliere arbeid tot een succes te maken. Zij hebben er bedrijfseconomisch belang bij kandidaten te behouden voor het eigen bedrijf. Voor de SW- werknemer vormt de gunstige WSW- CAO een drempel om uit te stromen (kamerstuk 28130 nr 1-2).

SW- bedrijven “ervaren daarbij een grote spanning tussen het realiseren van de twee belangrijkste doelstellingen van de wet: het scheppen van een beschutte werkomgeving voor arbeidsgehandicapten en het streven om hen uit te laten stromen naar reguliere arbeid” (kamerstuk 28130 nr 1-2, p5, 6).

Een ander knelpunt is dat gemeenten onvoldoende kennis en kunde hebben om te komen tot uitvoering van de wet, hun regierol onvoldoende nemen en zelf weinig prioriteiten stellen. De rijksoverheid overvraagt de gemeenten, houdt onvoldoende rekening met hun capaciteiten; heeft bemoeizuchtige neigingen; en zorgt voor te weinig beleidsrust waardoor de capaciteit die nodig is om eigen afwegingen te maken wordt ingezet om de voortdurende stroom van stelselwijzigingen te implementeren, aldus de Rekenkamer (kamerstuk 30498 nr 2; Rijnconsult, 2001; IWI, 2003).

Ten aanzien van de sturing constateert de Rekenkamer dat “de wijze waarop het ministerie van Sociale Zaken de gemeenten aanstuurt bij de uitvoering van de WSW is gebaseerd op een tamelijk theoretische en nauwelijks uitgewerkte visie op de mogelijkheden en belangen van gemeenten om het arbeidsmarktbeleid en in het bijzonder de WSW te regisseren”(kamerstuk 28130 nr 1-2, p34).

Meerdere jaren achtereen constateert de Arbeidsinspectie dat sociale werkplaatsen tekortkomingen in termen van veiligheid laten zien (kamerstuk 29817 nr 28). Het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening [NOSW] (2001) is van mening dat gemeenten ondersteuning dienen te krijgen op uitvoeringsniveau en dat een grote professionele uitvoeringsorganisatie nodig is om de nWSW goed ten uitvoer te brengen.

In de evaluaties wordt een aantal verklaringen geboden voor de knelpunten in de uitvoering van de wet. Zo wordt gesteld dat het bij gemeenten en uitvoerders ontbreekt aan kennis en capaciteiten om tot uitvoering van de wet te komen (Rijnconsult,

2001). Ook zou het ontbreken aan duidelijke kaders om te komen tot uitvoering, zoals objectieve criteria op grond waarvan de arbeidshandicap wordt gecategoriseerd en waarop het advies voor begeleid werken wordt gebaseerd (IWI, 2003). Daarnaast wordt gesteld dat betrokken actoren niet goed bekend zijn met richtlijnen, vanwege de veelheid aan wet- en regelgeving, de snelheid waarmee deze is ingevoerd en de gebrekkige communicatie vanuit de wetgever (IVA, 2001).

Daarnaast worden genoemd de onduidelijkheden in de praktijk over de gemeente als opdrachtgever en het SW- bedrijf als opdrachtnemer. Volgens de Rekenkamer is niet altijd een reden te geven voor het feit dat beleid niet goed ten uitvoering komt (kamerstuk 28831 nr 1-2). Jaren na invoering van de wet constateert de commissie fundamentele herbezinning WSW [commissie de Vries] dat er sprake is van een te grote vrijblijvendheid in de sociale werkvoorziening (kamerstuk 31700 XV nr 30).

Geïnterviewden verklaren de knelpunten in de uitvoering van de wet vanuit de overdracht van de werkgeversrol van het departement naar de Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG]. Het inzicht dat deze rol vereist in de praktijk van de sociale werkvoorziening ligt voornamelijk bij SW- bedrijven en niet bij gemeenten. Daarbij is volgens geïnterviewden bij gemeenten de hulpverlenerrol dominant aanwezig dan de ondernemersrol die de nWSW vereist. Bovendien kunnen gemeenten niet gedwongen worden de uitgezette koers van de VNG te volgen.

Een andere verklaring die wordt geboden is dat het departement het zicht op de uitvoering is verloren. Vanwege de keuze voor decentralisatie komt het departement meer op afstand van de praktijk te staan. Dit leidt er volgens een aantal geïnterviewden toe dat de financiële belangen overheersen en in minder aandacht is voor de behoeften van de doelgroep. Het zicht op de praktijk is volgens geïnterviewden vertroebeld omdat de veldpartijen met wie het departement overleg voert gedreven zijn vanuit hun eigen vaak commerciële belangen en het NOSW als gevolg van de overdracht van de werkgeversrol naar de VNG geen gesprekspartner meer is.

Aanvaardbaarheid: twijfelachtig

De aanvaardbaarheid van de wet als zodanig is geen onderwerp van evaluatie. Uit de interviews blijkt dat de noodzaak om als overheid zorg te dragen voor de sociale werkvoorziening wordt gezien als een maatschappelijk en politiek onbetwist en vaststaand gegeven. Volgens geïnterviewden spelen morele en sociale principes hierbij een rol. De sociale werkvoorziening als instituut lijkt hiermee te voldoen aan de eisen van aanvaardbaarheid. De mate waarin de wet als zodanig aanvaard is, is te betwijfelen. De wet wordt als weinig effectief beoordeeld en de vele wetswijzigingen die voorafgaan

aan en volgen op de nWSW zouden erop kunnen duiden dat de wettelijke regelingen onvoldoende aansluiten bij behoeften, eisen, normen en waarden van betrokken actoren.

6.3 Beleidsvoorbereiding van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

Subparagrafen 6.3.1 en 6.3.2 bevatten de analyse van de beleidsvoorbereiding aan de hand van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing, die volgens dit proefschrift de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. De belangrijkste bevindingen uit de analyse worden toegelicht in onderstaand tekstvak.

Inleiding tot de beleidsvoorbereiding

De totstandkoming van wettelijke regels omtrent de sociale werkvoorziening krijgt gedurende de gehele twintigste eeuw aandacht. Het is een proces waarbij om diverse redenen bestaande regelingen worden gewijzigd, bijvoorbeeld omdat uitbreiding van het sociale voorzieningenstelsel wenselijk wordt geacht of om budgettaire redenen (kamerstuk reeks 8609; 12438; 16429; 16527; 17703; 18810; 20512; 18600; 18810/18932; 19845; 20521; 21153; 22820; 21455; 21447; 23400 XV nr 30; 24787; 24347).

Het startpunt van de beleidsvoorbereiding van de nWSW zou kunnen worden vastgesteld op het moment dat het wetsvoorstel hiertoe media jaren negentig wordt ingediend (kamerstuk 24787 nr 1, 2). In dit proefschrift is er voor gekozen dit startpunt vast te stellen op het moment waarop één van de eerste wettelijke regelingen voor de sociale werkvoorziening wordt ontwikkeld, in de jaren dertig van de vorige eeuw (kamerstuk 8609 nr 3). Die regelingen vormen de aanzet tot de ontwikkeling van de nWSW.

De beleidsvoorbereiding van de nWSW vindt plaats in een hecht netwerk van veldpartijen die als vanzelfsprekend en vroegtijdig betrokken zijn bij de vorming van beleid. Betrokken actoren zijn gematigd in hun standpuntbepaling. De wetgever tracht de zorgdoelstelling en de arbeidsgerichte doelstelling van de sociale werkvoorziening te verenigen in één wet. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kenmerkt de beleidsvoorbereiding zich door het streven van de wetgever naar decentralisatie en bedrijfsmatig werken. Er is weinig sprake van een gemeenschappelijke aanpak van de sociale werkvoorziening door betrokken actoren.

Belangrijkste bevindingen:

De beleidsvoorbereiding van de nWSW is een incrementeel verlopend proces, dat zich afspeelt binnen een kader dat wordt gevormd door doelstellingen en uitgangspunten van de sociale werkvoorziening, die vele jaren ongewijzigd blijven.

De wetgever kiest voor een delegerende stijl van interactiviteit, maar behoudt daarbij de controle met name wanneer de principes van decentralisatie en bedrijfsmatig werken hun intrede doen in het overheidsbeleid en de noodzaak tot bezuinigen toeneemt. De wetgever heeft een groot geloof in de positieve effecten van decentralisatie voor de sociale werkvoorziening, hoewel het succes daarvan niet is aangetoond. Deze stijl van interactiviteit en de overtuiging van de wetgever daarin zijn bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

Het beleid wordt onderbouwd op basis van tacit knowledge in de vorm van probeersels, praktijkervaringen en het uitgangspunt van decentralisatie. Kennis en ervaring worden selectief benut, namelijk voor zover dit past binnen de bestaande kaders en voorgenomen beleidsplannen. De wetgever heeft een onvolledig zicht op de praktijk en de doelstellingen in de wet sluiten te weinig aan bij de praktijk.

De wetgever geeft onvoldoende invulling aan de randvoorwaarden om te komen tot decentralisatie van de wet en de vrijblijvendheid is groot. Betrokken actoren zijn weinig bereid hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijk belang. De met de wet beoogde cultuurverandering wordt belemmerd door de complexe interactie tussen betrokken actoren, de poging om meerdere lastig te combineren doelen in één wet te verenigen en de positie van de sociale werkvoorziening als instituut in de samenleving met morele kanten die de toepassing van bedrijfsmatigheid lastig maken voor betrokken actoren.

6.3.1 Interactiviteit van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

Delegerende stijl van interactiviteit met controle

Volgens het ideaaltypische model in dit proefschrift kenmerkt de beleidsvoorbereiding zich aanvankelijk door een samenwerkende stijl van interactiviteit. Bij de eerste sociale werkvoorzieningregelingen in de jaren dertig van de vorige eeuw wordt aan gemeentebesturen verantwoordelijkheid toebedeeld voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening (kamerstuk 1900 XII nr 6-8; 2800 XII nr 10; 3200 XII nr 10; 8609 nr 3; 4645 nr 1; 8609 nr 3; 2300 XII nr 2; 3200 XII nr 10).

In de WSW van 1969 krijgen gemeentebesturen medebewind en hebben zij een bevorderingsplicht. Zij worden daarin ondersteund door advies vanuit plaatselijke commissies met belangenvertegenwoordigers. De centrale en bepalende rol blijft in handen van de rijksoverheid. Zij heeft tot taak de gemeentelijke uitgaven te verstrekken, toezicht te houden en te adviseren aan gemeentebesturen. De rijksoverheid wordt geadviseerd door de SER (kamerstuk 7800 XV nr 2).

In de jaren tachtig start de beleidsoperatie Budgetfinanciering, Decentralisatie en Deregulering [BDD]. Collectieve uitgaven zijn enorm gestegen en een meer bedrijfsmatige aanpak is nodig om te komen tot bezuinigingen. Met de beleidsoperatie worden meer verantwoordelijkheden gedelegeerd naar gemeentebesturen en wordt gestreefd naar een duidelijke scheiding in taken en verantwoordelijkheden tussen de overheid en de private sociale werkvoorzieningbedrijven. Van volledige decentralisatie en deregulering is geen sprake (kamerstuk 19700 XV nr 78). Met het wetsvoorstel inzake het systeem van vergoedingen, begin jaren tachtig, is gekozen voor een decentrale uitvoering door gemeenten, maar met beïnvloedingsmogelijkheden door de minister (kamerstuk 16429 nr A-C).

Vanaf dat moment kent de beleidsvoorbereiding een meer delegerende stijl van interactiviteit. De wetgever kiest ervoor de gemeenten binnen bepaalde [financiële] randvoorwaarden de mogelijkheid te geven om beslissingen te nemen over het beleid of over de uitvoering daarvan. Dat is een van de belangrijkste doelen van de nWSW: gemeenten meer beleidsruimte geven (kamerstuk 29817 nr 7). Een aantal fracties in de Tweede Kamer stelt dat sprake is van een centralisatiedrang op het terrein van de sociale werkvoorziening, terwijl de algemene lijn van het regeringsbeleid is ingezet op decentralisatie. De PvdA fractie spreekt van slikken of stikken. Dit bevreemdt de staatssecretaris aangezien naar zijn oordeel sprake is van open overleg tussen betrokken partijen. Volgens de staatssecretaris is de verantwoordelijkheid van gemeenten de hoeksteen van de sociale werkvoorziening. Dat neemt niet weg dat sprake is van een wettelijke regeling, wat betekent dat gemeentebesturen niet volledig autonoom kunnen handelen. Bovendien is de invloed van de centrale overheid niet nieuw volgens de staatssecretaris (kamerstuk 16429 nr 5).

De verhouding tussen centralisatie en decentralisatie blijft ook in de jaren erna onderwerp van discussie (kamerstuk 16429 nr 5-7; 17600 XV nr 91, 101; 17703 nr 7-23; reeks 18810; 20512 nr 3; 19700 XV nr 78; reeks 24787; 21153; 22236; 21445; 22800 XV). Met de invoering van de nWSW wordt ernaar gestreefd gemeentebesturen meer ruimte te geven om hun taken en verantwoordelijkheden in te vullen. Uit de evaluaties van de wet en uit de interviews blijkt dit weinig tot uitvoering te komen (kamerstuk 30498 nr 2). De wettelijke kaders voor de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden door gemeenten zijn onvoldoende duidelijk. Dit leidt tot onduidelijkheden in rollen en verantwoordelijkheden binnen de bestuurlijke verhoudingen, welke volgens de geïnterviewden in stand blijven omdat de wetgever vast houdt aan de stijl van interactiviteit.

Incrementeel verloop binnen bestaande kaders

De totstandkoming van de nWSW is een incrementeel proces dat zich kenmerkt door voortdurende uitbouw en bijstelling van bestaande regelgeving ter verbetering van de effectiviteit van wetgeving. Aanleiding voor wijzigingen zijn ervaringen in de praktijk en de ambities van het kabinet te komen tot decentralisatie en bezuiniging. Het incrementele proces vindt plaats binnen de kaders van de bestaande doelstellingen en uitgangspunten van de sociale werkvoorziening.

Volgens de geïnterviewden zijn wijzigingen meer gericht op het houdbaar houden van de bestaande praktijk van de sociale werkvoorziening dan op grote koerswijzigingen ten gunste van de effectiviteit van het beleid. Zij verklaren dit vanuit de zogenaamde meervoudigheid van het beleid in de sociale werkvoorziening en vanuit de vanzelfsprekendheid van de sociale werkvoorziening als instituut in de samenleving. De meervoudigheid heeft betrekking op het combineren van verschillende doelstellingen in één wet. Volgens de geïnterviewden zijn betrokken actoren gematigd in hun standpuntbepaling en wordt het innemen van een meer radicale positie weinig geapprecieerd. Uit de evaluaties blijkt dat decentrale overheden zelf weinig prioriteit durven te stellen (kamerstuk 30498 nr 2).

Sterk verweven netwerk en wantrouwen tussen actoren

Uit de interviews blijkt dat in de sociale werkvoorziening van oudsher sprake is van een hecht netwerk van betrokken actoren. De directeurs van SW- bedrijven hebben een grote invloed op de gang van zaken in de sociale werkvoorziening. Zij fungeren vaak als adviseur van de verantwoordelijke wethouders. In die tijd onderhouden veldpartijen intensieve contacten met de rijksconsulenten van het departement. Binnen het hechte netwerk bemoeien gemeenten zich weinig met de SW- bedrijven. Want zolang deze goed functioneren hebben de gemeenten geen zorgen. Bovendien neemt een groot aantal gemeenten deel aan gemeenschappelijke regelingen waardoor sprake is van vervlechting tussen gemeenten en SW- bedrijven.

Uit de interviews komt naar voren dat al ruim vóór de invoering van de nWSW de verhoudingen tussen betrokken partijen in de sociale werkvoorziening aan verandering onderhevig zijn. De invoering van de beleidsoperatie BDD medio jaren tachtig (kamerstuk 19700 XV nr 78) wordt voorbereid door een samenwerkingsverband van vertegenwoordigers van het departement, het NOSW, een aantal reguliere bedrijven en een aantal wethouders. Dit samenwerkingsverband ontwikkelt een bedrijfsmatige kijk op de sociale werkvoorziening en een gezamenlijke taal om te spreken over de ambities en doelen van de sociale werkvoorziening. De betrokken actoren hebben een

sterke overtuiging in verbetermogelijkheden van de sociale werkvoorziening. Uit de interviews blijkt dat deze gedrevenheid door een aantal veldpartijen wordt ervaren als een topdown onderneming vanuit het departement. Het financiële belang van het departement leidt volgens een aantal geïnterviewden tot wantrouwen en achterdocht. Later, ten tijde van de totstandkoming van de nWSW, is volgens een aantal geïnterviewden sprake van een vergelijkbaar samenwerkingverband. Dit houdt echter geen stand omdat betrokken actoren vertrekken naar andere functies en omdat het wantrouwen groeit vanwege de bezuinigingen die gepaard gaan met de invoering van de nWSW.

Eigen belangen, bestaande verhoudingen en onvoldoende gedeelde noodzaak als obstakel voor cultuurverandering

De invoering van de nWSW dient volgens een aantal geïnterviewden gepaard te gaan met een cultuuromslag in de sociale werkvoorziening die zich kenmerkt door efficiency en bedrijfsmatig werken (kamerstuk 24787 nr 1, 2). Deze omslag komt onvoldoende tot stand omdat de noodzaak voor wetgeving voor betrokken actoren niet altijd duidelijk is. Op een aantal momenten in het proces worden hierover vragen gesteld door de Tweede Kamer, de Raad van State en de SER (17703 nr 6; 24787 B, nr 7; SER, 1986). Uit interviews komt naar voren dat de betrokken actoren onderkennen dat verbeteringen in de sociale werkvoorziening nodig zijn, maar niet bereid zijn hun eigen [financiële] belang ten dienste van het gemeenschappelijk belang te stellen. Uit de interviews blijkt dat de dialoog tussen actoren om te komen tot een gemeenschappelijk belang en een gezamenlijke aanpak nauwelijks wordt gevoerd.

Daarnaast gaat een belemmerende werking uit van de financieringsystematiek op de beoogde cultuurverandering. Uit de evaluaties blijkt dat deze financieringsystematiek ertoe leidt dat SW- bedrijven en gemeenten er belang bij hebben om mensen niet te laten uitstromen (Rijnconsult, 2001). In de evaluaties wordt gesteld dat SW- bedrijven er weinig belang bij hebben om de re-integratiedoelstellingen uit te voeren (kamerstuk 28130 nr 1, 2).

Geïnterviewden stellen dat de complexiteit en meervoudigheid van de sociale werkvoorziening als gevolg van de verschillende doelstellingen die in de wet verenigd worden en de morele elementen daarvan, verhinderen dat actoren komen tot een werkbaar compromis waarin zij hun eigen belang voldoende gerepresenteerd zien. Bestaande informele verhoudingen tussen gemeenten, SW- bedrijven en belangenbehartigers, vaak op individueel niveau, leiden ertoe dat het voor betrokken actoren een te grote opgave is te komen tot een andere manier van werken en tot een andere rol-

invulling zoals met de nWSW beoogd wordt. De geïnterviewden typeren het hechte netwerk als inhoudelijk en relationeel complex en ondoorgroendelijk. Enerzijds is sprake van onderlinge strijd en wantrouwen en anderzijds van een bepaalde afhankelijkheid, gebondenheid en persoonlijk contact. Partijen houden elkaar in de greep.

Uit de evaluaties blijkt dat SW- bedrijven nog vaak intensief betrokken zijn bij taken rondom de voorbereiding van het indicatie- advies terwijl dit met de wet onafhankelijk van het SW- bedrijf zou moeten plaatsvinden (kamerstuk 28130 nr 1, 2).

De ambities van de wetgever te komen tot decentralisatie en bezuinigingen en de snelheid waarmee op een aantal momenten in het proces veranderingen worden doorgevoerd, dragen niet aan bij aan de bereidheid van betrokken actoren te komen tot een gemeenschappelijk belang. Daarbij komt dat volgens geïnterviewden onvoldoende aandacht is voor de begeleiding van het implementatietraject door de wetgever.

Gebrekkige communicatie

Tijdens de beleidsvoorbereiding van de nWSW vindt communicatie plaats met de samenleving en de doelgroep. Zo wordt begin jaren tachtig een wetsvoorstel gepubliceerd in het Staatsblad en worden geïnteresseerden opgeroepen tot reactie (kamerstuk 16429 nr 5). Eerder, medio jaren zeventig, wordt de Tweede Kamer een brief aangeboden van kijkers van de VARA over de ontevredenheid over voorgenomen beleidsplannen (kamerstuk 12660 nr 1).

Uit de interviews komt naar voren dat sprake is van negatieve beeldvorming in de samenleving over de sociale werkvoorziening. Tijdens de parlementaire behandeling geeft de staatssecretaris aan dat mede hierdoor onvoldoende resultaten worden geboekt. De Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER adviseert in 1976 een actieve voorlichtingscampagne (SER, 1976; kamerstuk 20512 nr 3). Uit de evaluatie van het Instituut voor beleidsonderzoek en advies [IVA] (2001) blijkt dat gemeenten en zorginstellingen niet goed op de hoogte zijn van de regelgeving omtrent de sociale werkvoorziening. Dit vanwege de vele wet- en regelgeving hieromtrent; de snelheid van invoering van die regelgeving en de gebrekkige communicatie vanuit de overheid. Later, in 2003 en 2004 blijkt ook uit onderzoek van respectievelijk de Raad voor Werk en Inkomen [RWI] en Research voor Beleid dat communicatie zorgen baart. Eind 2009 kondigt de staatssecretaris een communicatieaanpak aan (kamerstuk 29817 nr 51).

6.3.2 Wetenschappelijke onderbouwing van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

Tacit knowledge en stijl van interactiviteit als beleidstheorie

Volgens het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding kent de nWSW geen vooraf geconstrueerde beleidstheorie ter onderbouwing van het beleid. De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de nWSW zijn gebaseerd op tacit knowledge in de vorm van probeersels en praktijkervaringen. Gaandeweg komen betrokken actoren tot inzichten of ervaringen in de praktijk die aanleiding zijn voor een wetswijziging, zoals de constatering dat het op een zeker moment nog ontbreekt aan een pensioenvoorziening in de sociale werkvoorziening (kamerstuk reeks 22820). Ook zijn veronderstellingen gebaseerd op ervaringen met eerdere wetswijzigingen of maatregelen. Als het ene onvoldoende werkt, zoals stimuleren van doorstroom, wordt het andere geprobeerd, zoals verminderen van instroom (kamerstuk 16625 nr 1-4). De stijl van interactiviteit, decentraliseren, en de politieke ambitie te bezuinigen zijn van grote invloed op de veronderstellingen van het beleid en leiden tot een meer bedrijfsmatige beleidsbenadering ten grondslag aan de wet (kamerstuk 8609 nr 3; reeks 24787; 29817 nr 7).

Beleidsanalyses ter onderbouwing van beleid of naar de te verwachten effecten van het beleid zijn niet aan de orde. Tijdens de parlementaire behandeling wordt door de Raad van State en door Tweede Kamer een aantal keer gesteld dat de doelstellingen, motivatie en onderbouwing van voorgestelde wijzigingen onduidelijk zijn (kamerstuk 24787 nr B, 7; 30673 nr 4, 5, 8, 10; 22820 nr A, B, 1-3). Het ontbreken daarvan leidt niet tot oponthoud van het wetgevingstraject.

Uit de interviews blijkt dat veldpartijen vaak snelle oplossingen willen voor knelpunten in de praktijk. Volgens geïnterviewden zouden beleidsanalyses destijds weinig relevant worden bevonden vanwege de vanzelfsprekende aanwezigheid van de sociale werkvoorziening als instituut in de samenleving. Bovendien zouden analyses naar de opzet van dit instituut een morele discussie kunnen veroorzaken die liever niet gevoerd wordt. Volgens een aantal geïnterviewden heeft achteraf gezien het ontbreken van beleidsanalyses geleid tot onvoldoende inzicht in de lange termijn effecten van het beleid.

Beperkt modifieren

In het begin van de twintigste eeuw zijn de sociale werkvoorzieningregelingen codificerend van aard. Vanaf de jaren tachtig moet een meer modificerende werking uitgaan

van het beleid. Het gaat dan onder andere om het stimuleren van doelmatig handelen en eigen verantwoordelijkheid, zakelijkheid en objectiviteit (kamerstuk reeks 24787; 29817 nr 7).

Uit de evaluaties van de wet en uit de interviews blijkt de modificerende werking van het beleid beperkt. Dit kan worden verklaard vanuit het feit dat bij vrijwel alle wetswijzigingen die in de loop der jaren worden ingevoerd de doelstellingen en uitgangspunten van de wetgeving onveranderd blijven. Betrokken actoren hechten belang aan behoud ervan (kamerstuk 14800 XN nr 27; 16429 nr 5-7; 17703 nr 1-3; 20512 nr 3, 6).

Daarnaast blijkt uit de diverse evaluaties die zijn uitgevoerd vanaf 2001 de stijl van interactiviteit van invloed. De wetgever hanteert een decentrale aanpak met behoud van een bepaalde mate van controle. Dit leidt tot uitvoeringsproblemen, een gematigde houding van betrokken actoren, vrijblijvendheid en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Daarbij komt dat de omslag naar modificerend beleid na jaren van incrementeel beleid. Dit vergt volgens de geïnterviewden een moeilijk te maken cultuuromslag (kamerstuk 26616 nr 1-2; Algemene Rekenkamer, 2001; Ministerie van Sociale Zaken, 2000; Rijnconsult, 2001; SEOR, 2001; Verkaik et al, 2001; IVA, 2001; SEOR, 2002; Bruin, 2001; NOSW, 2001; Veerman et al, 2003; IWI, 2003; Research voor Beleid, 2006; kamerstuk 27914 nr 1; 28130 nr 1, 2, 5; 28831 nr 1-2; 24236 nr 3; 29817 nr 5, 6, 23, 24, 28; 30498 nr 2; 31924 XV nr 2).

Onduidelijke doelen

Vanaf de jaren zeventig moet in de sociale werkvoorziening overdreven koestering plaatsmaken voor een aanpak die aansluit bij de reguliere bedrijfsgang (kamerstuk 8609 nr 3). Volgens de Rekenkamer kan de sociale werkvoorziening niet vergeleken worden met het bedrijfsleven omdat een SW- werknemer niet in staat tot dezelfde arbeidsprestatie als een reguliere werknemer (kamerstuk 18918 nr 1-3, 23)

Omdat de doelstellingen en uitgangspunten van de sociale werkvoorziening ongemoeid blijven kent de wet een zorgcomponent en een bedrijfsmatige component. In de loop der jaren is het accent meer komen te liggen op de bedrijfsmatige component, voornamelijk om budgettaire redenen. Gekozen wordt voor een nieuw budgettair systeem en voor decentralisatie en deregulering (kamerstuk reeks 20512). De zorgcomponent wordt niet losgelaten en er lijkt een frictie te ontstaan met de bedrijfsmatige aanpak van het kabinet (kamerstuk 16625 nr 1- 4). De wetgever tracht verschillende doelen en belangen te verenigen in een wet. De Rekenkamer spreekt van een spanning tussen doelstellingen (kamerstuk 28130 nr 1- 2).

Een aantal geïnterviewden spreekt van tegenstrijdige doelen. Enerzijds is de sociale werkvoorziening een instrument van de sociale zekerheid en anderzijds is het een zorgvoorziening. De sociale werkvoorziening heeft in grote mate een vrijwillig karakter en functioneert in die zin niet als re-integratie-instrument maar kent wel een uitstroomdoelstelling. De geïnterviewden bevestigen de spanning tussen de sociale doelen en de bedrijfseconomische doelen in de sociale werkvoorziening.

In de wetstekst van de nWSW staan de doelen van de wet vermeld (kamerstuk reeks 24787). Uit de documentenstudie en de interviews blijkt dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over deze doelen en de relatie daartussen. Zo geven gemeenten verschillend invulling aan doelstellingen van de wet en hebben zij een verschillend beeld van wanneer een doelstelling bereikt is (kamerstuk 28130 nr 1, 2; SEOR, 2002; Veerman et al, 2003). Tijdens de parlementaire behandeling van de diverse opeenvolgende wetswijzigingen wordt een aantal keer gesproken over meerdere doelstellingen dan vermeld in de betreffende wetstekst en worden tijdens de behandeling aanvullende subdoelstellingen, taakstellingen of randvoorwaarden genoemd (kamerstuk 19845 nr 5; 20512 nr 1-3; 29817 nr 23; 30673 nr 8, 10).

Op een zeker moment wordt door de staatssecretaris gesteld dat de Raad van State in haar oordeel over de doeltreffendheid van een voorliggende wetswijziging niet volledig is omdat de wet een breder doel zou dienen dan waarover de Raad van State haar oordeel heeft geveld en dan is opgenomen in de wet (kamerstuk 24787 nr B). Volgens de staatssecretaris is om diezelfde reden ook het oordeel van de Rekenkamer in 2001 over de nWSW te beperkt (kamerstuk 28130 nr 1, 2).

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de sociale werkvoorziening een hoger doel kent dat niet in de wet is opgenomen en waarop de wet niet wordt geëvalueerd. Dit hogere doel heeft betrekking op de gevoelde verantwoordelijkheid of morele verplichting van de overheid om een voorziening te bieden voor een groep in de samenleving die vanwege psychische, lichamelijke of sociale beperkingen niet kan participeren in het reguliere arbeidsproces. Dit hogere doel kent volgens een aantal geïnterviewden twee morele elementen die een beperking vormen voor de realisatie van de doelen die zijn vermeld in de wet:

Ten eerste worden deze regelingen gezien als een teken van beschaving. De sociale werkvoorziening is de parel van de sociale zekerheid. Aan die verworvenheid mag niet getornd worden.

Ten tweede zou het onaanvaardbaar zijn om te stellen dat met de wet geen resultaten geboekt zouden kunnen worden. Hoewel de uitstroomdoelstelling in zeer geringe mate gerealiseerd wordt, zou het afschaffen van die doelstelling volgens geïnterview-

den kunnen insinueren dat de SW- werknemer als het ware al afgeschreven zou zijn. Daarbij komt dat het handhaven van de uitstroomdoelstelling als een stimulans kan dienen om te streven naar vergroting van de competenties van de SW- werknemer, ook al is uitstroom naar het reguliere bedrijfsleven niet realistisch. Volgens geïnterviewden leidt het niet in ogenschouw nemen van deze twee morele elementen bij evaluaties van de sociale werkvoorziening tot een vertekend beeld van de praktijk.

Selectieve benutting, mits binnen de kaders en voornemens

Tijdens de beleidsvoorbereiding worden vele adviezen aangevraagd, veelal bij dezelfde adviesorganen. Deze adviesaanvragen lopen door elkaar heen, overlappen elkaar en worden soms ingehaald door de tijd zoals bij de adviesaanvragen aan de SER over de organisatie en de arbeidsvoorwaarden van de sociale werkvoorziening ten tijde van de beleidsoperatie BDD (SER, 1988).

In de adviesaanvragen en onderzoeksopdrachten worden door de staatssecretaris duidelijke kaders aangegeven. De doelstelling en uitgangspunten van de sociale werkvoorziening moeten onaangetast blijven. Adviezen die hiervan afwijken, zoals van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven [IOO], worden als niet bruikbaar beoordeeld (kamerstuk 20512 nr 3). De commissie Houben constateert hierover dat het kabinet niet bereid is ingrijpende maatregelen te nemen, om te komen tot een koerswijziging (commissie Houben, 1994; kamerstuk 24787 nr 3).

Vanaf de jaren tachtig treedt een verandering op in de verhoudingen tussen betrokken partijen. De overheid ziet zich genooddaakt tot bezuinigingsmaatregelen. Dit leidt ertoe dat in die tijd een aantal adviezen, zoals van de Raad van State, de SER en de VNG over de WSW 1984 niet wordt overgenomen. Ook worden kritische opmerkingen en zorgen die tijdens de parlementaire behandeling worden geuit in de wind geslagen (kamerstuk 17703 nr 4).

Op een aantal momenten tijdens de parlementaire behandeling wordt gesproken van haast waarmee wetsvoorstellen worden doorgevoerd. Ook worden kritische vragen gesteld over de betrokkenheid en vertegenwoordiging van partijen tijdens voorbereidingen, zoals van de provincies en van werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers (kamerstuk 16429 nr 5, 7; 29225 nr 5, 6; IVA, 2001). Gesteld wordt dat de staatssecretaris geen weet heeft van problemen in de praktijk. Volgens de staatssecretaris is de onrust vaak onterecht en beoordeelt hij de problemen niet als dusdanig groot (kamerstuk 18810 nr 8; 21800 XV nr 70).

Tijdens de beleidsvoorbereiding van de nWSW worden in een aantal gevallen onderzoeken en adviezen om andere dan inhoudelijke redenen benut of bruikbaar ge-

acht. Uit de interviews blijkt dat onderzoek wordt ingezet om de beleidsvoorbereiding te vertragen of te versnellen. Zo wordt volgens een aantal geïnterviewden de commissie Houben ingesteld om het traject naar de nWSW te vertragen omdat de minister de handen vol zou hebben aan het WAO dossier. En heeft volgens geïnterviewden het onderzoek van de Rekenkamer in 2001 het proces tot onafhankelijke indicatiestelling versneld omdat het onderzoek het belang ervan voor de Tweede Kamer zichtbaarder heeft gemaakt en zodoende ook de weerstand vanuit de SW- bedrijven heeft vermindert.

Daarnaast is volgens geïnterviewden nog een aantal andere redenen aan te geven voor onderzoek en advies. Zo zou het NOSW onderzoek naar het aantal SW- werknemers inzetten om meer geld te genereren van het departement. En is door veldpartijen aangedrongen op evaluatieonderzoeken kort na de invoering van de nWSW om de knelpunten in de implementatie van de wet zichtbaar te maken.

In 2008 wordt het onderzoek van de commissie Fundamentele herbezinning WSW [commissie de Vries] ingezet om meer duidelijke en expliciete advisering te krijgen over de sociale werkvoorziening (kamerstuk 29817 nr 33). Tot op dat moment worden de adviezen van de SER en de RWI te weinig richtinggevend bevonden. Het advies van de commissie wordt volgens geïnterviewden te radicaal bevonden en de timing van het advies, daags na de Tweede Kamer verkiezingen weinig opportuun. Het onderzoek draagt er volgens geïnterviewden toe bij dat de sociale werkvoorziening op de politieke agenda blijft.

Beperkt aantal leerloops

Leermomenten doen zich voor, voor zover de kennis en ervaringen gegenereerd uit de praktijk en uit onderzoeken passen binnen de bestaande kaders van de wet en binnen de voorgenomen beleidsplannen. Zo worden leerervaringen benut ten behoeve van de overdracht van de indicatiestelling van gemeenten naar het CWI. De gebrekkige invulling van randvoorwaarden voor de uitvoering van de wet en de snelheid waarmee wetgeving wordt ingevoerd, zoals geconstateerd in de evaluaties van de nWSW, hadden volgens de geïnterviewden voorzien kunnen worden op basis van opgedane leerervaringen. Uit de documentenstudie blijkt dat zich ten aanzien van de invoering van decentralisatie in de sociale werkvoorziening een aantal leermomenten heeft aangediend, dat maar in beperkte mate is benut. Zo worden bij de eerste evaluatie van de beleidsoperatie BDD veel knelpunten geconstateerd als gevolg van decentralisatie. In reactie stelt de staatssecretaris dat het goed gaat met de beleidsoperatie en decentralisatie wordt ingevoerd in de sociale werkvoorziening (kamerstuk 21800 XV nr 71).

Gebrekkige aansluiting tussen beleidstheorie en handelingstheorie

Er is sprake van een gebrekkige aansluiting tussen de beleidstheorie van de wet en de handelingstheorie in de praktijk. Aan de randvoorwaarden om te komen tot uitvoering van de wet is onvoldoende voldaan. In de evaluaties van de wet en in de interviews wordt hiervoor een aantal mogelijke verklaringen gegeven. De wetgever heeft onvoldoende zicht op de praktijk. Dit is het gevolg van de stijl van interactiviteit, decentralisatie, waardoor de wetgever op afstand komt te staan van de praktijk. Daarbij wordt de wetgever voorzien van onvolledige en subjectieve informatie over die praktijk (kamerstuk 26612 nr 1, 2; 28130 nr 1, 2) en worden praktijkonderzoeken en kennis en ervaring van betrokken actoren benut voor zover deze passen binnen de voorgenomen beleidsplannen.

Daarnaast heeft de wetgever de ambitie om met enige snelheid te komen tot wetgeving en tot bezuiniging. Door de snelheid van de wetgever is de praktijk niet altijd goed voorbereid op de implementatie van wetgeving. Zo blijkt dat bij invoering van de wet de richtlijnen voor indicatiestelling nog ontwikkeld moeten worden en is een aantal doelstellingen niet geconcretiseerd. Uitvoeringsorganisaties beschikken over onvoldoende kennis en kunde en nemen onvoldoende hun rol en verantwoordelijkheden (kamerstuk 26616 nr 1-2; Algemene Rekenkamer, 2001; Ministerie van Sociale Zaken, 2000; Rijnconsult, 2001; SEOR, 2001; Verkaik et al, 2001; IVA, 2001; SEOR, 2002; Bruin, 2001; NOSW, 2001; Veerman et al, 2003; IWI, 2003; Research voor Beleid, 2006; kamerstuk 27914 nr 1; 28130 nr 1, 2, 5; 28831 nr 1-2; 24236 nr 3; 29817 nr 5, 6, 23, 24, 28; 30498 nr 2; 31924 XV nr 2).

6.4 Onderzoeksvragen beantwoord voor de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

Op basis van de voorgaande paragrafen worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord voor de nWSW.

1. Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

Uit de analyse van de beleidsvoorbereiding van de nWSW blijkt dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding in grote mate wordt bepaald door de stijl van interactiviteit en door de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven door de wetgever. Daarnaast is van grote invloed de geringe mate waarin de betrokken actoren bereid zijn hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijke belang en bereid zijn zich

te ontdoen van de greep van het hechte netwerk en een andere manier van werken te willen toepassen.

Ook gaat het om de ruimte die wordt geboden voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid ofwel de mate waarin relevante kennis wordt toegelaten ten gunste van het beleid en betrokken actoren bereid zijn te leren van eerdere ervaringen.

Deze ruimte is gering waardoor knelpunten in de uitvoering van de wet onvoldoende als feitelijkheden zichtbaar worden voor de wetgever. Kaders van de wet en de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren blijven onduidelijk en de afstand tussen wet en praktijk blijft bestaan. Er is onvoldoende aandacht en tijd van de wetgever voor de benodigde cultuurverandering die met de wet wordt beoogd.

2. Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

De toepassingswijze van de delegerende stijl van interactiviteit door de overheid is van invloed op de ruimte van en invloed voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. In de beginjaren van de beleidsvoorbereiding is meer sprake van een samenwerkende stijl dan vanaf het moment dat decentralisatie en bedrijfsmatig werken hun intrede doen in het overheidsbeleid. Vanaf dat moment wordt een delegerende stijl van interactiviteit toegepast waarbij de overheid controle houdt onder andere vanuit de ambitie te bezuinigen.

Dit leidt ertoe dat meer dan voorheen relevante kennis en ervaring terzijde wordt geschoven wanneer dit niet past binnen de voorgenomen plannen. Leermomenten worden hierdoor onvoldoende benut. Dit vergroot de afstand en het wantrouwen tussen de betrokken actoren. Daarnaast draagt het niet bij aan het ophelderen van de bestaande onduidelijkheden over verantwoordelijkheden en rollen of het verbeteren van het inzicht van de wetgever in de praktijk. De stijl van interactiviteit leidt op sommige momenten tot een snelheid die door betrokken actoren ongewenst wordt geacht en draagt niet bij aan de bereidheid van actoren hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijke belang of aan het realiseren van de beoogde cultuurverandering.

3. In welke mate bevordert een optimale beleidsvoorbereiding de effectiviteit van beleid?

Uit de analyse van de beleidsvoorbereiding van de nWSW blijkt dat de geringe effectiviteit van de wet voornamelijk kan worden verklaard vanuit de stijl van interactiviteit en als gevolg daarvan de geringe wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Dit gaat gepaard met onvoldoende aandacht tijdens de beleidsvoorbereiding voor de aansluiting tussen de wet en de praktijk in termen van uitvoerbaarheid en met onvoldoende aandacht voor de aanvaardbaarheid bij betrokken actoren.

In afbeelding 16 van bijlage 5 zijn de scores van op criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zichtbaar en in afbeelding 17 de vermoedelijke verbanden tussen enerzijds interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing en anderzijds de effectiviteit van het beleid. Hieruit valt het volgende op:

- Drie van de negentien criteria van kwaliteit scoren positief. Deze drie criteria zijn de bruikbaarheid van relevante informatie bij de beleidsvoorbereiding, de identificatie en deelname van actoren en het moment waarop deze actoren betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding. De positieve scores van deze drie criteria zijn niet van doorslaggevende invloed voor de effectiviteit van het beleid, de zestien negatief scorende criteria wel. Actoren zijn van waarde voor de beleidsvoorbereiding en het beleid maar hun invloed wordt beperkt door het feit dat aan de doelstellingen en uitgangspunten van de sociale werkvoorziening niet wordt getornd en later omdat niet afgeweken wordt van de delegerende stijl van interactiviteit;
- Er lijkt sprake te zijn van een positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid, aangezien een overwegend negatief scorende kwaliteit gepaard gaat met een lagere effectiviteit;
- De primaire en de secundaire verbanden omvatten beide overwegend negatief scorende criteria. Het onderscheid tussen primaire en secundaire verbanden kan op basis hiervan worden bevestigd noch ontkend.

6.5 Conclusie over de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

In deze paragraaf wordt de conclusie getrokken over de hypothese in dit proefschrift aan de hand van de analyse van de beleidsvoorbereiding van de nWSW. Eerst volgt een korte samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Samenvatting

De geringe effectiviteit van de nWSW kan aan de hand van de analyse van de beleidsvoorbereiding worden verklaard vanuit de stijl van interactiviteit. De delegerende stijl van interactiviteit met controle door de wetgever beperkt de ruimte voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid, in de vorm van tacit knowledge. Wanneer relevante kennis afwijkt van de ingezette koers of bestaande kaders wordt deze niet benut. Dit leidt ertoe dat de afstand tussen actoren vergroot en zij onvoldoende bereid zijn hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijke en een andere manier van werken toe te passen bij de uitvoering van de wet. Van invloed daarop is de meervoudigheid van de wet. De wetgever tracht de zorgdoelstelling te verenigen met de arbeidsgerichte doelstelling. Hierdoor ontstaat een situatie waarin betrokken actoren worden beoordeeld op de realisatie van twee doelen, die lastig gelijktijdig te realiseren zijn en niet goed aansluiten bij de werkelijkheid. De vanzelfsprekende aanwezigheid van de sociale werkvoorziening als instituut en de morele kanten van dit instituut leiden ertoe dat weinig verandering optreedt in de bestaande praktijk.

Aangescherpte hypothese:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de stijl van de interactiviteit die door de wetgever wordt toegepast bij de beleidsvoorbereiding en om de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit. Beide factoren hebben elkaar nodig om te komen tot optimalisatie.

De hypothese kan op basis van de analyse van de nWSW worden bevestigd mits een nuancering wordt aangebracht:

- De toepassingswijze van de stijl van interactiviteit door de wetgever is bepalend voor de ruimte voor en de invloed van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid en voor de wijze waarop de beleidsvoorbereiding verloopt. Dit geheel, de samenhang tussen deze twee factoren, is in deze casus bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

7. Wet toetsing levensbeëindiging en hulp bij zelfdoding

In dit hoofdstuk wordt de beleidsvoorbereiding van de Wet toetsing levensbeëindiging en hulp bij zelfdoding [hierna de Euthanasiewet] behandeld. Paragraaf 7.1 geeft een beschrijving van de inhoud van deze wet. In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op de effectiviteit ervan. Paragraaf 7.3 geeft de analyse van de beleidsvoorbereiding van de wet aan de hand van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing, die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. In paragraaf 7.4 worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord voor deze casus. Het hoofdstuk sluit af in paragraaf 7.5 met een conclusie over de hypothese van dit proefschrift naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de relatie tot de effectiviteit van beleid.

Bijlage 6 bevat een overzicht van de bevindingen uit de casusanalyse op alle criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing van het ideaaltypische model en een overzicht van de verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid voor de Euthanasiewet.

7.1 Euthanasiewet

In april 2002 is de Euthanasiewet in werking getreden. Euthanasie betreft levensbeëindigend handelen of hulp bij zelfdoding door een arts op uitdrukkelijk en vrijwillig verzoek van een patient bij diens volle bewust, om een einde te maken aan diens uitzichtloos en ondraaglijk lijden. Euthanasie en hulp bij zelfdoding zijn sinds de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafrecht in 1886 strafbare feiten (ministerie van Justitie, ministerie van Volksgezondheid, 2002).

Met de wet wordt geregeld dat een arts die een verzoek om euthanasie of hulp bij zelfdoding inwilligt strafbaar is conform het Wetboek van Strafrecht, tenzij aan een aantal zorgvuldigheidseisen is voldaan. Het verzoek van de patiënt dient weloverwogen en vrijwillig te zijn en er dient naar het medisch oordeel van de arts sprake te zijn van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. Het verzoek van de patiënt en de mate waarin sprake is van uitzichtloos en ondraaglijk lijden worden beoordeeld middels een onafhankelijke collegiale toetsing. De levensbeëindiging of hulp bij zelfdoding dienen medisch verantwoord uitgevoerd te worden door de arts zelf of door de patiënt in aanwezigheid van de arts. De lijkschouwer beoordeelt op grond van de Begrafeniswet het niet-natuurlijk overlijden van de patiënt en adviseert de officier van justitie over een verklaring van geen bezwaar voor begraving of verbranding. De Regionale Toetsingscommissie, bestaande uit een arts, een jurist en een ethicus, beoordeelt of de arts heeft

voldaan aan de zorgvuldigheidseisen. Indien dit het geval is, wordt de arts niet vervolgd van rechtswege. Wanneer de toetsingscommissie betwijfelt of een negatief oordeel geeft, maakt zij melding aan het College van procureurs- generaal van het Openbaar Ministerie en aan de regionale inspecteur voor de gezondheidszorg. Het Openbaar Ministerie beoordeelt of sprake is van een strafbaar feit. De Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt toezicht op de naleving van de wet en de opsporing van overtreding (ministerie van Justitie, ministerie van Volksgezondheid, 2002).

Strafuitsluitingsgronden kunnen zijn overmacht; medische exceptie en het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid. Overmacht heeft betrekking op psychische drang of een situatie waarin door het niet levensbeëindigend handelen een zwaarder wegend belang verloren zou zijn gegaan. Van medische exceptie is sprake wanneer in geval de handeling door een niet- arts is uitgevoerd, sprake is van een misdrijf. De handeling door de arts dient daarbij als middel te worden gezien en niet als doel op zich. Materiële wederrechtelijkheid heeft betrekking op een situatie waarin de arts handelt om een door de wetgever beoogd doel beter te beschermen. Zo oordeelde de Hoge Raad dat een veearts uit Huizen die een aantal gezonde koeien in geringe mate besmette met mond- en klauwzeer teneinde hun immuniteit te vergroten, handelde voor het betere belang (ministerie van Justitie, ministerie van Volksgezondheid, 2002; Cliteur, 2005; Relevant, 2007).

Veronderstellingen ten grondslag aan de wet

De wetgever beoogt met de euthanasiewet drie doelen namelijk rechtszekerheid, transparantie of maatschappelijke controle en kwaliteitsbevordering met als uitgangspunt de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming van het leven met erkenning van de mogelijkheid het leven naar eigen inzicht in te richten. De wetgever heeft met de wet getracht een balans te vinden tussen eerbied voor het leven versus barmhartigheid ter voorkoming of beperking van lijden en zelfbeschikking van de patiënt. Niet die zelfbeschikking staat centraal in de wet en de toepassing ervan, maar de plicht van de arts om de patiënt uit zijn lijden te verlossen. De veronderstelling daarbij is dat door in de praktijk euthanasie onder voorwaarden vrij te waren van strafvervolging maar wel op te nemen in het Wetboek van Strafrecht, de balans tussen de verschillende waarden wordt gevonden en de beoogde doelen worden bereikt (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007).

7.2 Effectiviteit van de Euthanasiewet

In 2007 is de Euthanasiewet vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd op doeltreffendheid en neveneffecten door ZonMw in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam, het Amsterdam Medisch Centrum, het Erasmus Medisch Centrum Rotterdam het Universitair Medisch Centrum Utrecht en het Centraal Bureau voor de statistiek, in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid. De wet is effectief bevonden. De gewenste effecten van rechtszekerheid; transparantie en kwaliteitsbevordering in de euthanasiepraktijk worden bereikt dankzij de wet. Betrokken partijen in het veld zijn van mening dat met de wet een goede balans wordt gevonden tussen de verschillende waarden in de samenleving omtrent euthanasie (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007). Hierna volgt een toelichting.

Doeltreffendheid: doel en effect bereikt

De doelen van rechtszekerheid; transparantie en kwaliteitsbevordering in de euthanasiepraktijk worden bereikt dankzij de wet. Rechtszekerheid heeft betrekking op “duidelijkheid over wat rechtens geldt en voorts om wat men ter zake van controle, handhaving en sanctionering kan verwachten.” (ZonMw, 2007, p233). Daarbij gaat het de wetgever om de rechtszekerheid van de arts en van de patiënt, naar het gepercipieerde oordeel van beide en om de voorspelbaarheid van de werking van het systeem. Wat betreft de rechtszekerheid voor artsen oordeelt 75% dat deze is toegenomen. Organisaties van artsen bevestigen dit. Dat komt ook tot uiting in de stijging van het meldingspercentage. In grensgevallen is de rechtszekerheid beperkter. Dat komt vooral omdat de wet ten aanzien van de zorgvuldigheidseisen met een aantal globale, open begrippen werkt en het functioneren van het Openbaar Ministerie [OM] afhankelijk is van het rechtspolitieke klimaat in Nederland (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007).

Voor het bereiken van transparantie en maatschappelijke controle omtrent de praktijk van euthanasie wordt gesteld dat de meldingsbereidheid van artsen en de inzichtelijkheid van gegevens over de praktijk en de wijze van toetsing cruciaal zijn. Met een stijging van het aantal meldingen van 54% in 2001 naar 80% in 2005 wordt gesteld dat de transparantie met de wet wordt bevorderd. Hoewel de doelstellingen van transparantie en maatschappelijke controle op gespannen voet staan met mogelijke strafrechtelijke vervolging, ervaart de grote meerderheid van de beroepsgroep geen onoverkomelijke problemen hiermee (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007).

Eén van de doelen van de wet is het waarborgen, bewaken en bevorderen van de kwaliteit en zorgvuldigheid van levensbeëindigend handelen op verzoek. De kwaliteitsbevordering hangt samen met de meldingsbereidheid van artsen en de mate waar-

in zij zich toetsbaar opstellen. De stijging van het aantal meldingen en het feit dat de regionale toetsingscommissies jaarlijks slechts enkele van de in totaal 2000 meldingen als onzorgvuldig beoordelen, leiden tot de conclusie dat de kwaliteit wordt bevorderd. De verplichte consultatie, de toetsing vooraf, de publicatie van oordelen en de voorlichting door de regionale toetsingscommissies aan de beroepsgroep dragen hieraan bij (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007).

Betrokken partijen in het veld zijn van mening dat met de wet een goede balans wordt gevonden tussen de verschillende waarden in de samenleving omtrent euthanasie. Bijna alle ondervraagde artsen achten zichzelf goed geïnformeerd over de wetgeving. Uit nader onderzoek blijkt dat 70% niet weet dat euthanasie niet uitsluitend is toegestaan bij terminale patiënten. Ook de regelgeving omtrent wilsonbekwame of minderjarige patiënten blijkt niet volledig bekend. Tweederde van de Nederlandse zorginstellingen heeft een schriftelijke regeling omtrent euthanasie. Een kwart van deze instellingen heeft deze regeling niet bekend gemaakt aan haar artsen. Het merendeel van de artsen werkzaam in een zorginstelling wenst nadere praktische uitwerking van een dergelijke richtlijn. Uit de evaluatie blijkt dat de effectiviteit van de toetsing toeneemt naarmate artsen beter weten hoe te handelen. Ook de taakinvulling door het Openbaar Ministerie is in overeenstemming met de bedoelingen van de wet. Eind 2003 is een vervolgingsrichtlijn gepubliceerd waarin is opgenomen dat alleen tot vervolging wordt overgegaan indien de arts niet aan de materiële zorgvuldigheidseisen heeft voldaan. Uit de evaluatie blijkt dat deze richtlijn heeft bijgedragen aan de rechtszekerheid van de arts. De inspectie vervult haar rol adequaat en is daarbij vooral gericht op de professionaliteit en goede beroepsuitoefening van de arts (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007).

Daarnaast blijkt uit de evaluatie een toename van het aantal meldingen van euthanasie van 54% in 2001 naar 80% in 2005. Voordat de wet van kracht werd was de angst voor strafvervolging een reden voor artsen om niet te melden. Met inwerkingtreding van de wet is een van de belangrijkste redenen om niet te melden dat de arts het handelen niet als levensbeëindigend beschouwt, vooral ingegeven door de middelen die worden toegepast. Artsen vinden dat door de wet hun rechtszekerheid is verbeterd en de wet bijdraagt aan zorgvuldig handelen. De zorgvuldigheidseisen worden bijna altijd nageleefd (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007).

Uitvoerbaarheid: uitvoerbaar en toekomstbestendig

Op basis van de evaluatiebevindingen kan worden geconcludeerd dat de Euthanasiewet uitvoerbaar en toekomstbestendig is. Omdat de wet een open systeem is dat nader

ingevuld kan worden door de rechtspraak en door uitspraken van de regionale toetsingscommissies, biedt de wet naar het oordeel van de evaluatoren voldoende ruimte voor veranderende maatschappelijke visies en ontwikkelingen. Niet onoverkomelijke aandachtspunten daarbij zijn de naleving van de wet door ziekenhuizen; de bekendheid van de wet bij huisartsen en de handhaving van de wet door de Inspectie (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007).

Aanvaardbaarheid: zinvol

Op basis van de evaluatie kan worden geconcludeerd dat de wet voldoet aan de eisen van aanvaardbaarheid. De wet wordt als zinvol ervaren door artsen; het draagt bij aan de rechtszekerheid, transparantie en kwaliteitsbevordering van de euthanasiepraktijk en is voldoende toekomstbestendig omdat het ruimte biedt voor maatschappelijke ontwikkelingen, normen en waarden (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007).

Een aantal ontwikkelingen in de maanden en jaren na de evaluatie van de Euthanasiewet lijkt van invloed op de aanvaardbaarheid van de wet. De politieke en maatschappelijke discussie richt zich steeds meer op het beleid omtrent levensbeëindigend handelen in zorginstellingen; de relatie tussen palliatieve sedatie, palliatieve zorg en euthanasie; en het vraagstuk van levensmoeheid (kamerstuk reeks 31036; Handelingen 15- 20 mei 2008). Met het verschijnen van het boek 'Verlossers van God' (The, 2008) komt deze discussie in de media. Door de ontwikkelingen in de palliatieve zorg wordt de Euthanasiewet in een ander daglicht geplaatst. Er ontstaan steeds meer alternatieven om het lijden van patiënten te verlichten. Euthanasie is niet meer de enige oplossing voor de ondraaglijkheid aan het einde van het leven. De beoordeling van de effectiviteit van de Euthanasiewet gaat uit van de initiële doelen en gewenste effecten. Deze doelen zijn toekomstbestendig maar de context waarin deze wet zijn werking heeft lijkt langzaam aan verandering onderhevig. De wet kan formeel gezien het initiële doel bereiken maar een andere betekenis krijgen in termen van aanvaardbaarheid.

7.3 Beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet

De subparagrafen 7.3.1 en 7.3.2 bevatten de analyse van de beleidsvoorbereiding aan de hand van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing, die volgens dit proefschrift de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. De belangrijkste bevindingen uit de analyse worden toegelicht in onderstaand tekstvak.

Inleiding tot de beleidsvoorbereiding

Volgens geïnterviewden leiden de ontwikkelingen in de samenleving ertoe dat euthanasie onderwerp wordt van de publieke agenda en later van de politieke agenda. Er is sprake van een ‘window of opportunity’ waardoor Nederland als één van de weinige landen in de wereld een euthanasiewet kan ontwikkelen. De jaren zestig kenmerken zich door het doorbreken van taboes; het afbrokkelen van de status en macht van instituties als de kerk en de arts; individualisering, zelfbeschikking en een toenemende mondigheid van burgers. Hierdoor worden vraagstukken van leven en dood in een ander daglicht geplaatst (Trommel et al, 1999; Boot et al, 2005).

De nota Werken aan Zorgvernieuwing van het kabinet Lubbers III begin jaren negentig kan worden gezien als het concrete startpunt van de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet. Daarin worden medisch-ethische vraagstukken zoals euthanasie als een van de speerpunten van het kabinet gepresenteerd. Volgens het kabinet is na een periode van aandacht voor doelmatigheid van het zorgbeleid de tijd aangebroken van medisch inhoudelijk en ethische vraagstukken, zoals zorgvuldigheidseisen en procedures. De minister van Volksgezondheid expliciteert de betrokkenheid van de minister van Justitie hierbij. In lijn met het regeerakkoord wordt de commissie onderzoek medische praktijk inzake euthanasie [commissie Rummelink] ingesteld om de praktijk van het levensbeëindigend handelen te onderzoeken (kamerstuk 21545 nr 1-14):

Geïnterviewden bevestigen dat Nederland begin jaren negentig een goede voedingsbodem kent voor een euthanasiewet, vanwege de lange traditie van principiële discussies met pragmatische oplossingen. De langdurige vertrouwensrelatie tussen de arts en de patiënt zoals Nederland die kent, draagt hieraan bij.

Ook is volgens geïnterviewden het politieke klimaat in die tijd gunstig. Het terugtreden van de overheid uit het privé-domein betekent een erkenning en oprekking van dat domein. Bovendien, zo stelt een aantal geïnterviewden, kent de Nederlandse rechtspraak geen minimumstraffen en heeft het Nederlandse volk van nature de neiging om zaken in de samenleving netjes doch pragmatisch te willen regelen. Ook de Nederlandse cultuur met een behoefte aan eerlijkheid: ‘het is zoals het is’, speelt een rol. Het uitleggen van de Nederlandse euthanasiepraktijk aan bijvoorbeeld een Italiaan is als het tonen van het verschil tussen een Nederlands en een Italiaans schilderij over aardappels. In Nederland is het een bintje en in Italië een mooi gedekte tafel, prachtig landschap op de achtergrond en tot grote hoogte verweven groentesoort, aldus een van de geïnterviewden.

Volgens de geïnterviewden biedt de media veel ruimte voor een openlijke discussie over euthanasie. Een aantal geïnterviewden stelt dat door de gezondheidszorg wordt

geappelleerd ‘op ons allen’ en dat persoonlijke ervaringen en posities van betrokkenen een rol spelen. Zo zijn in die tijd in het kader van de euthanasiewet binnen de KNMG niet alleen medici werkzaam, maar ook juristen van naam en faam die binnen de KNMG op vertrouwen kunnen rekenen, zo blijkt uit de interviews.

Belangrijkste bevindingen:

De beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet is een proces dat ideologisch en technisch van aard is. Ideologische discussies worden gevoerd en de uiteenlopende visies, normen en waarden komen tot synergie.

Het is ook een proces waarin op bepaalde momenten de ideologische scherpe kanten zijn vermeden en is gekozen voor een pragmatische aanpak. In het totstandkomingsproces is een aantal stappen genomen waarin richtlijnen en afspraken zijn gemaakt ten behoeve van de uitvoering van euthanasie, waardoor een maatschappelijk aanvaarde blauwdruk voor wetgeving is geconstrueerd.

Het proces kent een grote mate van flexibiliteit tot aanpassing aan de veranderende omstandigheden en ontwikkelingen en actoren hebben de tijd genomen om te komen tot wetgeving. Omdat het beleid tot stand komt in de praktijk voltrekt de cultuuromslag die met het beleid wordt beoogd, meer systematisch en transparant handelen, zich al gedurende de beleidsvoorbereiding.

De beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet kenmerkt zich door een open en samenwerkende stijl van interactiviteit met een geringe rol voor de overheid en de politiek. De relevante actoren trachten gezamenlijk in een open debat te komen tot verbetering van de euthanasiepraktijk. Er is sprake van een gedeelde noodzaak te komen tot beleid, bereidheid tot compromisvorming, en respect voor de verschillende opvattingen, normen en waarden.

Tijdens de beleidsvoorbereiding construeert en modelleert het veld haar eigen handelen door de intensieve benutting van tacit knowledge, praktijkonderzoeken en jurisprudentie. De beleidstheorie van de wet is de wettelijke verankering van de handelingstheorie, waardoor het beleid goed aansluit bij de praktijk. Betrokken actoren nemen voldoende de tijd te komen tot een gedeelde perceptie ten aanzien van het euthanasievraagstuk en zodoende te komen tot wetgeving.

7.3.1 Interactiviteit van de Euthanasiewet

Samenwerkende stijl van interactiviteit zonder dominante rol overheid

Volgens het ideaaltypische model kenmerkt de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet zich door een samenwerkende stijl van interactiviteit zonder een duidelijke rol daarin voor de overheid. Volgens de definitie van het ideaaltypische model betekent een samenwerkende stijl dat de overheid op basis van gelijkwaardigheid samenwerkt met de relevante actoren bij de totstandkoming van beleid en de beslissingsbevoegde en eindverantwoordelijke is voor het beleid (Pröpper et al, 1999). Dit is de meest ver-

gaande vorm van interactiviteit binnen de kaders van het ideaaltypische model. Van een werkelijk gelijkwaardige samenwerking is in deze casus evenwel geen sprake. De beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet vindt plaats in en door het veld. De rol van de overheid daarin bestaat louter uit het wettelijk verankeren van datgene wat in het veld tot stand is gekomen.

Uit de documentenstudie en de interviews blijkt dat ten tijde van de totstandkoming van de euthanasiewet vele visies, belangen, idealen en normen en waarden omtrent euthanasie bestaan. Zo concludeert eind jaren zeventig de werkgroep van de KNMG dat er een grote diversiteit aan visies op euthanasie is en deze visies aan verandering onderhevig zijn (SVE, 1980; Weyers, 2004; The, 2008). De SVE (1980) constateert in die tijd dat medische en juridische vakbewegingen en de overheid geen poging hebben gedaan om tot consensus te komen inzake euthanasie. Uit sociologisch onderzoek van Van Heek, Hilhorst en Verhoef (In: Weyers, 2004) medio jaren zeventig en uit het proefschrift van Spreeuwenberg (1981) begin jaren tachtig blijkt ook onder artsen zeer veel verschillende standpunten omtrent euthanasie te zijn. Medio jaren tachtig constateert de Raad van State dat de meningen in de samenleving omtrent euthanasie verdeeld zijn. Ook de politieke partijen zijn jarenlang verdeeld in het euthanasiedebat, veelal gedreven door religieuze overwegingen (kamerstuk reeks 19359; Weyers, 2004).

Volgens de geïnterviewden is tijdens de beleidsvoorbereiding sprake van voortdurende uitwisseling van standpunten tussen betrokken actoren, beredeneerd vanuit rationele kennis, persoonlijke ervaringen, emoties, geloofsovertuigingen of politieke waarden. Daarbij wordt onder andere via onderzoeken en jurisprudentie voortdurend gezocht naar de grenzen en mogelijkheden van wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht en naar mogelijkheden om te komen tot een aanvaardbaar compromis.

Incrementeel, soms ideologisch en soms technisch

Uit de interviews blijkt geen gelijklopend beeld over de aard van de beleidsvoorbereiding. Een aantal geïnterviewden noemt het een ideologisch proces waarin ideologische discussies zijn gevoerd en de uiteenlopende visies, normen en waarden tot synergie zijn gekomen in een open debat en met respect tussen de betrokken actoren.

Andere geïnterviewden spreken van een technisch proces waarin gezocht is naar een pragmatische oplossing voor het euthanasievraagstuk. Zij verwijzen naar de keuze van de betrokken actoren voor een definitie van euthanasie waarin verschillende visies op euthanasie verenigd worden.

Weer anderen spreken van een Nederlandse traditie van principiële discussies met pragmatische oplossingen waarbij toegegroeid wordt naar codificerende wetgeving. In dat groeiproces zijn de ideologische scherpe kanten vermeden en verzacht, en is gekozen voor een pragmatische oplossing. In het totstandkomingsproces is een aantal stappen genomen waarin richtlijnen en afspraken zijn gemaakt en waarmee een soort maatschappelijk aanvaard corpus is gebouwd, om het euthanasievraagstuk behapbaar te houden. Deze richtlijnen en afspraken zijn uit de maatschappij, de beroepsgroep, de rechtspraak en de overheid gekomen. Door te kiezen voor een pragmatische oplossing die stapsgewijs in de praktijk wordt ontwikkeld, kan volgens deze geïnterviewden een ideologisch verhitte discussie worden vermeden. In de euthanasiekwestie is de politiek gezuiverd van de partijpolitieke besluitvorming. De jaren tachtig waren hiervoor de juiste tijd: de Nederlandse politiek had net een fase van omstreden onderwerpen achter de rug, waaronder abortus en kernwapens. Men zat niet te wachten op nog meer hete hangijzers. De erkenning van de strafuitsluitingsgrond van overmacht door de Hoge Raad betekent een erkenning van de emotionele kant van de euthanasiepraktijk. Gaandeweg de beleidsvoorbereiding van de euthanasiewet is meer zuivering van emoties aangebracht. De keuze voor een pragmatische weg betekent het benadrukken van de deskundigheid en professionaliteit van de arts. Bij deze technische weg past geen emotie, aldus deze geïnterviewden. Zij spreken van wetgeving binnen de marges van godsdienst.

Gesloten netwerk dat zich opent

De beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet vindt plaats in een historisch gegroeid netwerk van actoren in de zorgsector. Deze actoren zijn vroegtijdig betrokken en van elkaar afhankelijk bij de vorming van het beleid. Het netwerk in de zorgsector is in principe voor niet- medici een redelijk gesloten sector bestaande uit relatief zelfsturende professionals, soms verenigd in belangenorganisaties. Bij de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet staat dit netwerk open voor niet- medici (Boot et al, 2005).

Open debat met respect voor opvattingen, normen en waarden

De beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet is niet louter voorbehouden aan de traditionele beleidsvoorbereidende partijen in de medische sector. De openheid van de beleidsvoorbereiding wordt door niet- medici afgedwongen en door de medische sector erkend. Een aantal geïnterviewden stelt dat dit afdwingen bijvoorbeeld merkbaar is uit de stijging van het aantal vragen van patiënten over euthanasie en het idee van patiënten dat euthanasie een recht is. De erkenning van de openheid blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de Gezondheidsraad en in reactie daarop de Nederlands Her-

vormde Kerk begin jaren zeventig stellen dat over euthanasie verschillende opvattingen bestaan in de samenleving en dat daarvoor ook de ruimte moet zijn (Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004, The, 2008).

Volgens geïnterviewden is die openheid in de medische sector geen vanzelfsprekendheid. Deze sector kenmerkt zich door een hoge mate van professionaliteit en autonomie, is van nature relatief gesloten en laat zich weinig voorschrijven door de overheid of door andere sectoren.

Volgens geïnterviewden is sprake van een breed gevoelde noodzaak tot openheid. Dit kan worden verklaard vanuit de toegenomen mondigheid van burgers. Daarnaast leiden vanaf de jaren zestig de maatschappelijke ontwikkelingen en de opkomst van de medische technologie ertoe dat over de dood gesproken mag worden. Euthanasie is een onderwerp dat velen in de samenleving persoonlijk raakt en waarover mensen vaak een mening hebben.

Daarnaast wordt de breed gevoelde noodzaak tot openheid door geïnterviewden verklaard vanuit het belang van artsen om te komen tot meer rechtszekerheid en een breed aanvaardbare oplossing voor het euthanasievraagstuk. Dit vereist afstemming tussen betrokken actoren. Bovendien ziet de medische sector zich gedwongen tot openheid vanuit de behoefte het heft in eigen handen te houden om voldoende ruimte voor professioneel handelen te borgen en schrijnende praktijkgevallen te voorkomen.

Geïnterviewden geven aan dat tussen de verschillende disciplines kennis en ervaring wordt uitgewisseld en partijen daarbij in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn en respect hebben voor elkaars opvattingen, normen en waarden. Het open debat vindt plaats tussen veldpartijen van verschillende disciplines zoals artsen, juristen, politici, ethici en de rechterlijke macht. Ook 'gewone burgers' vervullen een rol in de beleidsvoorbereiding. Zo blijkt begin jaren tachtig dat het aantal euthanasiegevallen dat voorligt voor gerechtelijke behandeling niet- artsen betreft. Tijdens de behandeling van het definitieve wetsvoorstel in de Eerste Kamer in 2001 opent de voorzitter de vergadering met de mededeling dat ongeveer 75.000 reacties zijn binnengekomen van burgers en diverse organisaties en verenigingen, met een gelijke hoeveelheid voor- en tegenstanders (kamerstuk Handelingen nr 26; Weyers, 2004).

Tijdens de beleidsvoorbereiding worden diverse commissies en werkgroepen ingesteld door de overheid, zoals de commissie Medische Ethiek begin jaren zeventig ten behoeve van een onderzoek naar het vraagstuk van medische macht en medische ethiek; de commissie Belinfante ingesteld begin jaren tachtig om de huidige praktijk van euthanasie en de rol van de overheid hierin te onderzoeken; de Staatscommissie Euthanasie; en de commissie Remmelink in de jaren negentig om onderzoek uit te

voeren naar het thema levensbeëindigend handelen. Als tegenreactie stelt de KNMG tijdens de beleidsvoorbereiding zelf een aantal commissies in zoals de commissie Euthanasie in 1982 en de commissie Aanvaardbaarheid Levensbeëindigend handelen in 1989 (kamerstuk 940; 20383 nr 13, 14; Gezondheidsraad, 1982; RVZ, 1999; Lege-maate et al, 2002; Weyers, 2004; The, 2008).

Daarnaast is een aantal belangengroeperingen betrokken bij de beleidsvoorberei-ding zoals de Stichting Vrijwillige Euthanasie [SVE] die in 1973 wordt opgericht door een aantal individuen in het veld. Doel van de Stichting is het formuleren van een euthanasiestandpunt ter bevordering van de bewuste meningsvorming en om het eu-thanasiestandpunt 'ja tenzij' uiteindelijk wettelijk te verankeren en euthanasie in Ne-derland mogelijk te maken. Kort daarna wordt de Nederlandse Vereniging voor Vrij-willige Euthanasie [NVVE] opgericht door een aantal leden van de SVE dat het eu-thanasiestandpunt 'ja mits' aanhangt. De NVVE heeft tot doel sociale aanvaarding en daaruit voortvloeiende legalisatie van de vrijwillige euthanasie (SVE, 1980).

Uit de interviews blijkt dat de actoren betrokken bij de beleidsvoorbereiding deel-nemen op eigen initiatief en veel van hen onderling persoonlijke contacten onderhou-den. De beleidsvoorbereiding wordt gedomineerd door wat The (2008) noemt de euthanasie- elite, bestaande uit een aantal vooraanstaande deskundigen. Uit interviews blijkt dat de elite zich strijdbaar opstelt voor een wettelijke euthanasieregeling. Zij heeft mede gezien haar verschillende achtergronden goede contacten bij verschillende actoren in het veld, bij de overheid en in de politiek. Zij krijgt van andere betrokken partijen en van de media de ruimte haar standpunten voor het voetlicht te brengen. Omdat deze niet bijzonder radicaal en daardoor makkelijker aanvaardbaar zijn winnen de ambassadeurs aan draagvlak. Zo stelt de elite in 1984 in samenwerking met Wessel-Tuinstra een initiatiefwetsvoorstel op en wordt de definitie van euthanasie opgesteld door Leenen uiteindelijk wettelijk verankerd omdat daarmee recht wordt gedaan aan meerdere uitgangspunten in de samenleving.

Gedeelde noodzaak en bereidheid tot compromisvorming

Volgens de geïnterviewden is het merendeel van de betrokken actoren het er over eens dat de bestaande euthanasiepraktijk te weinig transparant en te [rechts]onzeker is voor de arts en de patiënt. Volgens hen is sprake van een breed gedeelde noodzaak en een gemeenschappelijk belang om te komen tot een aanvaardbare oplossing voor het euthanasievraagstuk. En hoewel de betrokken actoren het volgens de geïnterviewden niet bij voorbaat eens zijn over de aard van deze oplossing, al dan niet een wet, en de

percepties, belangen, normen en waarden uiteenlopen, leidt de gedeelde noodzaak en bereidheid tot compromisvorming uiteindelijk tot een breed geaccepteerde wet.

Representativiteit en eensgezindheid niet vanzelfsprekend

Tijdens de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet wordt zichtbaar dat de politieke mening achterloopt op de publieke mening en de representativiteit van politieke partijen geen vanzelfsprekendheid is. Zo is de CDA achterban niet meer onverdeeld over haar standpunt inzake euthanasie. Het standpunt van het CDA wordt op een gegeven moment, eind jaren tachtig, in twijfel getrokken door de andere politieke partijen, wanneer het CDA voorstelt dat euthanasie strafbaar blijft, hetgeen niet betekent dat zij ook voorstander is van strafvervolging. Ten tijde van de verkiezingen verzoekt de partijvoorzitter van het CDA zijn achterban haar standpunt te versoepelen ten behoeve van een handreiking richting de VVD. Dit representativiteitsvraagstuk geldt ook voor de katholieke kerk, want zo blijkt uit onderzoek van Catsburg en De Boer uit 1986 (Weyers, 2004) dat het merendeel van de katholieke bevolking geen bezwaar heeft tegen een euthanasieregeling (kamerstuk 19359 nr 1-7; Handelingen 17 febr. en 10 mrt. 1986; Weyers, 2004).

Ook de representativiteit en eensgezindheid van veldpartijen bij de beleidsvoorbereiding is geen vanzelfsprekendheid. Uit de documentenstudie en de interviews blijkt dat de betrokken actoren de noodzaak zien van een bepaalde interactie met de achterban en met anderen in de samenleving om te achterhalen wat daar leeft ten aanzien van het vraagstuk van euthanasie. Daartoe worden onderzoeken, publicaties in de media en georganiseerde bijeenkomsten ingezet (NRC Handelsblad, 1980; Weyers, 2004; The, 2008).

Prominente rol veldpartijen en terughoudende rol overheid en politiek

Ten tijde van de totstandkoming van de euthanasiewet neemt het veld het voortouw bij de beleidsvoorbereiding en is de overheid meer volgend (Boot et al, 2005). De beleidsvoorbereiding is een semi- ambtelijke aangelegenheid, waarbij departementen hun rol bij de wettelijke verankering spelen. De commissie Medische Ethiek, ingesteld door de Gezondheidsraad, constateert in de jaren zeventig dat het niet aan de overheid is om de ethiek in de samenleving voor te schrijven (Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004, The, 2008).

Later stelt het kabinet Lubbers III dat nieuwe wetgeving moet worden gezien in het licht van de medische euthanasiepraktijk; jurisprudentie; medische ontwikkelingen op gebied van pijnbestrijding en voorzieningen van stervensbegeleiding en thuiszorg

(Handelingen 28 nov. 1989). De Werkgroep Euthanasie van de KNMG stelt in 1973 dat het denkbaar is dat de overheid besluit op een bepaalde categorie patiënten euthanasie te laten toepassen en daartoe voorschriften uitvaardigt. De overheid zal trachten de artsen tot uitvoerders te maken van die voorschriften. Eerst op vrijwillige basis en vervolgens dwingend. De Werkgroep meent dat omdat artsen van nature meer geneigd zijn gevoelsmatig dan juridisch te handelen, zij zich gemakkelijk zullen laten misleiden door de overheid. De Werkgroep stelt “het openbreken van de medische beroepscode die niets uitstaande heeft met persoonlijke, mens- of maatschappijvisie, vormt een gevaarlijke porte d’entree voor manipulatie door de overheid” (KNMG, 1973, p14).

De voorstellen van de overheid en politiek kenmerken zich door behoudendheid. Zo reageert een aantal partijen in de Tweede Kamer op het voorstel voor een wetswijziging van één van de voorlopers van de Euthanasiewet, de Wet regelende de uitoefening der geneeskunst uit 1987, en het intrekken van de meer radicale Proeve, dat dit het probleem niet oplost. Deze politieke partijen richten zich vervolgens op de vraag of het voorstel wel past binnen het regeerakkoord. Het voorstel wordt door het veld gezien als een politiek compromis. Ook de wettelijke verankering van de meldingsprocedure en de zorgvuldigheidseisen via de wet op de lijkbezorging worden door de Tweede Kamer ervaren als een matige oplossing voor het probleem en leidt bij een aantal politieke partijen tot het beeld dat weinig wordt gedaan met de uitkomsten van eerdere debatten. Begin jaren tachtig stelt het kabinet dat een wetswijziging op den duur nodig is maar zij voorlopig niet met wetgeving zal komen. Zij acht het maatschappelijk debat nog niet uitgekristalliseerd. De geloofsovertuigingen van de partijen spelen een grote rol. Medio jaren tachtig geven de politieke partijen aan nog geen overeenstemming te kunnen bereiken over euthanasie. De meningen over de rol van de overheid zijn niet onverdeeld. Naar aanleiding van de commissie Rummelink stelt een aantal veldpartijen, met standpunt tegen euthanasie, dat de overheid haar plicht in de bescherming van het leven van burgers verzuimt (kamerstukken 18831 nr 8- 9; Weyers, 2004).

Geïnterviewden verklaren de terughoudende rol van de overheid bij de beleidsvoorbereiding vanuit de burgerlijke aversie in de jaren zestig tegen overheidsoptreden en de bestuurlijke visie van een terugtrekkende overheid vanaf de jaren tachtig. Zo blijkt uit interviews dat het ministerie van Volksgezondheid bewust een terughoudende positie heeft ingenomen in het totstandkomingsproces vanuit de overtuiging dat beleid inzake euthanasie bij uitstek maatschappelijk breed gedragen moet zijn.

Daarnaast noemen de geïnterviewden als mogelijke verklaringen het taboe dat rust op de dood; niet durven met het onderwerp euthanasie aan de slag te gaan, of het feit dat op departementen veelal jonge mensen zich bezig houden met dit onderwerp. Ook de terughoudende of afwijzende opstelling van het buitenland en de angst daardoor als outcast in de rest van de wereld te worden gezien zou een rol kunnen spelen (kamerstuk 19359 nr 1-7; Handelingen 17 febr. en 10 mrt. 1986; Weyers, 2004).

Bedachtzame en gematigde opstelling en strategisch handelen

Uit de interviews blijkt dat geen van de betrokken actoren zich expliciet lijkt op te stellen of uit te spreken over euthanasie. Standpunten en meningen worden wel uitgesproken maar in veel gevallen pas na een grondige afweging. Actoren zijn voorzichtig en woorden worden, soms zwaar, gewogen. Een aantal organisaties waaronder de NVVE kiest bewust de weg van gematigdheid om aangehaakt te blijven in het euthanasiedebat. De NVVE houdt bij haar standpuntbepaling rekening met het standpunt van de KNMG vanwege diens machtige positie in het veld. Inzake de pil van Drion houdt de NVVE rekening met de meer conservatieve opvattingen in het veld, zo blijkt uit de interviews.²⁶

Een mogelijke verklaring voor de bedachtzame en gematigde opstelling van de betrokken actoren is volgens de geïnterviewden de breed gedeelde mening onder medici en niet- medici dat de medische sector geen uniforme en wettelijk voorgeschreven norm opgelegd moet krijgen. Zo constateert een euthanasie- werkgroep van de KNMG dat in de samenleving een grote diversiteit aan visies bestaat die aan verandering onderhevig zijn. De werkgroep acht het daarom van belang dat de KNMG geen nieuw standpunt over euthanasie formuleert, om te voorkomen dat artsen een bepaalde norm of ethiek opgelegd krijgen (SVE, 1980). Ook de overheid wenst zich om die reden niet expliciet uit te spreken over euthanasie, en de politiek betracht grote voorzichtigheid in haar uitspraken zo blijkt uit de documentenstudie (Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004, The, 2008).

Andere mogelijke verklaringen voor de bedachtzame en gematigde opstelling van betrokken actoren is volgens geïnterviewden de angst voor verhitte discussies en voor het verlies van de achterban. Bovendien zijn actoren erbij gebaat betrokken te blijven bij het proces om hun eigen belang behartigd te zien. Wellicht speelt bij een aantal actoren ook de algemeen geldende Nederlandse normen van het polderen en voortdurend zoeken van compromissen.

²⁶ De pil van Drion is een hypothetische pil voor zelfdoding, voorgesteld in 1991 door Drion, oud- vice- president van de Hoge Raad (bron: NVVE).

Het belang dat wordt gehecht aan deze gematigde opstelling blijkt onder andere uit het feit dat de staatssecretaris van Justitie medio jaren zeventig de statuten van de NVVE weigert goed te keuren omdat de NVVE voorstander is van euthanasieverklaringen, hetgeen volgens de staatssecretaris gezien kan worden als het uitlokken van een strafbaar feit (SVE, 1980; Van Eeden et al, 1996; RVZ, 1999). Uit de interviews blijkt dat wanneer de NVVE een nieuwe voorzitter aanstelt, deze tot taak krijgt rust te brengen in de discussie. De voorzitter krijgt het advies vanuit medische hoek om expliciet het onderwerp indirecte euthanasie op de voorgrond te plaatsen, omdat de meeste actoren zich hierin kunnen vinden en het euthanasiedebat hierdoor minder emotioneel beladen kan worden.

De gematigde opstelling van betrokken actoren gaat in een aantal gevallen gepaard met lef om te komen tot beleid. Zoals beschreven is een aantal artsen bereid euthanasiezaken gerechtelijk te laten behandelen ten behoeve van de beleidsvorming of hierover te publiceren (Weyers, 2004; The, 2008).

Geïnterviewden stellen dat tijdens de beleidsvoorbereiding de betrokken actoren strategisch handelen om te komen tot breed aanvaarde wetgeving. Hiervan is een aantal voorbeelden te geven: In 1982 richt de KNMG de commissie Euthanasie op met als doel de onderbouwing van het initiële standpunt van de KNMG tegen euthanasie. In de loop van het proces neemt deze commissie het standpunt in geen voorstander te zijn van euthanasie maar artsen wel de ruimte te bieden bij ondraaglijk en uitzichtloos leiden. De commissie heeft een progressiever standpunt dan het hoofdbestuur van de KNMG. Dit had volgens geïnterviewden vooraf voorzien kunnen worden gezien de samenstelling van de commissie, hetgeen ofwel naïef ofwel een strategisch actie is van het hoofdbestuur. Vergelijkbaar met dit voorbeeld wordt door geïnterviewden de samenstelling van de Staatscommissie euthanasie in 1982 genoemd. Deze samenstelling is naar het oordeel van de NVVE dusdanig dat het ondenkbaar is dat zij zich uitspreekt voor euthanasie en voor een wettelijke regeling (Weyers, 2004; The, 2008). Volgens geïnterviewden heeft de arts Leenen als voorvechter van een wettelijke euthanasieregeling uiteindelijk een grote invloed op de Staatscommissie. Dit leidt ertoe dat het meerderheidsadvies dat deze commissie uitbrengt gericht is op het tot stand brengen van een wettelijke regeling.

Daarnaast stellen geïnterviewden dat betrokken actoren het proces trachten te beïnvloeden door op bepaalde momenten positie in te nemen en op andere momenten zich te scharen achter het standpunt van andere actoren. De betrokken actoren trachten op verschillende wijze het proces te beïnvloeden ten behoeve van het gezamenlijke eindresultaat. Deze invloed kan een remmende en een versnellende werking hebben

op het proces. Pogingen van politieke partijen zoals van het CDA in 1985, om nader advies in te winnen bij de Raad van State kunnen worden geïnterpreteerd als een middel voor een remmende werking (kamerstuk 18831 nr 9- 11). Medio jaren tachtig lijkt sprake van een remmende werking van het kabinet wanneer zij stelt dat het te vroeg is voor wetgeving. De Tweede Kamer is het daar niet mee eens waarop het kabinet als reactie de Proeve indient. Het voorstel van de VVD om door te gaan met de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Wessel- Tuinstra teneinde helderheid op korte termijn te verkrijgen, ook al is het regeringsvoorstel nog in ontwerp, kan worden geïnterpreteerd als een versnellende invloed op de beleidsvoorbereiding (kamerstuk 19359 nr 1-3; Handelingen 17 feb. en 10 mrt. 1986; 18331 nr 37- 44; Weyers, 2004).

7.3.2 Wetenschappelijke onderbouwing van de Euthanasiewet

Volgens het ideaaltypische model kent de Euthanasiewet geen vooraf geconstrueerde en wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie. Tijdens de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet construeert en modelleert het veld haar eigen handelen via de benutting van tacit knowledge, praktijkonderzoeken, jurisprudentie en intercollegiale toetsing.

De beleidstheorie is de wettelijke verankering van de handelingstheorie, waardoor de wet aansluit bij de praktijk. De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid zijn gebaseerd op verwachtingen en praktijkervaringen van diverse betrokken partijen en op compromissen. Hierna volgt een toelichting.

Tacit knowledge, praktijkonderzoeken en compromissen als beleidstheorie

De Euthanasiewet komt tot stand in het veld. Uit de documentenstudie blijkt dat dit nodig wordt geacht want, zoals de SVE al in 1975 stelt, dient aan een wetswijziging een uitgekristalliseerde meningsvorming vooraf te zijn gegaan (SVE, 1975; 1980).

De Euthanasiewet komt volgens de geïnterviewden tot stand door het handelen van betrokken actoren in het veld en door acties van betrokken actoren om dit handelen te beïnvloeden. Daarbij worden kennis en ervaring van betrokken actoren intensief benut.

Zo is een aantal artsen bereid euthanasiegevallen bekend te maken en hierdoor gerechtelijke uitspraken en jurisprudentie af te dwingen waardoor de kaders van wetgeving zichtbaar worden. De arts Kenter publiceert in 1983 over een aantal euthanasiegevallen en stelt dat opener gepubliceerd zou moeten worden over euthanasie teneinde meer begrip te creëren, fouten in de praktijk zoveel mogelijk te vermijden en de

juridische achterstand op de medische wereld in te halen (kamerstuk Aanhangsel van de Handelingen, 201; Weyers, 2004).

Een ander voorbeeld in dit kader is het advies van de KNMG aan artsen om de middelen die worden toegepast bij euthanasie zoveel mogelijk door de patiënt zelf in te laten nemen ten einde het zelfbeschikkingsrecht extra tot uitdrukking te laten komen (kamerstuk 23877 nr 2; Legemaate et al, 2002; Weyers, 2004). Ook het opzoeken van de media en het publiekelijk bediscussiëren van het euthanasievraagstuk dragen bij aan de vorming van het beleid. Daartoe is volgens geïnterviewden door de media ruimschoots ruimte geboden. Met name vanaf de jaren tachtig neemt het aantal publicaties van artsen en niet- medici over het euthanasievraagstuk toe en medio jaren tachtig discussiëren politieke leiders op de televisie over het vraagstuk (Weyers, 2004).

Tijdens de beleidsvoorbereiding wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de euthanasiepraktijk. Praktijkonderzoek dient om te komen tot een bepaalde mate van wetenschappelijke onderbouwing en systematiek van het handelen van de arts bij gevallen van euthanasie. Uit onderzoek van Spreeuwenberg uit 1981 (Spreeuwenberg, 1981) blijkt dat beslissingen omtrent levensbeëindigend handelen tot dan toe op weinig systematische, transparante en gestructureerde wijze tot stand komen.

In 1982 inventariseert de commissie Belinfante de praktijk van euthanasie en de rol van de overheid hierin. De commissie pleit voor voorwaarden bij euthanasie of hulp bij zelfdoding (Gezondheidsraad, 1982; RVZ, 1999; Legemaate et al, 2002; Weyers, 2004; The, 2008). De SVE is met de NVVE een van de eerste die pleiten voor het in acht nemen van zorgvuldigheidseisen en in 1982 publiceren de artsen Leenen en Rascker een aantal zorgvuldigheidseisen in het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, zo blijkt uit interviews.

In 1990 doet de commissie Rummelink het eerste grote onderzoek naar levensbeëindigend handelen in Nederland (kamerstuk 20383 nr 13). Uit de interviews blijkt dat dit onderzoek een hoge respons heeft en veel [inter]nationale bekendheid krijgt. Volgens de geïnterviewden zijn de praktijkonderzoeken van invloed op het handelen van de betrokken actoren in de praktijk en dragen de onderzoeken ertoe bij dat de blauwdruk voor wetgeving wordt gevormd. Door de praktijkonderzoeken blijkt het op dat moment mogelijk om de euthanasiepraktijk op een rationele wijze in kaart te brengen. De onderzoeken geven inzicht in de feitelijke praktijk van levensbeëindigend handelen. Dit leidt volgens geïnterviewden tot begripsverfijning en -differentiatie en tot inzicht in de wettelijke mogelijkheden omtrent het levensbeëindigend handelen.

Naast praktijkonderzoek draagt jurisprudentie bij aan de beïnvloeding van het handelen van artsen. Tussen 1978 en 1980 zijn vier euthanasiegerelateerde rechtszaken

bekend. Een van deze zaken betreft de situatie waarin mevrouw Wertheim, een acti-viste van de NVVE, een einde maakt aan het leven van een vrouw die daartoe haar hulp heeft ingeroepen. De rechtbank veroordeelt Wertheim tot een voorwaardelijke gevangenisstraf en formuleert naar aanleiding van deze zaak een aantal eisen waaraan moet zijn voldaan voor het vrijwaren van strafvervolgning. Het OM besluit dat de eu-thanasie niet louter betrekking hoeft te hebben op een terminale patiënt die lichamelijk lijdt. Hoewel veel artsen in die tijd van mening zijn dat dit een voorwaarde voor eu-thanasie is, is het oordeel van het OM ruimer.

Ook intercollegiale toetsing draagt bij aan de vorming van de euthanasiepraktijk. Zo stelt de staatssecretaris van Justitie dat de controleerbaarheid en toetsbaarheid van de euthanasiepraktijk moet groeien via de weg van jurisprudentie en van intercollegiale toetsing (kamerstuk 888; Weyers, 2004; The, 2008).

De voortdurende uitwisseling van kennis en ervaring leidt tot een aantal opeenvol-gende wetsvoorstellen voor een euthanasiewet. Het eerste voorstel hiertoe wordt al in 1923 gedaan door Greeve. Medio jaren tachtig wordt het initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra ingediend. In reactie daarop volgt de Proeve van de regering, met aansluitend een aantal wijzigingsvoorstellen van de Wet regelende de uitoefening der geneeskust (WUG) en de Wet op de Lijkbezorging. Dan is er nog een tweetal wetsvoorstellen van de NVVE en een voorstel van de KNMG. Vervolgens wederom een initiatiefwets-voorstel, dat deels wordt overgenomen als regeringsvoorstel en resulteert in de uitein-delijke wet. De wetsvoorstellen ontstaan vanuit verschillende motieven, bijvoorbeeld om te komen tot een oplossing voor voorliggend vraagstuk; om tijd te creëren voor het verder uitkristalliseren van de praktijk zoals in geval van de WUG; in reactie op een ander wetsvoorstel zoals in geval van de Proeve; uit onvrede over voorliggende wetsvoorstellen zoals in geval van de KNMG; en om meer snelheid te geven aan de beleidsvoorbereiding zoals in geval van de NVVE. De constructie van de verschillen-de voorstellen draagt bij aan de vorming van de definitieve wetgeving (kamerstuk reeks 18331; 19359; 26691/22588; Weyers, 2004).

De in de praktijk geconstrueerde handelingstheorie wordt uiteindelijk door het mi-nisterie van Justitie verankerd in een wet. Er is weinig onderscheid tussen de beleids-theorie en de handelingstheorie. Dit maakt dat de wettelijke kaders, doelen en begrip-pen helder zijn voor de betrokken actoren en de wet uiteindelijk wordt ervaren als een praktisch toepasbare richtlijn (ZonMw, 2007). Uit de interviews blijkt dat, hoewel euthanasie in die tijd wordt gezien als een medisch- ethische kwestie het wetgevings-dossier verschuift van het ministerie van Volksgezondheid naar het ministerie van Justitie, gezien de strafrechtelijke component. Op de achtergrond van het euthanasie-

debat werken de wetgevingsjuristen van Justitie in afstemming met Volksgezondheid aan vele concept- wetsvoorstellen die onder invloed van politieke bewegingen voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Het doel is te komen tot een wetsvoorstel waarmee de gang van zaken in de praktijk wordt verankerd.

Volgens de geïnterviewden zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de Euthanasiewet gebaseerd op verwachtingen, zonder dat daarvoor aantoonbare informatie beschikbaar is. Het gaat dan onder andere om de veronderstelling over de positieve relatie tussen de aanwezigheid van een toetsingsprocedure en zorgvuldigheidseisen versus de kwaliteit van levensbeëindigend handelen. Uit onderzoek in 2001 naar de praktijk van medische besluitvorming rond het levenseinde blijkt dat deze veronderstellingen kunnen worden bevestigd (Begeleidingscommissie evaluatieonderzoek naar de besluitvorming euthanasiewet, 2003).

Praktijkonderzoek, jurisprudentie en intercollegiale toetsing rationaliseren en verenigen

De verschillende vormen van kennis, ervaring en informatie die bij de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet worden benut hebben een rationaliserende en dempen-de werking op het euthanasiedebat en brengen actoren dichter bijeen.

Volgens de geïnterviewden hebben de onderzoeken tot effect dat het euthanasiedebat in zekere mate wordt ontdaan van een vage, morele en emotionele sfeer. Dit maakt het euthanasiedebat minder emotioneel beladen en vlakt de scherpe kanten van de ideologische discussie af. De praktijkonderzoeken dragen bij aan de bespreekbaarheid van de euthanasiepraktijk. Dit maakt het mogelijk om verschillen van inzicht tussen betrokken partijen te overbruggen en te komen tot compromissen, zo blijkt uit de interviews.

Codificeren en modificeren

De Euthanasiewet is een codificerende en in mindere mate ook een modificerende wet. De wet brengt geen wezenlijke gedragsverandering in de praktijk teweeg. De praktijk modelleert haar eigen gedrag en komt tot een eenduidige handelingstheorie die wettelijk wordt verankerd. Wel heeft de Euthanasiewet een zekere ordenende werking op de praktijk. Het draagt bij aan de structuur, transparantie en toetsbaarheid van de handelingen in de praktijk, die voorafgaand aan de invoering van de wet door vrijwel alle betrokkenen als rommelig worden ervaren, zo blijkt uit de interviews. De wet draagt bij aan het verminderen van schemerigheden in de praktijk en stimuleert het afleggen van verantwoording. In die zin heeft de wet volgens een aantal geïnterviewden ook een zekere modificerende werking.

Daarnaast stelt een aantal geïnterviewden dat de Euthanasiewet een compromiswet is. De wet verandert niets aan de strafbaarheid van euthanasie. De regeringspartijen bereiken geen echte consensus over het politiek steeds terugkerende vraagstuk. Na verloop van jaren lukt het de partijen een compromis te bereiken. Zij veranderen daarbij niet wezenlijk van standpunt maar zijn gekomen tot een compromis dat voldoende recht doet aan de diversiteit van standpunten, aldus een aantal geïnterviewden.

Voortdurende leerloops

De open opstelling van betrokken actoren, de voortdurende uitwisseling van kennis en ervaringen en de intensieve benutting daarvan tijdens de beleidsvoorbereiding leiden ertoe dat de beleidsvoorbereiding zich kenmerkt door een voortdurend leren van opgedane ervaringen. Een aantal geïnterviewden spreekt in dit kader van een groei-proces waarin wordt toegewerkt naar een wet.

7.4 Onderzoeksvragen beantwoord voor de Euthanasiewet

Op basis van de voorgaande paragrafen worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord voor de Euthanasiewet.

1. Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

Uit de analyse van de Euthanasiewet blijkt dat de beleidsvoorbereiding zich kenmerkt door een open debat waarin ruimte wordt geboden voor de uitwisseling van diverse soorten kennis tussen de verschillende betrokken actoren. De samenwerkende stijl van interactiviteit en de gedeelde noodzaak te komen tot beleid leiden ertoe dat betrokken actoren zich inspannen om te komen tot een compromis. Gedurende de beleidsvoorbereiding wordt voldoende tijd genomen om te komen tot een gedeelde perceptie op het euthanasievraagstuk en tot een breed geaccepteerde wetgeving, waardoor de met de wet beoogde cultuurverandering zich al gedurende de beleidsvoorbereiding voltrekt.

Het wetenschappelijk onderbouwen heeft in deze casus betrekking op de constructie van het beleid in het veld aan de hand van tacit knowledge. Dit leidt ertoe dat het beleid goed aansluit bij de praktijk en de beleidsvoorbereiding resulteert in een breed geaccepteerd beleid.

2. Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

De toegankelijkheid van de beleidsvoorbereiding zorgt ervoor dat de kennis van vele relevante actoren in de samenleving betrokken wordt bij de beleidsvoorbereiding en vroegtijdig draagvlak kan worden gecreëerd voor het beleid.

De toepassingswijze van de stijl van interactiviteit door de overheid leidt er mede toe dat betrokken actoren openstaan voor diverse soorten informatie die wordt gegenereerd uit praktijkonderzoek en uit de kennis en ervaringen van de betrokken actoren. Het biedt ruimte voor de wetenschappelijke onderbouwing om van invloed te kunnen zijn op de beleidsvoorbereiding en het beleid.

De wetenschappelijke onderbouwing is van invloed op de interactie tussen partijen. Het heeft een rationaliserende en afvlakkende werking op de scherpe kanten van de ideologische discussie tussen de voor- en tegenstanders van euthanasie, waardoor het beter mogelijk wordt te komen tot een compromis. Actoren nemen de tijd om met elkaar te interacteren en tacit knowledge te genereren en te benutten, ten behoeve van een breed maatschappelijk aanvaard product.

3. In welke mate bevordert een optimale beleidsvoorbereiding de effectiviteit van beleid?

Uit de analyse van de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet blijkt dat de stijl van interactiviteit, de benutting van tacit knowledge en het verloop van de beleidsvoorbereiding in de praktijk van grote invloed zijn op de effectiviteit van het beleid.

In afbeelding 18 van bijlage 6 zijn de scores op de criteria van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zichtbaar en in afbeelding 19 de vermoedelijke verbanden tussen enerzijds interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing en anderzijds de effectiviteit van het beleid. Daaruit blijkt het volgende:

- Drie van de negentien criteria van kwaliteit scoren negatief. Deze drie criteria hebben betrekking de aanwezigheid van een procedure voor de beleidsvoorbereiding, op de waarheidstests en op de aanwezigheid van een onafhankelijke partij bij de beleidsvoorbereiding. Deze drie criteria zijn gerelateerd aan de wetenschappelijke onderbouwing van beleid met wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses. De drie negatieve scores zijn niet van invloed op de effectiviteit van het beleid, de zestien positief scorende criteria wel. Het ontbreken

van een vooraf geconstrueerd beleidsontwerp aan de hand van wetenschappelijke ex ante onderzoeken doet geen afbreuk aan de effectiviteit van de wet;

- Er lijkt sprake te zijn van een positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid, want een overwegend positief scorende kwaliteit gaat gepaard met een hogere effectiviteit;
- De primaire en de secundaire verbanden omvatten beide overwegend positief scorende criteria. Het onderscheid tussen de primaire en de secundaire verbanden kan worden bevestigd noch ontkracht.

7.5 Conclusie over de Euthanasiewet

In deze paragraaf wordt de conclusie getrokken over de hypothese in dit proefschrift aan de hand van de analyse van de beleidsvoorbereiding van de Euthanasiewet. Eerst volgt een korte samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Samenvatting

De effectiviteit van de Euthanasiewet kan worden verklaard vanuit de open en samenwerkende stijl van interactiviteit. Betrokken actoren hebben een gedeelde noodzaak en belang te komen tot beleid. De stijl van interactiviteit biedt ruimte voor tacit knowledge om van invloed te kunnen zijn ten behoeve van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. De ruimte die wordt geboden voor de benutting van tacit knowledge en de totstandkoming van het beleid in het veld leiden ertoe dat het beleid aansluit bij de praktijk. Bovendien brengt de tacit knowledge actoren dichter bijeen en beïnvloedt de benutting van tacit knowledge als zodanig het verloop van de beleidsvoorbereiding in positieve zin.

De beleidsvoorbereiding is voldoende flexibel aangepast aan veranderende omstandigheden. Het biedt voldoende tijd voor de interactie tussen de betrokken actoren en voor de benutting van alle relevante kennis en ervaring ten gunste van het beleid. Bovendien verloopt de beleidsvoorbereiding zodanig dat het beleid codificerend en licht modificerend tot stand komt. De cultuurverandering voltrekt zich tijdens de beleidsvoorbereiding.

Aangescherpte hypothese:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de stijl van de interactiviteit die door de wetgever wordt toegepast bij de beleidsvoorbereiding en om de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit. Beide factoren hebben elkaar nodig om te komen tot optimalisatie.

De hypothese kan op basis van de analyse van de Euthanasiewet worden bevestigd mits een nuancering wordt aangebracht:

- Ten eerste is de toepassingswijze van de stijl van interactiviteit door de wetgever bepalend voor de ruimte voor en invloed van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid en voor de wijze waarop de beleidsvoorbereiding verloopt. Ten tweede is de aard van de wetenschappelijke onderbouwing in de vorm van tacit knowledge en de wijze waarop deze kennis wordt ingezet en benut bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Ten derde is dit geheel, de samenhang tussen deze twee factoren in deze casus bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

8. Winkeltijdenwet

In dit hoofdstuk wordt de beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet behandeld. Paragraaf 8.1 geeft een beschrijving van de inhoud van deze wet. In paragraaf 8.2 wordt ingegaan op de effectiviteit ervan. Paragraaf 8.3 geeft de analyse van de beleidsvoorbereiding van de wet aan de hand van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing, die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. In paragraaf 8.4 worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord voor deze casus. Het hoofdstuk sluit af in paragraaf 8.5 met een conclusie over de hypothese van dit proefschrift naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de relatie tot de effectiviteit van beleid.

Bijlage 7 bevat een overzicht van de bevindingen uit de casusanalyse op alle criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing van het ideaaltypische model en een overzicht van de verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid voor de Winkeltijdenwet.

8.1 Winkeltijdenwet

Op 1 juni 1996 is de Winkeltijdenwet in werking getreden. Met deze wet worden regels geboden met betrekking tot de openingstijden van winkels en de tijden waarop goederen anders dan in een winkel bedrijfsmatig aan particulieren te koop aangeboden of verkocht mogen worden. De Winkeltijdenwet vervangt de Winkelsluitingswet 1976 vanwege maatschappelijke ontwikkelingen en de behoefte aan vermindering en vereenvoudiging van regels. De wet is een kaderwet waaraan gemeenten nadere uitwerking geven (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

Met de Winkeltijdenwet 1996 wordt invulling gegeven aan het regeerakkoord van 1994. Daarin is afgesproken de aandacht te richten op versterking van de economische groeidynamiek, op vergroting van de werkgelegenheid en op de mogelijkheid tot differentiatie van arbeid- en leefpatronen. Marktwerving en eigen verantwoordelijkheid zijn daarbij belangrijke begrippen. De minister stelt destijds dat de Winkelsluitingswet 1976 niet meer voldoet aan de veranderende economische en sociale verhoudingen, en aan de toenemende diversiteit in vraag en aanbod. De minister stelt dat een overheid die daarin onnodig ingrijpt in de markt nieuwe initiatieven remt (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

Veronderstellingen ten grondslag aan de wet

De veronderstelling van de wet is dat de liberalisering van de winkeltijden ondernemers de ruimte geeft voor eigen keuzes; nieuwe initiatieven meer kans krijgen en kansen worden gecreëerd voor werkgelegenheid en voor arbeidsparticipatie. Ondernemers kunnen zich meer van elkaar onderscheiden op basis van toegankelijkheid. Meer flexibiliteit biedt de mogelijkheid voor extra service aan de consument. Bovendien wordt een lagere piekbelasting van het winkelapparaat verwacht en zal de bedrijfseconomische organisatie door flexibiliteit verder verbeteren (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

8.2 Effectiviteit van de Winkeltijdenwet

De Winkeltijdenwet is na inwerkingtreding in 1996 twee keer geëvalueerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. In 1998 door KPMG Bureau voor Economische Argumentatie en in 2006 door de B&A groep. KPMG constateert dat de gevolgen van de wet nog niet zijn uitgekristalliseerd en het onderzoek slechts een richting kan aangeven waarin de wet zich ontwikkelt (kamerstuk 24036 nr 87, 113; KPMG, 1998). In de tweede evaluatie wordt ingegaan op de wijze waarop de Winkeltijdenwet functioneert in de praktijk. Het gaat om de mate waarin de wet de beoogde ruimte voor veranderende arbeid- en leefpatronen heeft gebracht. Daarnaast gaat het om de mate waarin deregulering heeft geleid tot betere marktwerking in de zin van aanpassing van openingstijden aan consumentenvoorkeuren, en wat de sociale en economische effecten van de wet zijn. In de evaluatie wordt ook ingegaan op de effecten van de wet voor de concurrentieverhoudingen en op de wijze waarop de wet als gemeentelijk instrument functioneert. De B&A Groep beoordeelt de wet als effectief (B&A Groep, 2006; kamerstuk 30800 XIII nr 8).

Doeltreffendheid: wet draagt bij aan doelstellingen

De doelstellingen van de Winkeltijdenwet zijn niet concreet geformuleerd in de wet maar kunnen worden afgeleid van het regeerakkoord 1994. De wet dient bij te dragen aan versterking van de economische groeidynamiek; vergroting van de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie; en aan de mogelijkheid tot differentiatie van arbeid- en leefpatronen. In de evaluaties van de wet wordt geconstateerd dat, hoewel de precieze effecten van de wet niet te isoleren zijn vanwege de dynamiek in de detailhandel, de wet bijdraagt aan de beoogde doelstellingen (kamerstuk 23715 nr 11).

Een maand na de officiële inwerkingtreding geeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer aan de indruk te hebben dat veel bedrijven gebruik maken van de

verruimingsmogelijkheden en het publiek tevreden is gezien de grote opkomst op koopzondagen (kamerstuk 24036 nr 20).

In september 1996 worden de positieve effecten van de Winkeltijdenwet bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor het jaar 1997 aangehaald. Uit een onderzoek van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf blijkt volgens de minister dat de verruiming van de winkeltijden heeft geleid tot een groei in de omzet van de detailhandel (kamerstuk handelingen 25000 XIII nr 16, 1045)

Op 20 augustus 1997 stuurt de minister een brief aan de Tweede Kamer aangaande de voortgang van het project Markttwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit [MDW]. Daarin vermeldt de minister dat uit onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat het publiek tevreden is over de openingstijden. De minister stelt dat met de Winkeltijdenwet een nieuw soort winkel is ontstaan, de zogenaamde convenience store voor vergeten boodschappen. Deze winkel maakt volgens de minister gebruik van de ruimere openingsmogelijkheden van de wet en van de onbenutte mogelijkheden, zoals lokalisering op NS stations of benzinestations (kamerstuk 24036 nr 36).

In september 1997 worden de resultaten van onderzoek van Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS] naar de bekendheid, het gebruik en de tevredenheid van huishoudens met onder andere de Winkeltijdenwet behandeld als onderdeel van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor het jaar 1998. De winkeltijden zijn bij vrijwel iedereen bekend en worden positief beoordeeld. De tevredenheid met de opening op zondag wordt als voldoende beoordeeld (kamerstuk 256000 XIII nr 2).

Uit de eerste evaluatie van de wet blijkt dat weinig tot geen winkels, met uitzondering van supermarkten, gebruik maken van de maximale verruimingsmogelijkheden van openingstijden (KPMG, 1998). Dit wordt bevestigd in een onderzoek van Research voor Beleid in opdracht van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel naar de effecten van de wet op de detailhandel (Research voor Beleid, 1998). Uit de evaluatie van KPMG (1998) onder consumenten blijkt de wet bij te dragen aan de vermindering van knelpunten die consumenten ervaren in hun dagindeling. Research voor Beleid (1998) constateert een wijziging in het kooppatroon van consumenten. Uit de eerste evaluatie blijkt dat de wet heeft bijgedragen aan de trend van marktwinst van grotere winkels met een algemeen assortiment ten opzichte van de speciaalzaken. De effecten van de wet op andere sectoren zijn gering. Toerisme en evenementen worden door de mogelijkheid van zondagopenstelling gestimuleerd. De wet heeft een positief effect op de werkgelegenheid en de uitbreiding doet zich met name voor bij parttimers en hulpkrachten. Ook is sprake van meer spreiding van de werkdruk in winkels (KPMG, 1998).

Uit de tweede evaluatie van de wet in 2006 blijkt dat de wet heeft geleid tot verruiming van de openstelling van winkels. Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de winkeliers en de gemeenten geen behoefte heeft aan wijziging van de huidige openingstijden. Steeds meer gemeenten maken gebruik van de mogelijkheid van koopzondagen. Gemeenten zien een stijgende behoefte aan verruiming van de koopzondag vanwege een toenemend aantal verzoeken om ontheffing. Mogelijkheden daartoe worden gezocht via de toerismebepaling. Met de verruiming van openingstijden kunnen winkeliers hun openingstijden beter aanpassen aan consumentenvoorkeuren en kan een betere marktwerking wordt gerealiseerd. Daarnaast leidt de verruiming tot meer keuzevrijheid en daarmee tot de beoogde ruimte voor veranderende arbeid- en leefpatronen. Vooral vrouwen en gezinnen met kinderen hebben hiervan profijt (B&A Groep, 2006).

Uitvoerbaarheid: uitvoerbaar met handhaving als aandachtspunt

Uit het onderzoek van Research voor Beleid (1998) blijkt dat ongeveer de helft van de winkeliers met grote weerstand van personeel geconfronteerd wordt. Knelpunten worden geconstateerd bij het inroosteren van personeel; het vinden van vakdeskundig personeel; en bij de toeslagen die betaald moeten worden voor werken in de avond. De helft van de winkeliers ziet geen relatie tussen verruiming van openingstijden en winkelcriminaliteit. Uit de tweede evaluatie blijkt dat winkeliers een toegenomen gevoel van onveiligheid bij de avondopenstelling ervaren. Werknemers, consumenten en gemeenten delen dit gevoel niet (B&A Groep, 2006).

Uit de tweede evaluatie van de wet blijkt dat de wet door winkeliers, gemeenten en consumenten uitvoerbaar wordt beoordeeld. Betrokkenen zijn tevreden over de uitvoering van de wet. De wet biedt ruimte voor uitbreiding van de openingstijden en is daardoor voldoende toekomstbestendig, naar het oordeel van winkeliers. Winkeliers ervaren geen problemen in de uitvoering van de wet door gemeenten. De handhaafbaarheid is wel een punt van aandacht. Een aantal gemeenten leeft de wet zodanig na dat handhaving niet van toepassing is. Een aantal andere gemeenten overtreedt de wet en motiveert dit vanuit de nadelige effecten omtrent concurrentie, die zij ondervinden van de wet. De hoogte van de geldboete heeft weinig effect en de politie geeft naar het oordeel van de gemeenten onvoldoende actief invulling aan het optreden bij overtredingen (B&A groep, 2006).

Aanvaardbaarheid: tevreden

Uit de evaluaties van de Winkeltijdenwet blijkt dat winkeliers, consumenten en gemeenten de wet over het algemeen aanvaardbaar achten. De wet wordt in de meeste gevallen uitgevoerd zoals door de wetgever bedoeld heeft. Betrokkenen zijn hierover tevreden en gewenste effecten worden gesorteerd. De uitvoeringspraktijk leidt niet tot grote bezwaren. De kleine groep voor wie dit wel geldt, heeft voldoende bewegingsvrijheid voor eigen inzicht (KPMG, 1998; Research voor Beleid, 1998; B&A Groep, 2006).

8.3 Beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet

De subparagrafen 8.3.1 en 8.3.2 bevatten de analyse van de beleidsvoorbereiding aan de hand van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing, die volgens dit proefschrift de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. De belangrijkste bevindingen uit de analyse worden toegelicht in onderstaand tekstvak.

Inleiding tot de beleidsvoorbereiding

Aan de totstandkoming van wettelijke regels omtrent de winkelsluiting wordt vrijwel de gehele twintigste eeuw aandacht besteed. Het is een cyclisch proces waarbij ervaringen in de beleidsuitvoering veelvuldig aanleiding zijn voor nieuw of gewijzigd beleid. Ook economische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn aanleiding voor wijzigingen bijvoorbeeld de economische crisis in de jaren dertig en de opkomst van de emancipatie vanaf de jaren zestig.

Uit de documentenstudie blijkt dat de tijdsgeest weerspiegelt in het lange totstandkomingsproces van de wet, zowel inhoudelijk als procesmatig. Zo wordt bijvoorbeeld tijdens de totstandkoming van de eerste Winkelsluitingswet eind jaren twintig gesproken over de koopmogelijkheden na de kerkgang op zondag, die geboden moeten worden aan plattelandsbewoners omdat zij op andere dagen in verband met de arbeid geen tijd zouden hebben om boodschappen te doen. En eind jaren dertig staat het debat in het teken van aanpassing van de wet aan de economische crisis en wordt een crisiswetsvoorstel gedaan.

Ook de gevolgen van de Tweede Wereldoorlog leiden tot wetswijzigingen gericht op de beperking van openingstijden van winkels. Deze beperking dient niet de initiële doelen van de wet maar is gericht op besparing van brandstof en verlichting en onder andere het gevolg van de vordering van arbeidskrachten door de bezetter. In 1945 wordt een Koninklijk Besluit van kracht om de consument te beschermen tegen de sluitingsdrang van winkeliers. En in de jaren zestig en zeventig wordt het vraagstuk

van winkelsluiting beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen zoals emancipatie en de opkomst van allochtone migranten. In die tijd leeft de visie dat de wet moet worden aangepast aan het leefpatroon van de allochtone migranten (kamerstuk reeks 24226).

Over de weerspiegeling van de tijdgeest stelt de staatssecretaris in 1975 dat de Winkelsluitingswet 1930 zich kenmerkt door strakke regels passend bij het eenvormige distributieapparaat en een weinig gevarieerd behoeftepatroon bij consumenten, hetgeen op dat moment aanpassing behoeft aan de moderne tijd. Vanaf de jaren tachtig weerklinken deregulering en marktwerking door in de wet en worden de initiële doelen van de wet voor het eerst ter discussie gesteld. Dit resulteert uiteindelijk in de Winkel-tijdenwet 1996 (kamerstuk reeks 24226).

Volgens een aantal geïnterviewden wordt met de wet een aanpassing geboden aan de tijdgeest. De Winkelsluitingswet past niet meer bij de leefpatronen van de consument. Deze heeft behoefte aan verruiming van de winkeltijden en de nieuwe wet biedt de oplossing. Bovendien fungeert de wet als symbool voor veranderende tijden en een omslag in de politiek. Het is voor het eerst sinds jaren dat een kabinet zonder het CDA regeert. De wet is een zichtbaar onderdeel van de maatregelen van het nieuwe kabinet en iedereen vindt er wat van en merkt er iets van, aldus de geïnterviewden.

Belangrijkste bevindingen:

De beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet is een langdurig incrementeel proces dat plaatsvindt in een stabiel netwerk met een grote diversiteit aan belangen van principiële en religieuze aard. Voortdurend vinden kleine aanpassingen plaats op basis van praktijkonderzoeken, ervaringen, maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende waarden en normen van betrokkenen en de breed gedeelde noodzaak tot compromisvorming. Soms is de discussie meer ideologisch van aard, wanneer het gaat over principiële en religieuze overtuigingen over het vraagstuk van de winkelsluiting. Het grootste deel van de tijd is het proces technisch van aard wanneer gezocht wordt naar praktische oplossingen voor de praktijk en de dialoog zich hierop richt.

Gedurende jaren wordt geen wijziging aangebracht in de opzet van de wet en blijven doelstellingen, randvoorwaarden en uitgangspunten gelijk. Als vanzelfsprekend wordt verondersteld dat een regeling omtrent winkelsluiting oneerlijke concurrentieverhoudingen en onredelijke arbeidstijden van winkeliers kan voorkomen. De vele wettelijke regelingen die op elkaar volgen en de ervaringen die worden opgedaan in de praktijk zorgen ervoor dat een maatschappelijk aanvaardbare kader voor de Winkeltijdenwet wordt gevormd. Wanneer in de jaren tachtig liberalisering en marktwerking worden geïntroduceerd in het overheidsbeleid worden doelen van de wet aangepast en wordt de stijl van interactiviteit meer delegerend van aard.

Omdat een grote diversiteit aan belangen gemoeid is met het winkelsluitingsvraagstuk wordt gestreefd naar compromissen en is de betrokkenheid van belanghebbenden groot. De ruime tijd die wordt genomen voor de beleidsvoorbereiding en het feit dat het beleid grotendeels tot stand komt in de praktijk, zorgen ervoor dat de cultuuromslag die wordt beoogd met de wet zich voltrekt tijdens het proces.

8.3.1 Interactiviteit van de Winkeltijdenwet

Participatieve en samenwerkende stijl van interactiviteit, later meer delegerend

Volgens het ideaaltypische model kenmerkt de beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet zich door een stijl van interactiviteit die deels participatief en deels samenwerkend is. Bij de participatieve stijl vraagt de overheid advies aan betrokkenen over voorliggend vraagstuk en mogelijke oplossingen. Daarbij is ruimte voor discussie en inbreng tussen de wetgever en de betrokken actoren (Pröpper et al, 1999).

Bij sommige wetsvoorstellen is sprake van consultatie van de wetgever met relevante actoren zoals bij het voorstel voor een middag- en avondwinkel (kamerstuk 20980 nr 1, 2, A, 3). Andere wetsvoorstellen komen tot stand in samenwerking met betrokken actoren, zoals in de Winkelsluitingswet in 1951 en 1976 (kamerstuk 1665 nr 3, 25, 25A; reeks 13247). De minister heeft een doorslaggevende rol in het bepalen van de richting van het beleid en volgens de Tweede Kamer is het niet de bedoeling dat de veldpartijen het beleid bepalen (kamerstuk 21963 nr 5).

In het begin van de twintigste eeuw bemoeit de overheid zich nog weinig met problemen in de samenleving. Gemeenten gaan in die tijd pas een rol spelen in het vraagstuk van de winkelsluiting wanneer winkeliers verzoeken de winkeltijden te regelen via verordeningen omdat het hen niet lukt onderling afspraken te maken. Langzaam neemt onder invloed van processen als verdergaande centralisatie, bureaucratisering en democratisering de staatsbemoeienis toe onder andere op het gebied van winkeltijden en arbeidstijden (Trommel et al, 1999); Zo is in 1909 de Staatscommissie voor den Handeldrijvenden en Industrieelen Middenstand van mening dat een wettelijke regeling nodig is, en dient een wetsvoorstel in (kamerstuk reeks 19; Stoop, 2001).

In 1930 is de staatsbemoeienis onderwerp van discussie tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Winkelsluitingswet 1930. De meningen in de Tweede Kamer zijn verdeeld. Zo wordt bijvoorbeeld in het licht van de economische crisis bediscussieerd wat de mate van bescherming van kleine winkeliers door de overheid moet zijn (kamerstuk 2. X. 7- 8).

Eind jaren veertig stellen enkele leden van de Eerste Kamer tijdens de totstandkoming van de Winkelsluitingswet dat de rijksoverheid zich te weinig bemoeit en teveel overlaat aan de plaatselijke overheid. Andere leden vinden dat daarmee juist recht wordt gedaan aan plaatselijke omstandigheden (kamerstuk 1665 nr 3, 25, 25A). Met name in die tijd leeft het idee dat de overheid en de minister de wettelijke kaders bepalen en dit niet door andere betrokkenen gedaan kan worden. Ook later, in de jaren negentig, wordt tijdens de parlementaire behandeling gesteld dat voorliggend wets-

voorstel niet moet leiden tot parlementaire uitholling en het niet kan zijn dat betrokkenen uit het veld de wettelijke kaders bepalen (kamerstuk 21963 nr 5).

Vanaf eind jaren veertig kent de beleidsvoorbereiding meer interactieve elementen. In 1947 wint de minister het advies in van winkeliers en werknemers ter voorbereiding op nieuwe wetgeving omdat vele belangen gemoeid zijn met het voorstel. Deze wijze van totstandkoming wordt geapprecieerd door de Vaste commissie voor de Middenstand. In de Eerste Kamer worden vragen gesteld over de mate van representativiteit van betrokkenen en over de bepalende rol die deze betrokkenen zouden hebben op de totstandkoming van wettelijke kaders (kamerstuk reeks 19; 1665 2-3, 25, 25A; Handelingen 16 mrt. 1949).

Eind jaren vijftig stelt de staatssecretaris dat gezien de verdeeldheid over de Winkelsluitingswet contact wordt onderhouden met diverse belanghebbenden en adviezen worden aangevraagd en onderzoek wordt gedaan naar de werking van de wet in de praktijk (kamerstuk 4617 nr 6).

De meer interactieve aanpak van de overheid wordt medio jaren zeventig toegepast wanneer over het vraagstuk van de winkelsluiting advies wordt aangevraagd bij het Hoofdbedrijfschap Detailhandel en de SER en aansluitend overleg plaatsvindt met consumenten, ondernemers en werknemers. Ook wordt in die tijd een voorliggend wetsvoorstel gepubliceerd in de Staatscourant met het verzoek aan betrokkenen daarop te reageren (kamerstuk 13247 nr 5).

De interactieve aanpak kent ook grenzen, bijvoorbeeld wanneer de staatssecretaris niet instemt met het voorstel van de Tweede Kamer om werknemers mee te laten beslissen bij besluiten van ondernemers over de openingstijden van winkels (kamerstuk 13247 nr 6).

Vanaf de jaren zeventig en tachtig werken de bedrijfsmatige principes van marktwerking en deregulering door in de wet. De minister is van mening dat het niet de bedoeling is vanuit de centrale overheid te bepalen wat goed is voor de praktijk. Gestreefd wordt naar een zo groot mogelijke rol van marktpartijen en een terughoudende rol van de overheid. De overheid moet vertrouwen op de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de nadere invulling van de wet (kamerstuk 24226 nr 5). Wel wordt vanaf dat moment voorzichtig getracht meer druk uit te oefenen op de vorming van het beleid. Zo stelt de minister medio jaren negentig dat verruiming van de winkeltijden een kwestie van wennen is voor de werknemers (kamerstuk 24226 nr 5).

Het kabinet is overtuigd van de positieve effecten van liberalisering van de wet. Dit resulteert uiteindelijk in de Winkeltijdenwet 1996. Deze overtuiging blijkt onder andere uit de evaluatie van de experimenten in het kader van het project D'gemeenten en

D'provincies. Hoewel de evaluatie aantoonde dat de resultaten van liberalisering beperkt zijn gebleven, worden de resultaten door de minister wel gebruikt ter legitimatie van de verdere versoepeling van het wettelijk winkelsluitingsregime (kamerstuk 22236 nr 27). Aan de marktwerking en deregulering van het vraagstuk omtrent de winkeltijden worden grenzen gesteld. De minister stelt dat van volledige liberalisering geen sprake kan zijn in verband met onaanvaardbare risico's voor de openbare orde en veiligheid en in verband met de waarborg van de zondagsrust (kamerstuk 24035 nr 1).

Ook bij de toepassing van liberalisering en decentralisatie wordt enige gematigdheid betracht in het licht van het benodigde draagvlak en de maatschappelijke aanvaardbaarheid. Zo wordt in de jaren negentig niet gekozen voor volledige decentralisatie teneinde te komen tot een uniforme regeling voor alle ondernemers, met de mogelijkheid van flexibiliteit op grond van plaatselijke omstandigheden (kamerstuk 21963 nr 5).

Van een volledige delegerende stijl van interactiviteit is geen sprake. Betrokken actoren houden een relatief prominente rol bij de beleidsvoorbereiding. Een voorbeeld hiervan is wanneer een aantal middenstandsbonden haar leden medio jaren vijftig oproept om de winkel op 24 december niet te sluiten op het wettelijke tijdstip van 21.00 uur maar om 18.00 uur. De leden geven hieraan gehoor, hetgeen voor de staatssecretaris aanleiding is voor een wetswijziging in lijn met de bonden (kamerstuk 4617 nr 1; 2; 3; 4). Dit wordt door de geïnterviewden verklaard vanuit de gevoelde noodzaak van betrokken actoren te komen tot draagvlak.

Incrementeel, soms ideologisch en soms technisch

De beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet is een langdurig incrementeel proces waarin meerdere wetten tot stand komen inzake het vraagstuk van de winkelsluiting. Initiatieven voor wetgeving komen vanuit het veld zoals van de Middenstandsraad in 1920, vanuit de Tweede Kamer van het lid Vos in 1932 en van het lid Groenman in 1985; en vanuit het kabinet zelf (kamerstuk reeks 19; 190 nr 1, -3; 17870 nr 8, 9; 20035 nr 1; Stoop, 2001).

Soms worden voorstellen geaccepteerd, soms bijgesteld en soms afgekeurd of aan bepaalde voorwaarden verbonden zoals de toezegging tot herziening van aanpalende wetgeving (kamerstuk reeks 19, Stoop, 2001). Vele amendementen, moties en verzoekschriften vanuit het veld worden voorgesteld en sommige daarvan leiden tot wetswijzigingen. Gedurende de lange periode worden diverse onderdelen van de wet ter discussie gesteld, om principiële of religieuze redenen zoals ten aanzien van de zondagsopening maar vooral om technische of praktische redenen of naar aanleiding

van ervaringen opgedaan in de praktijk zoals met het bijvullen van automaten of de verkoop van bepaalde producten. De vele wettelijke winkelsluitingsregelingen die op elkaar volgen en de ervaringen die worden opgedaan in de praktijk zorgen ervoor dat een maatschappelijk aanvaard kader ontstaat waarop uiteindelijk de Winkeltijdenwet in 1996 is gestoeld. De ruime tijd die wordt genomen voor de beleidsvoorbereiding en het feit dat het beleid grotendeels tot stand komt in de praktijk, zorgen ervoor dat de cultuuromslag die wordt beoogd met de wet zich voltrekt tijdens de beleidsvoorbereiding (kamerstuk reeks 19348; reeks 20035).

Gesloten netwerk dat zich opent

De beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet verloopt binnen een redelijk stabiel netwerk van betrokken veldpartijen. Volgens geïnterviewden zijn actoren uit het veld van oudsher van invloed op het beleid en zijn afhankelijkheidsrelaties gegroeid. Veldpartijen en overheid zijn van elkaar afhankelijk om te komen tot breed aanvaardbaar beleid. In de detailhandel spelen persoonlijke banden een grote rol, zo stelt een aantal geïnterviewden. Kenmerkend is dat de beleidsvoorbereiding open staat voor de betrokkenheid en inbreng van een groot aantal partijen uit het veld.

Open debat met respect voor opvattingen, normen en waarden

De totstandkoming van de Winkeltijdenwet in 1996 wordt voorafgegaan door een aantal wettelijke winkelsluitingsregelingen. Al vóór de eerste Winkelsluitingswet in 1930 wordt door politieke partijen en de verantwoordelijke bewindspersonen geconstateerd dat een dergelijke wet nooit alle betrokkenen tevreden zal stellen maar de wet altijd het karakter van een compromis heeft (kamerstuk 190 nr 1-3; 17870 nr 147, 147a). Ook de SER stelt dat: “ voor het vraagstuk van de openingstijden van winkels naar zijn oordeel geen enkele oplossing denkbaar is die alle partijen volledig zal bevredigen” (kamerstuk 19348 nr 8, p24).

De aard van de tegenstellingen inzake het onderwerp van winkelsluiting zijn veelal van principiële of godsdienstige aard. Zo pleiten liberalen politieke partijen voor marktwerking, vrijheid voor ondernemerschap en keuzevrijheid voor de consument en zijn religieuze politieke partijen voornamelijk gericht op behoud van de zondagsrust. De zondagsluiting is dan ook een van de meest controversiële en constante onderwerpen in dit debat (kamerstuk 190 nr 1- 3; 17870 nr 147, 147a; 19348 nr 8).

Volgens de geïnterviewden onderkennen de betrokken actoren dat een bepaalde vorm van zondagsrust een maatschappelijk algemeen aanvaard begrip is. Daaraan wordt in de loop der jaren geen onacceptabele afbreuk gedaan. Dit geldt ook voor de

doelen en uitgangspunten van de wettelijke winkelsluitingsregelingen. Deze blijven sinds de jaren dertig tot aan de Winkelsluitingswet 1996 ongewijzigd. Medio jaren zeventig stelt het Hoofdbedrijfschap Detailhandel dat met de wettelijke winkelsluitingsregelingen een groot aantal belangen gemoeid is omdat de regelingen twee doelen verenigt, namelijk de rusttijd van de ondernemer en het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden. Volgens het Hoofdbedrijfschap lukt het middels de handhaving van deze doelen om de noodzakelijke unanimiteit te verkrijgen, maar is een regeling die iedereen tevreden stemt onhaalbaar (SER, 1972).

In de loop der jaren is een aantal voorstanders tegenstander geworden en vice versa. Zo achten liberale tegenstanders van het wetsvoorstel voor een winkelsluitingswet in 1909 overheidsingrijpen ongewenst en in strijd met een staat van vrije burgers. Later kunnen de liberale partijen in de Tweede Kamer zich vinden in een wettelijke regeling voor winkelsluiting mits invulling kan worden gegeven aan liberale uitgangspunten. Een ander voorbeeld is dat aanvankelijk de Vakbeweging FNV en de Consumentenbond voorstander zijn van verruiming van de openingstijden terwijl zij later 20.000 handtekeningen aanbieden aan de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf in de Tweede Kamer in protest tegen verdere winkelopenstelling. In dit protest vinden de vakbonden en de christelijke partijen elkaar, zij het met andere argumenten (kamerstuk 19347 nr 7). Geïnterviewden verklaren dit onder andere uit het besef van de betrokken actoren dat de totstandkoming van een wettelijke regeling omtrent winkelsluiting uiteindelijk onvermijdelijk is.

Gedeelde noodzaak en bereidheid tot compromisvorming

De beleidsvoorbereiding kenmerkt zich door voortdurende compromisvorming. Het belang dat hieraan wordt gehecht blijkt uit de opzet van de wet waarin meerdere doelen worden verenigd. Daarnaast wordt de wens om te komen tot een compromis bijvoorbeeld duidelijk wanneer tijdens de parlementaire behandeling in de jaren dertig de minister afstand neemt van het standpunt van de Ministerraad en stelt dat verruiming van de wet niet verder moet gaan dan strikt noodzakelijk. De minister wil hiermee tegemoet komen aan zowel de voor- als tegenstanders (kamerstuk 270 nr 12, 13, 17; 2.I. 5; Stoop, 2001).

Al tijdens de behandeling van het crisisvoorstel in de jaren dertig is in de regeringsverklaring opgenomen dat politieke en geestelijke tegenstellingen voorkomen moeten worden (kamerstuk 265 nr 4). Medio jaren zeventig stelt de staatssecretaris over deze compromisvorming, dat gezocht is naar een goede balans tussen voortdurend verschuivende belangen. Daarbij leiden sociale belangen tot de wens de winkeltijden te

beperken en economische belangen tot verdere openstelling van winkels (kamerstuk 13247 nr 3). Medio jaren tachtig wordt het streven naar een compromis duidelijk wanneer het kabinet voorstelt om naast het bestaande wettelijke dagregime een middag- avondwinkelregime te voeren. Zodoende kan zowel aan de voor- als aan de tegenstanders tegemoet gekomen worden (kamerstuk reeks 19348).

De bereidheid tot compromisvorming kan volgens de geïnterviewden worden verklaard vanuit de breed gevoelde noodzaak bij betrokken actoren om te komen tot verbetering van het vigerende beleid. Tijdens de parlementaire behandeling wordt de noodzaak voor een nieuwe of aangepaste wettelijke regeling een aantal keer ter discussie gesteld. Zo zijn in de jaren dertig de meningen over de noodzaak van het crisisvoorstel verdeeld. Vanuit Rooms- katholieke hoek wordt dit belang onderschreven. Anderen spreken van een zedelijk ontoelaatbaar middel en stellen dat zuinigheid moet worden betracht (kamerstuk 265 nr 4).

Medio jaren tachtig is de noodzaak van het voorliggende initiatiefvoorstel volgens de leden van de Tweede Kamer onvoldoende aangetoond (kamerstuk 19347 nr 7). En eind jaren tachtig zien de werkgevers- en werknemers geen noodzaak in het wijzigen van de bestaande wet (kamerstuk 20035 nr 3).

Van een uitvoerig debat over deze noodzaak is tijdens de beleidsvoorbereiding nauwelijks sprake. Het lijkt een vanzelfsprekendheid dat de betrokken actoren komen tot een winkeltijdenregime, zo blijkt uit de interviews.

Gematigde opstelling en 'we agree to disagree'

De betrokken partijen onderkennen dat zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden met de verschillende belangen maar het niet zal lukken om iedereen tevreden te stellen (kamerstuk 17870 nr 147; SER, 1972). De betrokkenen kiezen voor de weg van de gematigde opstelling om te komen tot beleid, onder andere door de toetsing op de haalbaarheid van voorgenomen plannen. Een voorbeeld hiervan is dat begin jaren tachtig de staatssecretaris een verdergaand voorstel doet voor verruiming van de wet, maar dit voorstel eerst uitvoerig voor consultatie voorlegt aan de betrokkenen in het veld (kamerstuk 20980 nr 3). Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel Groenman wordt getracht met het doorbreken van de formele adviesprocedure van de SER meer druk of snelheid te geven aan het proces. Dit wordt door onder andere door de Raad van State niet in dank afgenomen (kamerstuk 19348 nr 4, 5, A).

De beleidsvoorbereiding kenmerkt zich door 'we agree to disagree'. Van echt aanvaardbare compromissen is geen sprake aangezien de diverse wettelijke regelingen inzake de winkelsluiting aan voortdurende veranderingen onderhevig zijn. Bovendien

wordt op meerdere momenten in het proces geconstateerd dat het nooit zal lukken tot een voor iedereen aanvaardbaar compromis te komen (kamerstuk 17870 nr 147; SER, 1972).

Volgens geïnterviewden doen de compromissen nét voldoende recht aan de verschillende standpunten van de betrokken actoren. Met name de laatste jaren van het proces richten de compromissen zich volgens de geïnterviewden op het vraagstuk van de avondopenstelling en van de zondagsopening. De compromisvorming rondom de avondopenstelling is minder beladen. Winkels kunnen zelf bepalen in hoever zij invulling geven aan deze openstelling. Ten aanzien van de zondagsopening is volgens geïnterviewden sprake van een politiek ideologische voorkeur van klein rechts voor een beperktere openstelling versus de voorkeur van liberaal voor volledige openstelling. Het tegenwicht van de tegenstanders van zondagsopening is uiteindelijk minder effectief gebleken dan de invloed van de voorstanders. De wijze waarop met de wet invulling is gegeven aan de zondagsopenstelling achten de tegenstanders voldoende acceptabel.

8.3.2 Wetenschappelijke onderbouwing van de Winkeltijdenwet

Volgens het ideaaltypische model kent de Winkeltijdenwet geen vooraf geconstrueerde en wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie aan de hand van ex ante beleidsanalyses. Wel worden onderzoeken gedaan naar de haalbaarheid van voorstellen in de praktijk. Typerend aan het gebruik van wetenschappelijke kennis in relatie tot probleemoplossing aan het begin van de twintigste eeuw is dat onderzoek naar de te verwachten effectiviteit van beleid niet of nauwelijks voor komt (Dunn, 1993; Van Deth et al, 1995; Wilterdink, 1999).

De diverse wettelijke regelingen omtrent de winkelsluiting komen tot stand als reactie op problemen in de praktijk. De regelingen dienen vrijwel direct een oplossing te bieden voor deze praktijkproblemen en zijn daarmee in opzet en onderbouwing pragmatisch van aard. De beleidstheorie van de Winkeltijdenwet wordt grotendeels gevormd door een combinatie van de stijl van interactiviteit en de opvattingen, normen en waarden in de praktijk. Hierna volgt een toelichting.

Stijl van interactiviteit, tacit knowledge, praktijkoplossingen en compromissen als beleidstheorie; voortdurende leerloops

De Winkeltijdenwet maakt onderdeel uit van de operatie MDW (kamerstuk 24035 nr 1). Volgens een aantal geïnterviewden worden beleidsvoorstellen in dat kader grondig en met aandacht voor de wetgevingskwaliteit in projectgroepen onderzocht. Van we-

tenschappelijke ex ante evaluaties is weinig sprake. Volgens een aantal geïnterviewden heeft de projectgroep die zich bezig houdt met de winkeltijden een goed beeld van de behoeften van de consumenten, hetgeen ertoe bijdraagt dat de wet aansluit bij de praktijk.

De wetenschappelijke onderbouwing van de wet lijkt voor betrokken actoren weinig van belang. Tijdens de parlementaire behandeling komt het onderwerp op enkele momenten ter sprake. Zo wordt in de jaren dertig door een aantal leden in de Tweede Kamer gesteld dat de doeltreffendheid van het crisisvoorstel van de regering niet bewezen is (kamerstuk 265 nr 4).

Medio jaren zeventig wordt door leden van de Tweede Kamer opgemerkt dat feitelijke gegevens over de achterliggende problematiek van de winkelsluiting ontbreken of subjectief zijn (kamerstuk 13247 nr 5). Medio jaren tachtig stelt de SER dat bij het dan voorliggende voorstel niet duidelijk is welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. De SER geeft aan dat het van belang is dat de veronderstellingen omtrent verruiming van openingstijden als oplossing voor de geconstateerde knelpunten terecht zijn (SER, 1986; kamerstuk 21963 nr 3).

Later, medio jaren negentig stelt de minister dat hoewel de relatie tussen winkelopening en openbare orde en veiligheid nog onbepaald is en onderzoek nog moet volgen, hierover in de wet wel bepalingen worden opgenomen gezien het belang dat wordt gehecht aan openbare orde en veiligheid (kamerstuk 24035 nr 1).

Het aankaarten van de doeltreffendheid of onderbouwing van een voorgenomen wetsvoorstel leidt niet tot ingrijpende wijzigingen van doelstellingen en uitgangspunten van wettelijke winkelsluitingsregelingen. Deze blijven gedurende vele jaren ongewijzigd. Medio jaren vijftig constateert de minister hierover dat het systeem van de wet goed werkt (kamerstuk reeks 19; 3700 X nr 10).

De wettelijke winkelsluitingsregelingen tot aan de Winkeltijdenwet in 1996 zijn erop gericht knelpunten in de praktijk op te lossen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van tacit knowledge van betrokken actoren en informatie gegenereerd via praktijkonderzoeken. In een aantal gevallen is het aanpassen van vigerend beleid een kwestie van 'trial and error'. Zo wordt in 1959 een wettelijke ontheffing mogelijk gemaakt van het verbod op openstelling van winkels voor tentoonstellingen, modeshows en boeklezingen. Later wordt deze ontheffing weer ongedaan gemaakt in verband met ongewenste situaties in de praktijk (kamerstuk reeks 4617). Ook de regelgeving omtrent de verplichte vakantiesluiting die was opgenomen in een voorontwerp wordt vanwege groot bezwaar van betrokkenen weer verwijderd uit de wet (kamerstuk reeks 13247).

Bij de beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet wordt meer dan voorheen aandacht besteed aan de gewenste effecten van de wet en in zekere zin aan de beleidstheorie van de wet. De doelen van eerdere winkelsluitingsregelingen komen ter discussie te staan. Volgens de minister past het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen in de detailhandel niet meer bij de visie van het kabinet om generieke wetgeving te bevorderen, in plaats van sectorspecifieke wetgeving. Ook de doelstelling van het waarborgen van redelijke arbeidstijden voor ondernemers heeft volgens de minister zijn waarde verloren. Liberalisering als nieuwe beleidstheorie moet kansen creëren voor werkgelegenheid en arbeidsparticipatie (kamerstuk 24226 nr 1- 5).

Uit interviews komt naar voren dat de politiek en ambtenarij overtuigd zijn van de positieve effecten van liberalisering. Ook een groot deel van de veldpartijen kan zich hierin vinden. Voor de VNG sluit de opzet van de wet aan bij haar ambitie om de gemeentelijke bestuurslasten zoveel mogelijk te beperken. De bestuursvoorzitter van Vendex stelt tijdens een ledenvergadering van de Raad Nederlandse Detailhandel eind 1994 dat het gewoon een kwestie is van gezond verstand dat de ruimere openingstijden aan veel mensen werk kan bieden. Bovendien sluit het aan bij de wens van de consument. De voorzitter van de VNG spreekt van een evidente verbetering (NRC Handelsblad, 1994).

Bij de uitwerking van het uitgangspunt van liberalisering wordt voldoende rekening gehouden met opvattingen, normen en waarden in het veld. Zo stelt de minister dat het niet in lijn is met de moderne bestuurlijke opvattingen om normatieve opvattingen voor te schrijven en daarom het zondagsverbod eigenlijk moet worden afgeschaft. De minister stelt dat dit verbod echter een algemeen maatschappelijk goed is en daar aandacht voor moet zijn. Volledig doorvoeren van de bestuurlijke opvatting is daarom niet haalbaar of wenselijk ook mede in het licht van de openbare orde en veiligheid (kamerstuk 24035 nr 1). De beleidstheorie wordt gevormd door de stijl van interactiviteit rekening houdend met de opvattingen, normen en waarden in de praktijk. Dit leidt ertoe dat er weinig onderscheid is tussen de beleidstheorie en de handelingstheorie en de wet goed aansluit bij het veld.

Om de haalbaarheid van voorgenomen plannen te toetsen in de praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van praktijkonderzoeken van adviesorganen en consultaties van burgers, ondernemers en winkeliers. Zo doet de Consumentenbond onderzoek onder haar leden naar de opvattingen over de Winkelsluitingswet. AGB Attwood, bureau voor marktanalyse, verricht een onderzoek onder 2000 huishoudens naar de mate waarin zij tevreden zijn met de huidige openingstijden van winkels. De Federatie Groothandel in Levensmiddelen, een vertegenwoordiging van zelfstanding

ondernemers heeft Bureau Marketing Resultants onderzoek laten verrichten onder de leden naar de tevredenheid met het winkelsluitingsregime. Onderzoeksbureau EIM brengt in januari 1987 de 'Nota vervolgonderzoek inzake openstelling van winkels' uit met daarin de mening van ondernemers inzake de openstelling van winkels. Dit als vervolg op haar onderzoek 'Openstelling van winkels' uit 1984. Beide onderzoeken worden uitgevoerd op verzoek van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (kamerstuk 19348 nr 12).

De aandacht voor de haalbaarheid van het beleid zorgt ervoor dat er een voortdurend proces van leren en bijstellen plaatsvindt en dat de kaders, doelstellingen en begrippen van de wet voor betrokken actoren in principe duidelijk zijn en de wet als een praktisch toepasbare richtlijn wordt gezien. In 2006 constateren de leden van de Tweede Kamer dat er bij sommige gemeenten sprake lijkt te zijn van interpretatieproblemen waar het gaat over de toerismebepaling in de wet (kamerstuk 30914 nr 1-3).

De praktijkonderzoeken en adviezen zijn niet altijd goed bruikbaar, bijvoorbeeld wanneer het oordeel van de leden van de onderzoekende organisatie niet gelijklopend is. Zo is de commissie Consumentenaangelegenheden van de SER verdeeld over de behoeften van consumenten om buiten reguliere openingstijden inkopen te doen en zijn de leden van de SER medio jaren tachtig verdeeld over de wenselijkheid en mogelijkheid van het verruimen van de winkelsluitingstijden (kamerstuk 4617 nr 5, SER, 1972). De aard van de adviesaanvraag kan van invloed zijn op de gelijklopendheid van het advies.

In een aantal gevallen is de adviesaanvraag dermate sturend dat bepaalde oplossingsrichtingen worden uitgesloten. Zo stuurt de staatssecretaris in 1983 een notitie aan belanghebbenden in het veld en aan de Tweede Kamer met het voorstel tot verruiming van openingstijden tot 19.00 uur, terwijl dit niet als mogelijk oplossingsrichting is opgenomen in de adviesaanvraag aan de SER (kamerstuk 13247 nr 6). Hieruit blijkt dat de benutting van de praktijkonderzoeken en adviezen tevens afhangt van de mate waarin zij aansluiten bij de voorgenomen plannen van het kabinet en voldoende gematigd van aard zijn in het licht van het benodigde draagvlak voor het beleid.

Praktijkonderzoeken en adviezen rationaliseren en verenigen

Uit interviews blijkt dat het evaluatieonderzoek van KPMG in 1998 kort na invoering van de wet uitgevoerd dient te worden om de positieve effecten van de wet en van de opkomende 24-uurs economie aan te tonen. Daartoe worden de meningen van consumenten gepeild via een panelonderzoek. Uit het onderzoek wordt zichtbaar dat de Winkeltijdenwet minder controversieel is dan velen vermoeden; het merendeel van de

ondervraagde consumenten is voorstander van verdere liberalisering van het winkelsluitingsvraagstuk.

Een mogelijke verklaring volgens geïnterviewden is dat de kleine groep voor wie de wet wél controversieel is een luide spreekbuis heeft. Het onderzoek draagt er volgens geïnterviewden toe bij dat weerstand tegen de wet in perspectief wordt geplaatst: het is niet zo erg als men denkt. Ook andere onderzoeken die worden uitgevoerd na inwerkingtreding van de wet spelen een rol bij het wegnemen van angst voor mogelijke negatieve gevolgen van de wet, zo blijkt uit interviews. Want, in verschillende onderzoeken wordt de opvatting gedeeld en bevestigd dat de Winkeltijdenwet zou kunnen leiden tot een toename van de consumptie. Dankzij onderzoek kan eensgezind worden bevestigd dat de wet niet louter verplaatsingseffecten tot gevolg heeft, hetgeen destijds een angst van een groot deel van de betrokken actoren is.

Een aantal praktijkonderzoeken draagt er volgens de geïnterviewden toe bij dat standpunten van actoren dichterbij elkaar komen. Zo verschijnt medio 1994 een artikel over de effecten van de Winkelsluitingswet. In dat artikel wordt verwacht dat de wet vele banen zal opleveren (Kremers et al, 1995). In de loop van 1994 doen EIM en het Centraal Planbureau [CPB] in opdracht van MKB Nederland respectievelijk het ministerie van Economische Zaken een onderzoek naar de effecten van de wet. EIM constateert een rekenfout in het artikel en stelt dat de te verwachten hoeveelheid banen die de wet zal opleveren moet worden gereduceerd. Omdat het onderzoek van EIM aantoonde dat consumenten meer flexibele werktijden willen, zegt MKB Nederland zich niet meer te zullen verzetten tegen enige flexibilisering van de winkeltijden. Ook de Dienstenbond FNV is bereid te onderhandelen wanneer uit het onderzoek de behoefte van consumenten duidelijk wordt. Uit de interviews blijkt dat onderzoeken geen doorslaggevende rol hebben gespeeld in de meningsvorming maar wel het maatschappelijk debat hebben gevoed zoals de publiek gevoerde discussie over de onderzoeken van EIM en CPB.

Codificeren en modificeren

De Winkeltijdenwet is een codificerende en modificerende wet. Soms is sprake van codificerend beleid, zo constateert ook de minister in de jaren dertig over het crisisvoorstel en later over de verruiming van het sluitingstijdstip van 18.00 naar 18.30 uur (kamerstuk 270 nr 3; 265 nr 4; kamerstuk 21963 nr 1, 2, 3; Stoop, 2001). De minister lijkt op een zeker moment voorkeur te geven aan codificatie, bijvoorbeeld wanneer de minister aangeeft dat de maatschappelijke ontwikkelingen nog niet rijp zijn voor wetgeving zoals omtrent de zondagsrust als sociaal geaccepteerde maatstaf (kamerstuk 2.

V). En wanneer de minister begin jaren vijftig aangeeft dat al geruime tijd behoefte bestaat aan een nieuwe Winkelsluitingswet omdat de bestaande wet problemen geeft in de praktijk en niet meer past bij de naoorlogse situatie (kamerstuk 1665 2-3; reeks 19).

Op andere momenten lijkt de minister de voorkeur te geven aan modificerend beleid, bijvoorbeeld begin jaren negentig wanneer de minister tijdens de parlementaire behandeling stelt de uitkristallisatie van maatschappelijke ontwikkelingen niet te willen afwachten omdat deze ontwikkelingen nooit stil staan (kamerstuk 21963 nr 5).

Uit de interviews komt geen gelijklopende mening naar voren over de mate waarin de Winkeltijdenwet codificerend of modificerend is. Een aantal geïnterviewden is van mening dat de wet het karakter heeft van een compromis en dit een resultante is van het feit dat de praktijk nog niet klaar is voor de voorgenomen grote mate van vrijheid voor de koopzondagen. De wet zou haar tijd vooruit zijn en in die zin modificerend zijn. Zonder de geamendeerde voorstellen zou de wet naar het oordeel van deze geïnterviewden nóg effectiever kunnen zijn. Andere geïnterviewden stellen dat de wet codificerend is voor een aantal gemeenten waarin de ruimere openstelling al een gewoonte was zoals Scheveningen en Valkenburg, en de wet modificerend is door het algemeen geldend verklaren van die bestaande praktijk voor de rest van het land.

8.4 Onderzoeksvragen beantwoord voor de Winkeltijdenwet

Op basis van de voorgaande paragrafen worden de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord voor de Winkeltijdenwet.

1. Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

Uit de analyse van de Winkeltijdenwet blijkt dat de beleidsvoorbereiding zich kenmerkt door een open stijl van interactiviteit waarbij de betrokken actoren bereid zijn tot compromisvorming. De actoren staan open voor elkaars opvattingen, normen en waarden en zijn bereid te komen tot een compromis. De noodzaak voor de wetgeving lijkt een vanzelfsprekendheid. Ondanks de ontwikkeling naar een meer gesloten stijl van interactiviteit door de wetgever, blijft de openheid in de interactie tussen de betrokken actoren in stand. De wetgever stelt zich terughoudend op bij de beleidsvoorbereiding.

Het wetenschappelijk onderbouwen heeft in deze casus betrekking op de constructie van het beleid in het veld aan de hand van tacit knowledge en praktijkonderzoeken naar de haalbaarheid van voorstellen. Dit leidt ertoe dat het beleid goed aansluit bij de

praktijk en de beleidsvoorbereiding resulteert in een breed geaccepteerd product. Betrokken actoren nemen voldoende tijd om met elkaar en op basis van de benutting van relevante kennis en ervaring, te komen tot een breed aanvaarde wettelijke winkelsluitingsregeling, waardoor de met de wet beoogde cultuurverandering zich al gedurende de beleidsvoorbereiding voltrekt.

2. Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

De toegankelijkheid van de beleidsvoorbereiding zorgt ervoor dat de kennis van vele relevante actoren in de samenleving betrokken wordt bij de beleidsvoorbereiding en vroegtijdig draagvlak kan worden gecreëerd voor het beleid.

De bereidheid van de betrokken actoren om te komen tot een compromis gaat gepaard met onderling respect en met een open houding naar de verschillende normen, waarden en opvattingen van de betrokkenen en in de samenleving. Deze open houding geeft ruimte aan de relevante kennis om van invloed te kunnen zijn ten gunste van het beleid. De benutting ervan zorgt voor erkenning van de betrokken actoren en heeft een positieve invloed op de interactie en het debat. Tacit knowledge en de praktijkonderzoeken naar de haalbaarheid van voorstellen hebben een rationaliserende werking op het debat omdat het feitelijkheden uit de praktijk zichtbaar maakt en dit bijdraagt aan een meer praktische dan ideologische benadering van het voorliggende vraagstuk. Dit zorgt ervoor dat actoren dichter bij elkaar komen en een compromis kunnen vormen, hetgeen bijdraagt aan een soepel verloop van de beleidsvoorbereiding.

Actoren nemen de tijd met elkaar te interacteren, de relevante kennis te benutten en draagvlak te zoeken voor het beleid. Zodoende kan de beoogde cultuuromslag zich tijdens de beleidsvoorbereiding voltrekken en kan vanuit de grote variëteit aan betrokken belangen toegewerkt worden naar een aanvaardbaar en uitvoerbaar compromis. De gematigde opstelling van de betrokken actoren en de geringe actie- en vernieuwingsgericht, komt de compromisvorming ten goede.

3. In welke mate bevordert een optimale beleidsvoorbereiding de effectiviteit van beleid?

Uit de analyse van de Winkeltijdenwet blijkt dat de toepassingswijze van de stijl van interactiviteit door de overheid, de hoge mate van compromisvorming en de weten-

schappelijke onderbouwing van het beleid op basis van tacit knowledge en praktijkonderzoeken, van invloed zijn op de effectiviteit van het beleid.

In afbeelding 20 van bijlage 7 zijn de scores op de criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zichtbaar en in afbeelding 21 de vermoedelijke verbanden tussen enerzijds interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing en anderzijds de effectiviteit van het beleid. Hieruit valt het volgende op:

- Zeven van de negentien criteria scoren negatief. Drie negatieve scores worden veroorzaakt door het ontbreken van een vooraf geconstrueerde beleidstheorie op basis van wetenschappelijke ex ante evaluaties. Dit is niet van invloed op de effectiviteit van het beleid, de twaalf positieve scores zijn dat wel;
- Vier negatief scorende criteria hebben betrekking op de aanwezigheid van stimulerende relaties tussen de betrokken actoren, de actie- en vernieuwingsgericht, de mate van idealisme en creativiteit en het naming, framing en reframing. Deze negatieve scores komen de compromisvorming tijdens de beleidsvoorbereiding en daarmee de effectiviteit van het beleid ten goede. Deze bevinding lijkt aan te tonen dat een negatieve score op een criterium zowel een negatieve als een positieve invloed kan hebben op de effectiviteit van het beleid en dat dit afhankelijk is van de aard van het beleidsvraagstuk.
- Er lijkt sprake te zijn van een positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid, want een overwegend positief scorende kwaliteit gaat gepaard met een hogere effectiviteit;
- De primaire en de secundaire verbanden omvatten beide overwegend positieve criteria. Het vermoedelijke onderscheid tussen de primaire en de secundaire verbanden kan op basis hiervan worden bevestigd noch ontkracht.

8.5 Conclusies voor de Winkeltijdenwet

In deze paragraaf wordt de conclusie getrokken over de hypothese in dit proefschrift aan de hand van de analyse van de beleidsvoorbereiding van de Winkeltijdenwet. Eerst volgt een korte samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Samenvatting

De effectiviteit van de Winkeltijdenwet wordt verklaard vanuit de stijl van interactiviteit bij de beleidsvoorbereiding. Deze stijl leidt ertoe dat betrokken actoren bereid zijn tot samenwerking. Zij staan open voor andere actoren en voor andere opvattingen en informatie. Zij zijn bereid hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gedeelde belang. De stijl van interactiviteit biedt ruimte voor tacit knowledge en praktijkonderzoeken om benut te worden ten gunste van het beleid. De wetenschappelijke onderbouwing in de vorm van tacit knowledge en praktijkonderzoeken naar de haalbaarheid van voorstellen, in combinatie met de totstandkoming van het beleid in het veld leidt ertoe dat het beleid goed aansluit bij de praktijk. De wetenschappelijke onderbouwing is van positieve invloed op de interactie tussen betrokken actoren. De benutting van relevante kennis en ervaring rationaliseert het debat en brengt actoren dichter bijeen, waardoor het beter mogelijk wordt te komen tot een compromis.

De beleidsvoorbereiding is voldoende flexibel aangepast aan veranderende omstandigheden. Actoren zijn gematigd in hun interactie en opstelling en nemen de tijd voor deze interactie en voor de benutting van de relevante kennis en ervaring. De beleidsvoorbereiding verloopt zodanig dat het beleid deels codificerend en deels modificerend tot stand komt.

Aangescherpte hypothese:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de stijl van de interactiviteit die door de wetgever wordt toegepast bij de beleidsvoorbereiding en om de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit. Beide factoren hebben elkaar nodig om te komen tot optimalisatie.

De hypothese kan op basis van de analyse van de Winkeltijdenwet worden bevestigd mits een nuancering wordt aangebracht:

- Ten eerste is de toepassingswijze van de stijl van interactiviteit door de wetgever bepalend voor de ruimte voor en invloed van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid en voor de wijze waarop de beleidsvoorbereiding verloopt. Ten tweede is de aard van de wetenschappelijke onderbouwing in de vorm van tacit knowledge en praktijkonderzoeken naar de haalbaarheid van voorstellen, en de wijze waarop deze kennis wordt ingezet en benut bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Ten derde is dit geheel, de samenhang tussen deze twee factoren in deze casus bepalend voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

9. Vergelijkende analyse

Dit hoofdstuk bevat de vergelijkende analyse van dit proefschrift en bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de vergelijkende analyse tussen de vier cases beschreven. Deze vergelijkende analyse dient de vier afzonderlijke casusanalyses te overstijgen door te zoeken naar patronen, naar overeenkomsten en verschillen tussen cases en naar de mogelijkheid tot meer generieke uitspraken over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de relatie tot de effectiviteit van beleid. Dit wordt beschreven in paragraaf 9.1. Aansluitend worden in paragraaf 9.2 de drie onderzoeksvragen van dit proefschrift beantwoord vanuit het empirische perspectief, zoals in paragraaf 4.4 is gedaan vanuit het theoretische perspectief. Vervolgens worden in paragraaf 9.3 conclusies getrokken ten aanzien van de implicaties van de bevindingen uit de empirie voor de hypothese van dit proefschrift.

In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de theorie vergeleken met die uit de empirie. Daartoe worden in paragraaf 9.4 de conclusies uit paragraaf 9.3 vergeleken met de conclusies die in paragraaf 4.5 zijn gegeven op basis van de theorie. Tevens worden de bevindingen uit de empirie geconfronteerd met de drie actuele thema's inzake de beleidsvoorbereiding, behandeld in subparagraaf 4.1.1. Het doel van deze vergelijking is te komen tot een realistisch en bij de praktijk aansluitend inzicht in de mogelijkheden tot optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Dit maakt het mogelijk om uitspraken te doen over de houdbaarheid van het vanuit de theorie geconstrueerde ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding in de praktijk. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 9.5 afgesloten met een overzicht van de implicaties van de bevindingen uit de vergelijkende analyse tussen de theorie versus de empirie, voor het ideaaltypische model en voor de hypothese van dit proefschrift.

9.1 Vergelijkende analyse van vier cases

In subparagraaf 9.1.1 worden in een datamatrix [afbeelding 11] de bevindingen uit de afzonderlijke vier cases op de criteria waarmee de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zijn geoperationaliseerd, ter onderlinge vergelijking naast elkaar gezet. In afbeelding 12 wordt dit gedaan voor de scores van de vier cases op deze criteria. Aansluitend wordt een toelichting gegeven op de onderlinge vergelijking van deze scores. De subparagrafen 9.1.2 en 9.1.3 gaan nader in op de overeenkomsten en verschillen tussen de vier cases op de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing. Per subparagraaf, dus per factor, wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen uit de datamatrix van afbeelding 11, en meer specifiek op:

1. Overeenkomsten tussen de vier cases;
2. Overeenkomsten tussen de twee cases met gelijke effectiviteit en de verschillen tussen de set van twee cases met hogere effectiviteit versus de set van twee cases met lagere effectiviteit [ofwel de verschillen tussen de sets];
3. Verschillen tussen de vier cases.

9.1.1 Datamatrix vergelijkende analyse

In de datamatrix van afbeelding 11 op de volgende pagina's wordt ter onderlinge vergelijking tussen de vier cases, per casus een korte beschrijving gegeven van de bevindingen op alle criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding. In de bijlagen 4 tot en met 7 is dit voor elke casus afzonderlijk gedaan.

Kwaliteitswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet		Winkeltijdenwet	
Ideaaltypische effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit
Kwaliteit beleidsvoorbe- reiding	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria
Interactiviteit (inhoudelijke dimensie)							
Identificatie en deelname	* Delegerende stijl van interactiviteit. Wetgever geeft onvoldoende invulling aan randvoorwaarden voor uitvoering van beleid * Beleidsvoorbereiding vindt plaats in historisch gegroeid gesloten netwerk met vanzelfsprekende betrokkenheid van relevante actoren * Representativiteit van actoren wordt door wetgever onterecht vanzelfsprekend geacht	* Delegerende stijl van interactiviteit met controle door wetgever. Wetgever geeft onvoldoende invulling aan randvoorwaarden voor uitvoering van beleid * Beleidsvoorbereiding vindt plaats in historisch gegroeid gesloten netwerk met vanzelfsprekende betrokkenheid van relevante actoren	* Samenwerkende stijl van interactiviteit met geringe rol wetgever * Beleidsvoorbereiding vindt plaats in historisch gegroeid netwerk met vanzelfsprekende betrokkenheid van relevante actoren. * Beleidsvoorbereiding staat open voor alle relevante actoren, veelal betrokken op eigen initiatief * Representativiteit van actoren wordt door wetgever niet vanzelfsprekend geacht	* Participatieve en samenwerkende stijl van interactiviteit, later meer delegerende rol wetgever * Beleidsvoorbereiding vindt plaats in historisch gegroeid netwerk met vanzelfsprekende betrokkenheid van relevante actoren. * Beleidsvoorbereiding staat open voor alle relevante actoren, veelal betrokken op eigen initiatief			

Kwaliteitswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet		Winkeltijdenwet	
Ideaaltypische effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit
Kwaliteit beleidsvoorber- eiding	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria
Interactiviteit (procesmatige dimensie)							
Onderlinge afhankelijkheid	* Wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding * Wisselend vertrouwen tussen actoren en onvoldoende gevoel van gezamenlijkheid	* Wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding. Wetgever stelt zich meer onafhankelijk op vanwege delegerende stijl van interactiviteit. Onderlinge afhankelijkheid houdt actoren in greep te komen tot beoogde cultuurverandering * Wantrouwen tussen actoren en onvoldoende gevoel van gezamenlijkheid	* Wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding en stellen zich afhankelijk op vanwege gedeeld belang te gedragen compromis * Open debat met respect voor opvattingen, normen en waarden. Groot gevoel van gezamenlijkheid	* Wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding en stellen zich afhankelijk op vanwege gedeeld belang te komen tot breed gedragen compromis * Open debat en respect voor opvattingen, normen en waarden. Groot gevoel van gezamenlijkheid	* Wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding en stellen zich afhankelijk op vanwege gedeeld belang te komen tot breed gedragen compromis * Open debat en respect voor opvattingen, normen en waarden. Groot gevoel van gezamenlijkheid	* Wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding en stellen zich afhankelijk op vanwege gedeeld belang te komen tot breed gedragen compromis * Open debat en respect voor opvattingen, normen en waarden. Groot gevoel van gezamenlijkheid	* Wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding en stellen zich afhankelijk op vanwege gedeeld belang te komen tot breed gedragen compromis * Open debat en respect voor opvattingen, normen en waarden. Groot gevoel van gezamenlijkheid
Stimulerende relaties	* Weinig stimulerende relaties * Actoren ervaren rolonduidelikheden * Vasthoudende relatief dominante rol wetgever	* Weinig stimulerende relaties * Actoren ervaren rolonduidelikheden * Vasthoudende relatief dominante rol wetgever	* Stimulerende relaties in licht van jurisprudentie en wetgeving voor controversieel onderwerp * Prominente rol actoren * Terughoudende rol wetgever	* Beperkt stimulerende relaties vanwege breed gevoelde noodzaak tot compromisvorming * Prominente rol actoren * Aanvankelijk terughoudende rol wetgever, later dominant	* Beperkt stimulerende relaties vanwege breed gevoelde noodzaak tot compromisvorming * Prominente rol actoren * Aanvankelijk terughoudende rol wetgever, later dominant	* Beperkt stimulerende relaties vanwege breed gevoelde noodzaak tot compromisvorming * Prominente rol actoren * Aanvankelijk terughoudende rol wetgever, later dominant	* Beperkt stimulerende relaties vanwege breed gevoelde noodzaak tot compromisvorming * Prominente rol actoren * Aanvankelijk terughoudende rol wetgever, later dominant

Kwaliteitswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet	Winkeltijdenwet
Ideaaltypische effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit
Kwaliteit beleidsvoorbereiding	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria
Interactiviteit (procesmatige dimensie, vervolg)					
Actie- en vernieuwingsgerichtheid	* Weinig actie- en vernieuwingsgerichtheid. Acties blijven beperkt tot incidenten * Actoren hebben afwachtende houding	* Actie- en vernieuwingsgerichtheid voor zover passend binnen bestaande kaders * Gematigde opstelling van actoren	* Remmende, versnellende en strategische acties van actoren om te komen tot beleid * Bedachtzame en gematigde opstelling van actoren. Snelheid wordt niet op prijs gesteld	* Vernieuwingsgerichtheid v en bereidheid tot compromisvorming. * Bedachtzame en gematigde opstelling van actoren. Snelheid wordt niet op prijs gesteld	* Vernieuwingsgerichtheid v en bereidheid tot compromisvorming. * Bedachtzame en gematigde opstelling van actoren. Snelheid wordt niet op prijs gesteld
Idealisme, creativiteit en innovatie	* Weinig creativiteit en innovatie: Geconditioneerde zelfregulering moet ruimte bieden voor innovaties maar actoren ervaren onduidelijke kaders	* Weinig creativiteit en innovatie: Delegerende stijl van interactiviteit, hechtheid van netwerk en gebrek aan gedeeld belang leiden tot weinig streven naar creativiteit en innovatie	* Enige creativiteit en idealisme: actoren zoeken naar mogelijkheden voor compromisvorming en streven naar jurisprudentie en wetgeving voor controverseel onderwerp	* Beperkte creativiteit en idealisme vanwege noodzaak tot compromisvorming. Wet is meer pragmatisch dan idealistisch van aard en dient oplossing te bieden voor knelpunten in praktijk	* Beperkte creativiteit en idealisme vanwege noodzaak tot compromisvorming. Wet is meer pragmatisch dan idealistisch van aard en dient oplossing te bieden voor knelpunten in praktijk
Flexibiliteit	* Weinig flexibiliteit. Wetgever houdt vast aan ingezette koers *Wetgever houdt tegen advies van actoren grote snelheid in verloop beleidsvoorbereiding	* Flexibiliteit mits passend binnen bestaande kaders * Mate waarin tijd is voor beleidsvoorbereiding varieert	* Flexibiliteit, aangepast aan veranderende omstandigheden in praktijk en ontwikkelingen in samenleving * Voldoende tijd voor beleidsvoorbereiding	* Flexibiliteit, aangepast aan veranderende omstandigheden in praktijk en ontwikkelingen in samenleving * Voldoende tijd voor beleidsvoorbereiding	* Flexibiliteit, aangepast aan veranderende omstandigheden in praktijk en ontwikkelingen in samenleving * Voldoende tijd voor beleidsvoorbereiding

Kwaliteitswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet		Winkeltijdenwet	
Ideaaltypische effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit
Kwaliteit beleidsvoorbereiding	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria
Interactiviteit (procesmatige dimensie, vervolg)							
Naming, framing en reframing	* Geen naming, framing en reframing * Weinig gedeelde noodzaak en commitment te komen tot beleid en weinig gedeelde perceptie over uitgangspunten, doelen en kaders van de wet * Eigen belang prevaleert boven gemeenschappelijk belang	* Geen naming, framing en reframing maar pragmatische dialoog gericht op oplossingen voor praktijk in plaats van overeenstemming over noodzaak en probleem. Geen dialoog ten behoeve van gemeenschappelijke perceptie, belang of aanpak * Weinig gedeelde noodzaak en commitment te komen tot beleid en weinig gedeelde perceptie over uitgangspunten, doelen en kaders van de wet * Eigen belang prevaleert boven gemeenschappelijk belang	* Voortdurende en expliciete naming, framing en reframing ten behoeve van overeenstemming over noodzaak, probleemperceptie en oplossing * Breed gedeelde noodzaak en commitment te komen tot beleid * Eigen belang ondergeschikt aan gemeenschappelijk belang	* Pragmatische dialoog gericht op oplossingen voor praktijk in plaats van overeenstemming over noodzaak en probleem, tegen de achtergrond van impliciete naming, framing en reframing. Nadruk op commitmentvorming en acceptatie van onverenigbare ambities (we agree tot disagree) * Breed gedeelde noodzaak en commitment te komen tot beleid * Eigen belang ondergeschikt aan gemeenschappelijk belang	* Pragmatische dialoog gericht op oplossingen voor praktijk in plaats van overeenstemming over noodzaak en probleem, tegen de achtergrond van impliciete naming, framing en reframing. Nadruk op commitmentvorming en acceptatie van onverenigbare ambities (we agree tot disagree) * Breed gedeelde noodzaak en commitment te komen tot beleid * Eigen belang ondergeschikt aan gemeenschappelijk belang	* Pragmatische dialoog gericht op oplossingen voor praktijk in plaats van overeenstemming over noodzaak en probleem, tegen de achtergrond van impliciete naming, framing en reframing. Nadruk op commitmentvorming en acceptatie van onverenigbare ambities (we agree tot disagree) * Breed gedeelde noodzaak en commitment te komen tot beleid * Eigen belang ondergeschikt aan gemeenschappelijk belang	* Pragmatische dialoog gericht op oplossingen voor praktijk in plaats van overeenstemming over noodzaak en probleem, tegen de achtergrond van impliciete naming, framing en reframing. Nadruk op commitmentvorming en acceptatie van onverenigbare ambities (we agree tot disagree) * Breed gedeelde noodzaak en commitment te komen tot beleid * Eigen belang ondergeschikt aan gemeenschappelijk belang
Communicatie	* Weinig effectieve communicatie met en tussen doelgroep en samenleving. Communicatie wordt belangrijk bevonden door wetgever maar blijft aandachtspunt	* Weinig effectieve communicatie met en tussen doelgroep en samenleving. Negatieve gevolgen voor beeldvorming over sociale werkvoorziening	* Intensieve communicatie tussen betrokken actoren en samenleving	* Intensieve communicatie tussen betrokken actoren en samenleving	* Intensieve communicatie tussen betrokken actoren en samenleving	* Intensieve communicatie tussen betrokken actoren en samenleving	* Intensieve communicatie tussen betrokken actoren en samenleving

Kwalitetswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet		Winkeltijdenwet	
Ideaaltypische effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Overwegend negatief scorende criteria	Hogere effectiviteit	Overwegend positief scorende criteria	Hogere effectiviteit	Overwegend positief scorende criteria
Kwaliteit beleidsvoorbe- reiding	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria
<i>Wetenschappelijke onderbouwing</i>							
Betrouwbaarheid	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Geringe hoeveelheid wetenschappelijke informatie uit de zorgsector beschikbaar, informatie uit andere sectoren wordt niet als betrouwbaar gezien	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Volledigheid en juistheid van informatievoorziening over sociale werkvoorziening is punt van zorg	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Informatie gegenereerd uit praktijkonderzoeken, adviezen, kennis en ervaring wordt als betrouwbaar beoordeeld door actoren gezien grote benutting	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Informatie gegenereerd uit praktijkonderzoeken, adviezen, kennis en ervaring wordt als betrouwbaar beoordeeld door actoren gezien grote benutting	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Informatie sluit aan bij informatievraag en behoeft geen vertaling ten behoeve van benutting	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Informatie sluit aan bij informatievraag en behoeft geen vertaling ten behoeve van benutting	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Benutte informatie draagt bij aan oordeelsvorming over beleidsvraagstuk
Validiteit	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Informatie ter beantwoording van vraagstukken in de praktijk ontbreekt * Operationalisatie van begrippen inzake de wet is lang onderwerp van discussie	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Informatie sluit aan bij informatievraag van wetgever aan adviesopdrachten en behoeft geen vertaling ten behoeve van benutting	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Informatie sluit aan bij informatievraag en behoeft geen vertaling ten behoeve van benutting	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Benutte informatie draagt bij aan oordeelsvorming over beleidsvraagstuk	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Informatie sluit aan bij informatievraag en behoeft geen vertaling ten behoeve van benutting	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Benutte informatie draagt bij aan oordeelsvorming over beleidsvraagstuk	* Onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid ontbreekt * Benutte informatie draagt bij aan oordeelsvorming over beleidsvraagstuk

Kwaliteitswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet		Winkeltijdenwet	
Ideaaltypische effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	
Kwaliteit beleidsvoorbe- reiding	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	
Wetenschappelijke onderbouwing (vervolg)							
Bruikbaarheid	* Weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Veel adviezen beschikbaar en bruikbaar voor beleids- voorbereiding	* Praktijkonderzoeken en adviezen in veel gevallen bruikbaar gezien eis van wetgever aan adviesopdrach- ten dat informatie bij bestaan- de kaders moet aansluiten	* Informatie gegenereerd uit praktijkonderzoeken, juris- prudentie en kennis en ervaring van actoren is bruikbaar gezien grote mate van benutting en toestand- koming van informatie uit de praktijk	* Informatie gegenereerd uit praktijkonderzoeken, adviezen en kennis en ervaring van actoren is bruikbaar gezien grote mate van benutting en totstandkoming van informatie uit de praktijk			
Onafhankelijkheid	* VC VOK houdt toezicht op de voortgang van toestand- koming van kwaliteitsbeleid	* Geen betrokkenheid van onafhankelijke partij ten be- hoeve van bewaking kwaliteit beleidsvoorbereiding	* Geen betrokkenheid van onafhankelijke partij ten behoeve van bewaking kwaliteit beleidsvoorberei- ding	* Geen betrokkenheid van onafhankelijke partij ten be- hoeve van bewaking kwaliteit beleidsvoorbereiding			
Waarheidstests	* Geen wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie op basis van ex ante be- leidsanalyses * Stijl van interactiviteit fungeert als beleidstheorie	* Geen wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie op basis van ex ante beleids- analyses * Stijl van interactiviteit en tacit knowledge fungeren als be- leidstheorie	* Geen wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie op basis van ex ante be- leidsanalyses * Tacit knowledge, praktijk- onderzoeken en compro- missen fungeren als beleids- theorie	* Geen wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie op basis van ex ante beleids- analyses * Tacit knowledge, praktijkon- derzoeken en compromissen fungeren als beleidstheorie			

Kwaliteitswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet		Winkeltijdenwet	
Ideaaltypische effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit
Kwaliteit beleidsvoorber- eiding	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria
Wetenschappelijke onderbouwing (vervolg)							
Implementaire criteria	* Beleidsvoorbereiding kent mixed scanning verloop * Beleid is modificerend * Geen eenduidig uitgangspunt in wet. Onduidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen * Weinig toepasbare richtlijnen aanwezig voor uitvoering. Actoren ervaren knelpunten in uitvoering van wet * Cultuurumslag moet plaatsvinden na beleidsvoorbereiding. Weinig aandacht van wetgever voor implementatietraject	* Beleidsvoorbereiding kent incrementeel verloop binnen bestaande kaders * Beleid is beperkt modificerend * Onduidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen * Weinig toepasbare richtlijnen en kaders aanwezig voor uitvoering. Actoren ervaren knelpunten in uitvoering van wet * Cultuurumslag moet plaatsvinden na beleidsvoorbereiding. Weinig aandacht van wetgever voor implementatietraject	* Beleidsvoorbereiding kent incrementeel verloop, soms ideologisch soms technisch van aard * Beleid is codificerend en licht modificerend * Duidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. Soms interpretatieproblemen over bepalingen in het beleid * Actoren zien wet als praktisch toepasbare richtlijn * Cultuurumslag vindt plaats tijdens beleidsvoorbereiding	* Beleidsvoorbereiding kent incrementeel verloop, soms ideologisch soms technisch van aard * Beleid is codificerend en licht modificerend * Duidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. Soms interpretatieproblemen over bepalingen in het beleid * Actoren zien wet als praktisch toepasbare richtlijn * Cultuurumslag vindt plaats tijdens beleidsvoorbereiding	* Beleidsvoorbereiding kent incrementeel verloop, soms ideologisch soms technisch van aard * Beleid is codificerend en licht modificerend * Duidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. Soms interpretatieproblemen over bepalingen in het beleid * Actoren zien wet als praktisch toepasbare richtlijn * Cultuurumslag vindt plaats tijdens beleidsvoorbereiding	* Beleidsvoorbereiding kent incrementeel verloop, soms ideologisch soms technisch van aard * Beleid is codificerend en licht modificerend * Duidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. Soms interpretatieproblemen over bepalingen in het beleid * Actoren zien wet als praktisch toepasbare richtlijn * Cultuurumslag vindt plaats tijdens beleidsvoorbereiding	* Beleidsvoorbereiding kent incrementeel verloop, soms ideologisch soms technisch van aard * Beleid is codificerend en licht modificerend * Duidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. Soms interpretatieproblemen over bepalingen in het beleid * Actoren zien wet als praktisch toepasbare richtlijn * Cultuurumslag vindt plaats tijdens beleidsvoorbereiding
Strategische criteria	* Gebrekkige aansluiting tussen beleidstheorie en handelingstheorie	* Gebrekkige aansluiting tussen beleidstheorie en handelingstheorie	* Gebrekkige aansluiting tussen beleidstheorie en handelingstheorie	* Beleidstheorie is wettelijke verankering van handelings- theorie	* Beleidstheorie is wettelijke verankering van handelings- theorie	* Beleidstheorie is wettelijke verankering van handelings- theorie	* Beleidstheorie is wettelijke verankering van handelings- theorie

Kwalitetswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet		Winkeltijdenwet	
Ideaaltype effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Overwegend negatief scorende criteria	Hogere effectiviteit	Overwegend positief scorende criteria	Hogere effectiviteit	Overwegend positief scorende criteria
Interactiviteit/ Wetenschappelijke onderbouwing							
Impact van invloed	* Impact is summier en wordt mede bepaald door de mate waarin informatie beschikbaar is en past binnen uitgezette beleidskoers van wetgever	* Impact is beperkt en wordt mede bepaald door de mate waarin informatie past binnen bestaande kaders		* Kennis en ervaring, praktijkonderzoeken en jurisprudentie hebben grote impact en vormen maatschappelijke kader van wet		* Kennis en ervaring, praktijkonderzoeken en jurisprudentie hebben grote impact en vormen maatschappelijke kader van wet	
Inhoudelijke invloed	* Geringe inhoudelijke invloed van kennis, ervaring en adviezen vanwege geringe benutting * Nauwelijks leerloops vanwege geringe benutting van beschikbare kennis en ervaring	* Beperkte inhoudelijke invloed van kennis, ervaring, onderzoeken en adviezen vanwege selectieve benutting afhankelijk van aansluiting bij voorgenomen beleidsplannen en als gevolg van afstand tussen actoren en wetgever * Beperkt aantal leerloops vanwege versnelling van beleidsvoorbereiding door wetgever en vanwege selectieve benutting beschikbare kennis en ervaring		* Grote inhoudelijke invloed van kennis en ervaring, praktijkonderzoeken en jurisprudentie vanwege intensieve benutting * Tacit knowledge rationaliseert, vlakke scherpe kanten van morele discussie af en brengt actoren dichter bij elkaar * Voortdurende leerloops vanwege intensieve benutting van kennis en ervaring van actoren. Beleidsvoorbereiding is groeiproces		* Grote inhoudelijke invloed van kennis en ervaring, praktijkonderzoeken en jurisprudentie vanwege intensieve benutting. Benutting is intensief wanneer informatie gemiddeld van aard is en aansluit bij voorgenomen beleidsplannen * Tacit knowledge en praktijkonderzoeken voeden het debat, rationaliseren en ordenen, vlakken scherpe kanten van morele discussie af en brengen actoren dichter bij elkaar. * Voortdurende leerloops vanwege intensieve benutting van kennis en ervaring van actoren. Beleidsvoorbereiding is groeiproces	

Kwaliteitswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening	Euthanasiewet	Winkeltijdenwet
Ideaaltypische effectiviteit	Lagere effectiviteit	Lagere effectiviteit	Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit
Kwaliteit beleidsvoorbe- reiding	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend negatief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria	Overwegend positief scorende criteria
<i>Interactiviteit/ Wetenschappelijke onderbouwing (vervolg)</i>				
Moment van invloed	* Actoren zijn vroegtijdig betrokken bij beleidsvoorbe- reiding	* Actoren zijn vroegtijdig betrokken bij beleidsvoorbe- reiding	* Actoren zijn vroegtijdig betrokken bij beleidsvoorbe- reiding	* Actoren zijn vroegtijdig be- trokken bij beleidsvoorberei- ding
Procedure	* Stappenplan voor beleids- voorbereiding ontbreekt	* Stappenplan voor beleids- voorbereiding ontbreekt	* Stappenplan voor beleids- voorbereiding ontbreekt	* Stappenplan voor beleids- voorbereiding ontbreekt

Afbeelding 11 Datamatrix vergelijkende analyse

In afbeelding 12 zijn ter onderlinge vergelijking tussen de vier cases, de scores van de cases op de criteria van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing weergegeven. In herhaling op hetgeen vermeld bij het Intermezzo voorafgaand aan hoofdstuk 5: De scores betreffen de bevindingen op de criteria in de datamatrix van afbeelding 11, uitgedrukt in een negatieve [-] of een positieve [+] score. Een negatieve score betekent dat de casusbevindingen op het criterium niet of nauwelijks voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding volgens het ideaaltypische model. Bij een positieve score is dit wel het geval. In de bijlagen 4 tot en met 7 van dit proefschrift zijn per casus de scores op de criteria vermeld. Aansluitend aan afbeelding 12 volgt een toelichting op de scores en de arceringen en letter Z in de afbeelding.

		Kwalitetswet zorginstellingen		Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening		Euthanasiewet	Winkeltijdenwet
Ideatypische effectiviteit		Lagere effectiviteit		Lagere effectiviteit		Hogere effectiviteit	Hogere effectiviteit
Scores kwaliteit beleidsvoorbereiding		16 negatief en 3 positief		16 negatief en 3 positief		3 negatief en 16 positief	7 negatief en 12 positief
Interactiviteit							
Identificatie en deelname	-			+		+	+
Onderlinge afhankelijkheid	-			-		+	+
Stimulerende relaties	-			-		+	-
Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-			-		+	-
Idealisme, creativiteit, innovatie	-			-		+	-
Flexibiliteit	-			-		+	+
Naming, framing en reframing	-			-		+	-
Communicatie	-			-		+	+
Wetenschappelijke onderbouwing							
Betrouwbaarheid	-			-		+	+
Validiteit	-			-		+	+
Bruikbaarheid	+			+		+	+
Onafhankelijkheid	+			-		-	-
Waarheidstests	-			-		-	-
Implementaire criteria	-			-		+	+
Strategische criteria	-			-		+	+
Interactiviteit/ wetenschappelijke onderbouwing							
Impact van invloed	-			-		+	+
Inhoudelijke invloed	-			-		+	+
Moment van invloed	+			+		+	+
Procedure	-			-		-	-

Afbeelding 12 Scores datamatrix vergelijkende analyse

Legenda bij afbeelding 12:

	De score op het criterium is zoals verwacht wordt op basis van de theorie
	De score op het criterium is in alle vier de cases hetzelfde
	De score op het criterium is contextafhankelijk
	De score op het criterium is alleen positief in samenhang met andere criteria
	Het criterium is zwak van invloed op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding

In dit proefschrift wordt een positieve relatie verondersteld tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Dit betekent dat een positieve respectievelijk een negatieve score op de criteria waarmee interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zijn geoperationaliseerd, naar verwachting correspondeert met een hogere respectievelijk lagere effectiviteit. Uitgaande van deze verwachting kan naar aanleiding van de scores in afbeelding 12 een aantal opmerkingen worden gemaakt over de invloed van de criteria van interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing op de effectiviteit van het beleid. Daarbij wordt tevens ingegaan op de mogelijke redundantie van criteria voor het ideaaltypische model in dit proefschrift naar aanleiding van het inzicht dat door de empirie is verkregen. Deze opmerkingen worden hierna puntsgewijs gemaakt.

- Bij 50% van de criteria is sprake van de positief veronderstelde relatie. Negen van in totaal 19 criteria, scoort naar verwachting. Dit betekent een positieve score bij cases met een hogere effectiviteit en een negatieve score bij cases met een lagere effectiviteit. Deze criteria zijn voorzien van een horizontale arcering. Voor ongeveer 50% van alle criteria lijkt sprake van een duidelijke positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid;

- Vier criteria scoren in alle cases hetzelfde: twee criteria zijn zwak van invloed. Er zijn vier criteria die in alle vier de cases hetzelfde scoren. Deze criteria zijn voorzien van een diagonale arcering. Twee van de vier criteria scoren in alle cases positief en twee van de vier criteria scoren in alle cases negatief. Dezelfde score in alle cases kan betekenen dat wanneer het vier positieve [respectievelijk vier negatieve] scores betreft, het criterium alleen in de cases met hogere [respectievelijk lagere] effectiviteit zoals verondersteld van invloed is, en in de cases met lagere [respectievelijk hogere]

effectiviteit die positieve [respectievelijk lagere] score niet van doorslaggevende invloed is geweest voor de effectiviteit;

Twee criteria scoren in alle cases positief

Het criterium moment scoort in alle cases positief. Dit is verklaarbaar omdat, zoals beschreven in de hoofdstukken 5 tot en met 8, in alle vier de cases het beleid tot stand komt in een historisch gegroeide beleidscontext waarbinnen actoren vroegtijdig betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding.

Ook het criterium bruikbaarheid van informatie scoort in alle cases positief. Alleen in de cases met een hogere effectiviteit is die bruikbaarheid van invloed bij de beleidsvoorbereiding, omdat alleen in die cases de informatie wordt benut. Dit in tegenstelling tot de cases met een lagere effectiviteit, waar die informatie terzijde wordt gelegd door de wetgever. Dit criterium bruikbaarheid verhoudt zich dus tot de benutting van informatie, ofwel tot het criterium inhoudelijke invloed.

De positieve score op deze twee criteria moment en bruikbaarheid, is afwijkend voor de cases met een lagere effectiviteit. Daar wordt namelijk een negatieve score verwacht. De positieve score is dus in deze cases niet doorslaggevend voor de effectiviteit. De vraag is wat er zou gebeuren met de effectiviteit van deze cases als de twee criteria moment en bruikbaarheid wél zouden scoren zoals verwacht, negatief dus.

Wanneer er sprake zou zijn van een negatieve score op het criterium moment bij de cases met een lagere effectiviteit, en dus actoren niet vroegtijdig bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken, leidt dat vermoedelijk tot een nóg lagere effectiviteit. Want dit leidt tot nog minder betrokkenheid van actoren bij de beleidsvoorbereiding.

Of een negatieve score op het criterium bruikbaarheid bij de cases met een lagere effectiviteit, vermoedelijk leidt tot een nóg lagere effectiviteit is de vraag. Want, het gaat uiteindelijk om de benutting van de informatie en ook in de ‘huidige’ situatie is de informatie niet benut maar terzijde geschoven door de wetgever. Vermoedelijk heeft de wetgever bij een negatieve score op het criterium bruikbaarheid meer en legitieme reden de informatie terzijde te schuiven. Op basis van dit proefschrift kan hierover niet met zekerheid een uitspraak worden gedaan.

Twee criteria scoren in alle cases negatief

Het criterium procedure en het criterium waarheidstests dat betrekking heeft op de aanwezigheid van ex ante beleidsanalyses ter onderbouwing van het beleid, scoren in alle vier de cases negatief. Dit is verklaarbaar omdat in alle vier de cases het beleid tot stand komt volgens de wetstraditie in de gezondheidszorg en op sociaal- economisch

terrein. Binnen de wetstraditie van deze beleidsterreinen is het gebruik van een procedure en van ex ante beleidsanalyses bij de beleidsvoorbereiding geen vanzelfsprekendheid.

De negatieve score van de twee criteria procedure en waarheidstests is afwijkend voor de cases met een hogere effectiviteit. Daar wordt namelijk een positieve score verwacht. Aan de hand van de hoofdstukken 5 tot en met 8 kan worden vermoed, onder andere gezien de wetstraditie van de beleidsterreinen van de cases, dat wanneer deze criteria zoals verwacht positief zouden scoren dit niet per definitie leidt tot nóg effectiever beleid.

Daarover kan op basis van de bevindingen in dit proefschrift niet met zekerheid een uitspraak worden gedaan en de redundantie van deze twee criteria voor het ideaaltypische model kan niet met zekerheid worden gesteld. Daartoe is vervolgonderzoek nodig naar cases met een andere wetstraditie waarin het gebruik van een procedure en van ex ante beleidsanalyses meer vanzelfsprekend is, zoals op infrastructureel terrein. Wel staat vast dat deze twee criteria procedure en waarheidstests geen noodzakelijke voorwaarde zijn om te komen tot effectief beleid en hun invloed op de effectiviteit daarom relatief zwak is. De twee criteria zijn daarom in afbeelding 12 voorzien van de letter **Z**.

- In vier criteria is de waarde van de score contextafhankelijke invloed Vier criteria scoren afwijkend op één casus, namelijk op de Winkeltijdenwet. Deze criteria zijn in afbeelding 12 verticaal gearceerd. Deze criteria hebben betrekking op de procesmatige dimensie van de factor interactiviteit. Uit de kwalitatieve analyse van deze casus [hoofdstuk 8] blijkt dat de negatieve scores op deze vier criteria de effectiviteit van het beleid juist ten goede komen. Want, om te komen tot effectief beleid is in deze casus een hoge mate van compromisvorming noodzakelijk. Weinig actie- en vernieuwingsgerichtheid van actoren bijvoorbeeld, is gunstig voor deze compromisvorming;

De vier criteria scoren in de andere drie cases wel zoals verwacht. De afwijkende score op de Winkeltijdenwet kan erop duiden dat deze criteria met name van positieve invloed kunnen zijn op de uiteindelijke effectiviteit van beleid, wanneer deze criteria een verschijningsvorm aannemen die past bij het voorliggende beleidsvraagstuk en bij de beleidscontext. De waarde van de score van de vier criteria lijkt dus contextafhankelijk: een negatieve score kan een positieve invloed hebben op de effectiviteit.

- Eén criterium scoort vermoedelijk alleen positief in samenhang met andere criteria

Eén criterium, identificatie en deelname, scoort afwijkend op één casus, namelijk op de nWSW. Dit criterium is afbeelding 12 blanco weergegeven, dus zonder arcering. Het heeft betrekking op mate waarin de wetgever de relevante actoren identificeert en hen oproept tot deelname aan de beleidsvoorbereiding of mate waarin de wetgever openstaat voor deelname van deze actoren op eigen initiatief (Pröpper et al, 1999). De positieve score op dit criterium is bij de nWSW niet doorslaggevend voor de effectiviteit, aangezien deze laag is. Dit is verklaarbaar vanuit de negatieve scores op andere criteria die, zoals toegelicht in hoofdstuk 6, betrekking hebben op de complexiteit van het netwerk en de interactie tussen betrokken actoren. Wanneer dit criterium identificatie en deelname bij de nWSW zoals verwacht zou scoren, dus negatief, leidt dit vermoedelijk tot een nóg lagere effectiviteit omdat actoren dan nog minder betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding en de afstand tot de wetgever nog groter is.

Eigenlijk zou het criterium identificatie en deelname in alle vier de cases dezelfde positieve score moeten vertonen, aangezien in alle vier de cases beleid tot stand komt in vergelijkbare historisch gegroeide beleidscontext en volgens een vergelijkbare wets-traditie. Alleen bij de Kwaliteitswet scoort het criterium negatief. Deze negatieve score kan worden verklaard door het feit dat de wetgever onterecht de juiste representatie van betrokken actoren veronderstelt, zoals toegelicht in hoofdstuk 5. Wanneer hij dit juist níet als vanzelfsprekend had verondersteld, zoals bij de Euthanasiewet, zou dit vermoedelijk van positieve invloed zijn op de effectiviteit van het beleid.

Heet criterium identificatie en deelname heeft vermoedelijk een positieve invloed op de effectiviteit van beleid, maar die invloed hangt sterk samen met de scores op andere criteria van de factor interactiviteit.

- Eén criterium is zwak van invloed

Eén criterium scoort afwijkend op drie cases. Dit criterium heeft in afbeelding 12 een grijze kleur. Dit is het criterium onafhankelijkheid, dat betrekking heeft op de betrokkenheid van een onafhankelijke partij die toeziet op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Alleen bij de Kwaliteitswet is een dergelijke partij betrokken, hetgeen niet van doorslaggevende invloed blijkt voor de effectiviteit van het beleid. In de twee cases met een hogere effectiviteit blijkt dit criterium niet noodzakelijk om te komen tot effectief beleid. Op basis van de analyse in de hoofdstukken 7 en 8 wordt vermoed dat wanneer dit criterium in de cases met een hogere effectiviteit zoals verwacht positief zou scoren, en dus een onafhankelijke partij betrokken is bij de Euthanasiewet en de

Winkeltijdenwet, dit vanwege de bestaande wetstraditie, niet per definitie leidt tot nóg effectiever beleid.

Of de aanwezigheid van een onafhankelijke partij bij de casus nWSW zou leiden tot effectiever beleid is de vraag. Daarover kan op basis van de bevindingen in dit proefschrift niet met zekerheid een uitspraak worden gedaan. De redundantie van dit criterium voor het ideaaltypische model van dit proefschrift kan niet met zekerheid worden gesteld. Wel staat vast dat dit criterium geen voorwaarde is om te komen tot effectief beleid en de invloed die er vanuit gaat relatief zwak is. Dit criterium is daarom in afbeelding 12 voorzien van de letter **Z**.

Bevestiging van diffuse en probabilistische verbanden

De toelichting op afbeelding 12 maakt duidelijk dat in ‘slechts’ 50% van de criteria met enige zekerheid een positieve relatie wordt gevonden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Voor de overige 50% geldt dat deze positieve invloed context- of situatieafhankelijk is, afhangt van de samenhang met andere criteria of hierover in dit proefschrift niet met zekerheid een uitspraak kan worden gedaan. Bij drie criteria, 16% van het totale aantal criteria, is een zwakke invloed geconstateerd. Dit zijn de criteria die gerelateerd zijn aan de onderbouwing van het beleid met wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses. Deze criteria zijn in de onderzochte cases niet noodzakelijk om te komen tot effectief beleid.

Deze bevindingen bevestigen de opmerking in hoofdstuk 1 dat de veronderstelde positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid probabilistisch van aard is en dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding geen noodzakelijke maar een voorwaardelijke voorwaarde is voor de effectiviteit van beleid. Daarnaast wordt duidelijk dat over het vermoedelijke bestaan van primaire en secundaire verbanden [hoofdstuk 4], geen uitspraak mogelijk is en dat de beleidsvoorbereiding geen eenvoudige exercitie of invuloefening is, maar maatwerk vereist.

9.1.2 Overeenkomsten en verschillen op de factor interactiviteit

Overeenkomsten tussen vier cases

- Bij alle vier de cases komt beleid tot stand in een verweven netwerk binnen een historische gegroeide beleidscontext waarin de betrokken actoren van elkaar afhankelijk zijn voor de totstandkoming van beleid. De vier cases kenmerken zich, zoals in de voetnoot in het Intermezzo voorafgaand aan hoofdstuk 5 vermeld, door een beleidsvoorbereiding die vele jaren duurt en meerdere wetswijzigingen kent. Er is sprake van onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken actoren en van een gematigde opstelling en gematigde actiegerichtheid van deze actoren.

Overeenkomsten tussen twee cases met gelijke effectiviteit en verschillen tussen de sets

- De stijl van interactiviteit van de twee cases met een hogere effectiviteit is niet identiek aan elkaar maar vertoont wel een aantal overeenkomstige kenmerken. Dit geldt ook voor de twee cases met een lagere effectiviteit. Deze overeenkomsten vormen tevens de verschillen tussen de set van cases met een hogere effectiviteit versus de set van cases met een lagere effectiviteit. Hierna volgt een toelichting.

Hogere effectiviteit: openheid en gemeenschappelijkheid en terughoudende rol wetgever

De stijl van interactiviteit van de cases met een hogere effectiviteit is niet identiek aan elkaar, Euthanasiewet kent een samenwerkende stijl en Winkeltijdenwet een meer delegerende stijl, maar vertoont wel een aantal overeenkomstige kenmerken. In beide cases wordt de beleidsvoorbereiding gekenmerkt door een open houding van de betrokken actoren naar elkaar en door respect voor elkaars en in de maatschappij geldende opvattingen, normen en waarden. Daarbij wordt de representativiteit van de betrokken actoren niet vanzelfsprekend geacht en neemt een groot aantal relevante actoren uit de diverse geledingen van het beleidsterrein de moeite elkaar te betrekken bij de beleidsvoorbereiding. De wetgever neemt daarbij een terughoudende rol in.

De beleidsvoorbereiding van beide cases met een hogere effectiviteit is soms ideologisch en soms technisch van aard is. De betrokken actoren hebben respect voor elkaar en voelen zich van elkaar afhankelijk en aan elkaar verbonden om te komen tot een goed resultaat.

Er wordt voldoende tijd genomen voor de beleidsvoorbereiding ten behoeve van de gezamenlijke overeenstemming over het beleid. Dit betekent dat de betrokken actoren soms een stimulerende en soms een remmende invloed uitoefenen op elkaar of op het verloop van de beleidsvoorbereiding, ten behoeve van het compromis.

De tijd die wordt genomen voor de beleidsvoorbereiding maakt het mogelijk dat de betrokken actoren in gezamenlijkheid en in een voor iedereen passend tempo de beleidsvoorbereiding doorlopen en de cultuuromslag die wordt beoogd met het beleid zich al tijdens de beleidsvoorbereiding voltrekt. Bovendien zorgt die tijd ervoor dat tacit knowledge en kennis uit praktijkonderzoeken zijn weerslag kunnen krijgen en het veld betrokken is en als het ware wordt voorbereid op de uitvoering van het beleid. De beleidsvoorbereiding is een leerproces waarin betrokkenen open staan voor de benutting van relevante kennis en praktijkervaringen. Het gaat daarbij niet alleen om het leervermogen van de betrokken actoren maar ook om de daarmee gepaard gaande houding om open te staan voor elkaars en andersoortige informatie en om deze informatie te adopteren in de beleidsvoorbereiding. Beoogde beleidswijzigingen internaliseren zodanig gedurende de beleidsvoorbereiding, dat het beleid uiteindelijk nauwelijks meer nodig is om het gedrag van de doelgroep te sturen of veranderen. De tijd die wordt genomen voor de beleidsvoorbereiding weerspiegelt de bedachtzame en respectvolle wijze waarop actoren met elkaar interacteren. Bovendien verloopt de beleidsvoorbereiding van de cases met een hogere effectiviteit flexibel. Omdat het beleid wordt ontwikkeld in en door het veld, past de beleidsvoorbereiding zich aan, aan veranderende omstandigheden en aan inzichten op basis van kennis en [leer]ervaringen.

Lagere effectiviteit: geslotenheid, verdeeldheid en vasthoudende rol wetgever

De stijl van interactiviteit van de cases met een lagere effectiviteit is niet volledig identiek, de Kwaliteitswet kent een delegerend stijl en bij de nWSW gaat die delegerende stijl gepaard met enige controle door de wetgever. Beide cases vertonen wel een aantal overeenkomstige kenmerken op de stijl van interactiviteit. In beide cases geeft de wetgever de kaders voor het beleid en dienen de betrokken actoren te komen tot nadere invulling van dat beleid.

De negatieve invloed op de effectiviteit van het beleid gaat niet zozeer uit van de delegerende stijl van interactiviteit zelf, maar van de toepassingswijze ervan door de wetgever. Dit blijkt uit het feit dat dit proefschrift ook een casus kent met een vergelijkbare stijl van interactiviteit doch met een hogere effectiviteit. Dit is de Winkeltijdenwet. Dit wordt hierna toegelicht bij de verschillen tussen de cases.

De wijze waarop de wetgever bij de cases met een lagere effectiviteit uitvoering geeft aan delegerende stijl van interactiviteit kenmerkt zich door een zekere geslotenheid naar de betrokken actoren en hun opvattingen en belangen. Hierdoor nemen deze actoren ook onderling een meer gesloten houding aan en ontstaat er een bepaalde mate van wantrouwen. Dit leidt er in beide cases met een lagere effectiviteit toe dat er bij de betrokken actoren onduidelijkheden bestaan over de kaders waarbinnen de wet uitgevoerd dient te worden en over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden daarbij.

Daarnaast heeft de negatieve invloed van de toepassingswijze van de stijl van interactiviteit op de effectiviteit van het beleid betrekking op de volgende aspecten:

- De vasthoudendheid van de wetgever

In beide cases met een lagere effectiviteit is de stijl van interactiviteit sterk gerelateerd aan een aantal bedrijfsmatige principes dat vanaf de jaren tachtig en negentig zijn intrede doet in het kabinetsbeleid. Dit zijn marktwerking, deregulering en decentralisatie. Door de wetgever wordt sterk vastgehouden aan deze principes, voornamelijk vanuit de overtuiging van de wetgever en van de politiek in de positieve werking ervan en vanuit de [politieke] ambitie te komen tot bezuinigingen. De wetgever is weinig gevoelig voor signalen van betrokken actoren over knelpunten bij de beleidsvoorbereiding en bij de uitvoering van de wet;

- De geringe mate waarin de wetgever duidelijke en eenduidige [uitvoerings]kaders en randvoorwaarden stelt zodat de betrokken actoren kunnen komen tot uitvoering van de wet

Bij de Kwaliteitswet betreft dit bijvoorbeeld de onduidelijkheden ten aanzien van de wijze van sturing door de wetgever en het ontbreken van een duidelijk sanctiebeleid en bij de nWSW heeft dit betrekking op onduidelijkheden over de te realiseren doelen. Dit veroorzaakt onder andere een afwachtende houding bij deze actoren ten aanzien van de uitvoering van het beleid;

- De gebrekkige aansluiting tussen de stijl van interactiviteit en de beleidscontext

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de casus van de Kwaliteitswet, waarbij de wetgever veronderstelt dat de betrokken veldpartijen een gelijke rol ten opzichte van elkaar [kunnen] vervullen. Vanuit deze veronderstelling wordt verwacht dat de Kwaliteitswet het beoogde effect zal sorteren. In de praktijk blijkt dat de betrokken actoren geen gelijk-

waardige rol vervullen ten opzichte van elkaar, zoals de patiënten ten opzichte van artsen en zorgverzekeraars. Bij de beleidsvoorbereiding wordt door veldpartijen bediscussieerd of een gelijke rol überhaupt mogelijk en wenselijk is. De stijl van interactiviteit sluit niet aan bij de beleidscontext.

Kenmerkend aan de beleidsvoorbereiding van de cases met een lagere effectiviteit is dat de betrokken actoren weinig voor elkaar open staan. De tijd die wordt genomen voor de beleidsvoorbereiding en de flexibiliteit ervan variëren. Wanneer de wetgever op een aantal momenten een versnelling aanbrengt in het verloop van de beleidsvoorbereiding ter realisatie van zijn ambities om te komen tot wetgeving of bezuiniging, wordt naar de beleving van de betrokken actoren voorbij gegaan aan hun positie en opvattingen. Dit leidt ertoe dat de afstand en het wantrouwen tussen de wetgever en de actoren en tussen de actoren onderling groeit en zij een afwachtende of remmende houding gaan innemen bij de uitvoering van het beleid. Vanwege die versnelling wordt onvoldoende tijd geboden voor de betrokken actoren om met elkaar te komen tot een gemeenschappelijk belang, om relevante kennis en ervaring te delen en ervan te leren en om zich voor te bereiden op de uitvoering van het beleid. Zoals bij de cases met een hogere effectiviteit gaat het niet alleen om het leervermogen van de betrokken actoren maar om hun ontvankelijkheid voor relevante kennis en ervaring voor het beleid. In geval van de nWSW wordt een belemmering voor die ontvankelijkheid gevormd door de morele kanten van het vraagstuk van de sociale werkvoorziening, die een andere ziens- of handelwijze bemoeilijken.

De cultuuromslag die met het beleid wordt beoogd vindt onvoldoende plaats tijdens de beleidsvoorbereiding. Er is vanuit de wetgever [te] weinig aandacht voor de implementatie die moet volgen op de beleidsvoorbereiding van de wet.

Betrokken actoren hebben onvoldoende overeenstemming over de noodzaak voor het beleid. Het eigen belang prevaleert boven het gemeenschappelijk belang. Bij de Kwaliteitswet is dit een onderwerp van gesprek tussen de betrokken actoren, zij constateren dat er verschillende visies en belangen zijn. De dialoog is niet gericht op het zogenaamde naming, framing en reframing om te komen tot synergie tussen alle verschillende visies en belangen. Bij de nWSW is het komen tot een overeenstemming over noodzaak voor het beleid en tot een gemeenschappelijke visie en belang een minder besproken onderwerp. De dialoog tussen de betrokken actoren is meer pragmatisch van aard en richt zich uitsluitend op oplossingen voor knelpunten in de praktijk.

Verschillen tussen de vier cases

- Bij één casus met een hogere effectiviteit, de Winkeltijdenwet, verandert de stijl van interactiviteit gedurende de beleidsvoorbereiding van een samenwerkende naar een meer delegerende stijl onder invloed van de invoering van bedrijfsmatige principes in het overheidsbeleid. De delegerende stijl is vergelijkbaar met de stijl van interactiviteit in de cases met een lagere effectiviteit. Hierbij neemt de wetgever een meer dominante rol in de beleidsvoorbereiding. Uit de analyse van Winkeltijdenwet blijkt dat de kenmerken die gepaard gaan met de samenwerkende stijl in die casus onverminderd aanwezig blijven, ondanks de verandering naar een meer delegerende stijl. Deze onverminderde aanwezigheid verklaart de hogere effectiviteit van de wet. Deze kenmerken betreffen onder andere de openheid van het netwerk en het respect van betrokken actoren voor elkaar opvattingen, normen en waarden. Deze bevinding bevestigt dat het niet de stijl van interactiviteit zelf is waarvan een negatieve invloed kan uitgaan op de effectiviteit van het beleid, maar de toepassingswijze ervan door de wetgever;
- Eén casus met een lagere effectiviteit, de Kwaliteitswet, heeft een iets meer mixed scanning en top down karakter dan de andere drie cases, die een incrementele beleidsvoorbereiding kennen;
- Bij de ene casus met een lagere effectiviteit, de nWSW, verloopt de beleidsvoorbereiding flexibel mits dit past binnen de bestaande beleidskaders van de sociale werkvoorziening. Bij de andere casus met lagere effectiviteit, de Kwaliteitswet, is sprake van een weinig flexibel verloop. Ditzelfde geldt voor de geringe actiegerichtheid binnen deze cases;
- Bij één casus met een hogere effectiviteit, de Euthanasiewet, wordt door de betrokken actoren lef getoond om te komen tot beleid, onder andere door aan te sturen op juridische veroordelingen ten behoeve van jurisprudentievorming. Bij de andere cases is geen sprake van lef van de betrokken actoren. Lef is in geval van de Euthanasiewet een sterke uitingvorming van het commitment van de betrokken actoren om te komen tot beleid. Lef moet hier niet verward worden met actiegerichtheid. Een aantal actoren toont lef om te komen tot beleid, maar doet dit wel binnen de kaders en binnen het gematigde tempo van de beleidsvoorbereiding. Op een aantal momenten betekent dit

meer actiegerichtheid dan op andere momenten. Het verloop van de beleidsvoorbereiding blijft echter incrementeel van aard;

- De vier cases verschillen van elkaar wat betreft de mate van naming, framing en reframing tussen actoren om te komen tot overeenstemming over de noodzaak voor het beleid en gemeenschappelijke visie en belang voor het beleid.. Bij de ene casus met hogere effectiviteit, de Euthanasiewet, is sprake van voortdurende en expliciete naming, framing en reframing ten behoeve van de overeenstemming tussen de betrokken actoren. Bij de andere casus met een hogere effectiviteit, de Winkeltijdenwet, én bij één casus met een lagere effectiviteit, de nWSW, is de dialoog tussen de betrokken actoren pragmatisch van aard en gericht op praktische oplossingen voor knelpunten in de praktijk. Bij de nWSW ontbreekt het aan naming, framing en reframing. Bij de Winkeltijdenwet vindt dit wel plaats, maar in mindere mate dan bij de Euthanasiewet. De dialoog richt zich veel meer op pragmatische zaken en vindt plaats tegen de achtergrond van een meer impliciete naming, framing en reframing bijvoorbeeld ten aanzien van de 24- uurs economie en de emancipatie van de vrouw. Deze lichte en impliciete vorm van naming, framing en reframing doet geen afbreuk aan de effectiviteit van het beleid, dankzij de openheid van de interactie tussen betrokken actoren. Zij zijn het met elkaar eens over de noodzaak voor het beleid en zijn gecommitteerd om gezamenlijk te komen tot beleid. Bij de Winkeltijdenwet blijkt het niet nodig om via voortdurende en expliciete naming, framing en reframing te komen tot gedeelde probleem-percepties en oplossingsrichtingen. Betrokken actoren accepteren dat het beleid nooit iedereen tevreden zal stellen. De gemeenschappelijkheid doet zich bij deze casus voor in de vorm van ‘we agree to disagree’. Bij de nWSW is het ontbreken van naming, framing en reframing wel van negatieve invloed op de effectiviteit van de wet, vanwege de geslotenheid van de interactie tussen de betrokken actoren. Zij zijn onvoldoende bereid tot compromisvorming en tot het streven naar gedeelde percepties en een gemeenschappelijk belang. Het eigen belang prevaleert. Er is sprake van gebrekkige communicatie tussen de betrokken actoren en met andere relevante partijen in de samenleving. Bij de andere casus met een lagere effectiviteit, de Kwaliteitswet, is sprake van naming, framing en reframing, noch van een pragmatische dialoog tussen de betrokken actoren.

9.1.3 Overeenkomsten en verschillen op de factor wetenschappelijke onderbouwing

Overeenkomsten tussen de vier cases

- In geen van de vier cases is bij de beleidsvoorbereiding sprake van een vooraf geconstrueerd beleidsontwerp onderbouwd met wetenschappelijke beleidsanalyses en/ of ex ante evaluaties of toekomstverkenningen;
- In alle vier de cases wordt het beleid geconstrueerd aan de hand van tacit knowledge;
- In alle vier de cases wordt tacit knowledge alleen benut wanneer dit past binnen het kader van de beleidsvoorbereiding. Bij de cases met een hogere effectiviteit is dat kader ruimer en wordt kennis die afwijkt van voorgenomen beleidsplannen of kritischer en minder gematigd is van aard, vaker en meer benut dan bij de cases met een lagere effectiviteit. De onwelkome boodschap is als het ware minder onwelkom. Bij de cases met een lagere effectiviteit worden kritische noten of alternatieve plannen eerder terzijde geschoven door de wetgever.

Overeenkomsten tussen twee cases met gelijke effectiviteit en verschillen tussen de sets

- De twee cases met een hogere effectiviteit vertonen overeenkomsten op de wijze van de wetenschappelijke onderbouwing. Dit geldt ook voor de twee cases met een lagere effectiviteit. Deze overeenkomsten vormen tevens de verschillen tussen de set van cases met een hogere effectiviteit versus de set van cases met een lagere effectiviteit. Hierna volgt een toelichting.

Hogere effectiviteit: benutting van tacit knowledge en aansluiting tussen beleid en praktijk

Bij de cases met een hogere effectiviteit wordt het beleid onderbouwd aan de hand van tacit knowledge en praktijkonderzoeken naar de haalbaarheid van voorstellen en naar de gang van zaken in de praktijk en aan de hand van compromissen. Tacit knowledge en praktijkonderzoeken dienen een drietal functies:

Ten eerste wordt kennis en ervaring uit de praktijk in de beleidsvoorbereiding gebracht waardoor het mogelijk wordt beleid te construeren dat aansluit bij en goed uitvoerbaar is in de praktijk. Het maakt de kaders, randvoorwaarden, mogelijkheden

en onmogelijkheden van de uitvoering zichtbaar. Bij de cases met een hogere effectiviteit is weinig onderscheid te maken tussen de beleidstheorie van de wet en de handlingstheorie in de praktijk. Het beleid is op zichzelf een praktisch toepasbare richtlijn en het beleid is er niet zozeer op gericht om het gedrag van actoren wezenlijk te beïnvloeden, als wel het juridisch verankeren van reeds bestaand gedrag in de praktijk;

Ten tweede hebben tacit knowledge en praktijkonderzoeken bij de cases met een hogere effectiviteit een rationaliserende werking op de interactie tussen de betrokken actoren doordat feitelijkheden over de praktijk zichtbaar worden. De tacit knowledge draagt bij aan het ordenen van het debat en vlakkt de scherpe kanten van de ideologische discussie af. Bij de totstandkoming van de Euthanasiewet wordt door onderzoek naar de feitelijkheden van de praktijk die praktijk ontdaan van schemerigheden en van verschillende [gruwel]beelden die betrokkenen hierover hebben. Bij de totstandkoming van de Winkeltijdenwet wordt door praktijkonderzoek naar de haalbaarheid van voorstellen zichtbaar dat de opvattingen van consumenten over de openingstijden van winkels over het algemeen niet zo conservatief zijn als een aantal actoren bij de beleidsvoorbereiding denkt;

Ten derde brengt de benutting van tacit knowledge en de informatie uit praktijkonderzoeken actoren dichterbij elkaar. Het maakt de verschillende visies op het voorliggende vraagstuk zichtbaar. Het vergroot de openheid tussen actoren en stimuleert de bespreekbaarheid van het vraagstuk. Dit draagt bij aan het overbruggen van verschillen en het komen tot een breed aanvaard beleid.

Er is sprake van voortdurende leerloops op basis van ervaringen uit de praktijk, praktijkonderzoeken en kennis die de betrokken actoren onderling uitwisselen. Deze leerloops kunnen optreden als gevolg van de openheid van de beleidsvoorbereiding. Er wordt ruimte geboden voor de relevante kennis om van invloed te zijn op de beleidsvoorbereiding en het beleid. Omdat betrokken actoren gedreven zijn om gezamenlijk te komen tot breed aanvaard beleid, hebben zij een lerende instelling en zijn zij ontvankelijk voor de relevante informatie.

Bij de cases met een hogere effectiviteit heeft het beleid een codificerende en een licht modificerende werking. De constructie van het beleid verloopt gelijktijdig met het bewerkstelligen van het gewenste gedrag dat met de wet wordt beoogd. Bij de Euthanasiewet gaat het om het toepassen van zorgvuldigheidseisen en in acht nemen van een systematische werkwijze bij het uitvoeren van euthanasie. Bij de Winkeltijdenwet gaat het om het openen en sluiten van winkels op afgesproken tijdstippen.

Hoewel bediscussieerd kan worden of de cultuuromslag die wordt beoogd met het beleid in de cases met een hogere effectiviteit van vergelijkbare impact is als in de twee

cases met een lagere effectiviteit, valt uit de vergelijkende analyse op dat de cultuuromslag bij de Euthanasiewet en de Winkeltijdenwet als het ware als een soort intrinsieke motivatie tijdens de beleidsvoorbereiding ontwikkelt in en door het veld. Zoals eerder genoemd de beleidsvoorbereiding als internalisatie- leerproces. Bij de cases met een lagere effectiviteit dient deze cultuuromslag zich te voltrekken na inwerkingtreding van de wet. Dit wordt later toegelicht.

Lagere effectiviteit: geringe benutting van tacit knowledge en geringe aansluiting tussen beleid en praktijk

Bij de cases met een lagere effectiviteit wordt het beleid weinig of niet onderbouwd met tacit knowledge of andersoortige kennis. De stijl van interactiviteit ofwel de bedrijfsmatige principes van marktwerking, deregulering en decentralisatie, zijn leidend bij de constructie van het beleid en veroorzaken een bepaalde geslotenheid in de interactie met en tussen actoren. Dit heeft tot gevolg dat ook voor relevante kennis weinig ruimte wordt geboden. Actoren komen meer op afstand te staan van de wetgever en zijn onvoldoende gecommitteerd om hun relevante tacit knowledge in te brengen en te benutten ten gunste van het beleid.

Omdat bij de cases met een lagere effectiviteit de tacit knowledge selectief en weinig wordt benut en daardoor kennis uit en over de praktijk ontbreekt, ontbreekt het aan leerloops en ontstaat een gebrekkige aansluiting tussen de beleidstheorie van de wet en de handelingstheorie in de praktijk. Dit leidt er bijvoorbeeld in de casus van de nWSW toe dat er een accumulatie van beleid optreedt ter bestrijding van de ongewenste effecten die optreden in de praktijk.. Voor de betrokken actoren ontbreekt het aan duidelijke doelen, kaders en randvoorwaarden om te komen tot uitvoering van de wet. De wetten van de twee cases met een lagere effectiviteit bevatten weinig toepasbare en praktische richtlijnen.

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat de cases met een lagere effectiviteit zich kenmerken als [beperkt] modifierend beleid. Zo wil de wetgever bij de Kwaliteitswet een omslag naar kwaliteitsdenken in de zorgsector bewerkstelligen. Bij de nWSW beoogt de wetgever de invoering van bedrijfsmatige principes in de sociale werkvoorziening.

Beperkt modifierend betekent dat de modifierende werking, ofwel de gewenste cultuuromslag, wel door de wetgever wordt beoogd maar niet wordt gerealiseerd. Hiervoor is een aantal redenen te noemen, waaronder de snelheid van de beleidsvoorbereiding, de vasthoudendheid van de wetgever aan de toepassingwijze van de stijl van interactiviteit en het gebrek aan commitment bij de betrokken actoren.

In beide cases met een lagere effectiviteit stelt de wetgever dat na de officiële inwerkingtreding van de wet de betrokken actoren activiteiten moeten ontwikkelen ten behoeve van het realiseren van de beoogde cultuuromslag. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt grotendeels overgelaten aan de actoren. Zij ervaren weinig betrokkenheid en ondersteuning vanuit de wetgever voor de implementatie van de wet. Het beleid sluit onvoldoende aan bij de praktijk, de implementatie wordt nauwelijks ingevuld door de betrokken actoren en de beoogde cultuuromslag komt onvoldoende tot stand.

Ter verduidelijking:

De cases met een lagere effectiviteit zijn beperkt modificerend in hun werking maar modificerend in hun doelstellingen. De ‘beperktheid’ wordt als het ware veroorzaakt door factoren die de wetgever in de weg zitten om met snelheid het beoogde beleid te realiseren. De cases met een hogere effectiviteit zijn in zekere zin ook beperkt modificerend. Deze zogenaamde ‘beperktheid’ heeft bij deze cases de betekenis van gematigdheid. Het gaat om een aanpak waarbij voorzichtig en bedachtzaam te werk wordt gegaan en codificeren wordt gecombineerd met modificeren. De modificerende werking voltrekt zich gaandeweg de beleidsvoorbereiding, in niet al te snelle stappen, als een leerproces.

Verschillen tussen de vier cases

- Bij één casus met een hogere effectiviteit, de Winkeltijdenwet, is tot op zekere hoogte sprake van interpretatieproblemen over bepalingen in het beleid. Deze casus vertoont daarin overeenkomsten met de cases met een lagere effectiviteit. Uit de casusanalyse van de Winkeltijdenwet blijkt dat deze problemen nauwelijks van invloed zijn op de effectiviteit van de wet, vanwege de positieve invloed die uitgaat van de open interactie tussen de betrokken actoren;
- De vier cases verschillen van elkaar ten aanzien van de beschikbaarheid en benutting van kennis. Bij de Kwaliteitswet is, naast de gebrekkige ontvankelijkheid voor relevante kennis, weinig kennis beschikbaar die naar het oordeel van de zorgsector kan worden benut. Bij de nWSW is deze relevante kennis wel beschikbaar maar wordt deze slechts in geringe mate benut. Bij de Euthanasiewet worden onderzoeken gedaan om zicht te krijgen op de feitelijkheden in de praktijk en bij de Winkeltijdenwet worden onderzoeken gedaan om de haalbaarheid van voorstellen te toetsen in de praktijk.

9.2 Beantwoording van onderzoeksvragen vanuit empirisch perspectief

De antwoorden op de drie onderzoeksvragen die zijn gegeven in de hoofdstukken 5 en 6 voor de cases met een lagere effectiviteit, zijn vrijwel identiek. Dit geldt ook voor de antwoorden in de hoofdstukken 7 en 8 voor de cases met een hogere effectiviteit. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen de vier cases afzonderlijk. Wel doen zich belangrijke verschillen voor tussen de set van twee cases met hogere effectiviteit versus de set van twee cases met lagere effectiviteit. Hierna wordt per onderzoeksvraag een toelichting gegeven en wordt het [overall] antwoord op de onderzoeksvraag vanuit de casestudy geformuleerd.

1. Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

Overeenkomsten tussen twee cases met gelijke effectiviteit en verschillen tussen de sets

Hogere effectiviteit: openheid, tacit knowledge en cultuurverandering

De cases met een hogere effectiviteit kennen een beleidsvoorbereiding die gepaard gaat met openheid, een gemeenschappelijk belang en gedeelde noodzaak en met de bereidheid van de betrokken actoren tot compromisvorming. Onderling respect en een open houding naar verschillende opvattingen, waarden en normen bieden ruimte en tijd voor de uitwisseling van tacit knowledge en andere relevante kennis tussen de betrokken actoren en voor de benutting ervan ten behoeve van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Deze wijze van onderbouwen zorgt voor een goede aansluiting tussen het beleid en de praktijk. De tijd die wordt genomen voor de beleidsvoorbereiding en de aandacht van de betrokken actoren om te komen tot gemeenschappelijkheid, zorgen ervoor dat de gewenste cultuurverandering die met het beleid wordt beoogd, zich gaandeweg de beleidsvoorbereiding als een leerproces voltrekt.

Lagere effectiviteit: geslotenheid en weinig tacit knowledge

De cases met een lagere effectiviteit kennen een beleidsvoorbereiding die gepaard gaat met een geslotenheid. Het ontbreekt aan een gemeenschappelijk belang en gedeelde noodzaak voor het beleid en daarover is weinig dialoog tussen de betrokken actoren. Er is weinig ruimte voor de wetenschappelijke onderbouwing van beleid waardoor knelpunten in de beleidsvoorbereiding of bij de uitvoering van het beleid onvoldoende

als feitelijkheden zichtbaar worden voor de wetgever. De kaders van de wet en de taken en verantwoordelijkheden blijven onduidelijk voor de betrokken actoren. Leereffecten treden weinig op en er is sprake van een afstand tussen het beleid en de praktijk. Er wordt onvoldoende tijd genomen voor de beleidsvoorbereiding. De cultuurverandering die met het beleid wordt beoogd dient na invoering van het beleid plaats te vinden. De wetgever legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de betrokken actoren in het veld en zij ervaren weinig steun van de wetgever bij de implementatie van de wet.

Analyse en antwoord

Uit de casestudy blijkt de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding hoger naarmate:

- De toepassingswijze van de stijl van interactiviteit zich kenmerkt door samenwerking, gelijkwaardige en respectvolle participatie en openheid van het netwerk van en in het debat tussen betrokken actoren;
- Deze toepassingswijze past bij het beleidsvraagstuk;
- De interactiviteit zich kenmerkt door de aanwezigheid van een gedeelde noodzaak en een gemeenschappelijk belang tussen de betrokken actoren voor het beleid; door voldoende tijd voor het doorlopen van de beleidsvoorbereiding; door leerloops; en door flexibiliteit aan veranderende omstandigheden;
- Het beleid wordt onderbouwd met tacit knowledge en praktijkonderzoeken.

Aldus, uit de casestudy blijkt dat de toepassingswijze van de stijl van interactiviteit en de wijze waarop het beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd, de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren, wanneer beide factoren zich voordoen zoals hiervoor beschreven. Daarbovenop dient rekening gehouden te worden met de karakteristieken van het vraagstuk en de beleidscontext. De verschijningsvorm van de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing dient daarop afgestemd te zijn. Zo kent de Winkeltijdenwet een meer delegerende stijl van interactiviteit doch met de kenmerken van een samenwerkende stijl van interactiviteit. Een ander voorbeeld is dat bij de Euthanasiewet enige vorm van actiegerichtheid van de betrokken actoren een positieve invloed heeft, terwijl bij de Winkeltijdenwet het ontbreken van die actiegerichtheid juist een positieve invloed heeft op de effectiviteit omdat dit de

compromisvorming ten goede komt. Wat in het ene geval goed werkt, hoeft dat niet per definitie ook in het andere geval te doen.

2. Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

Overeenkomsten tussen twee cases met gelijke effectiviteit en verschillen tussen de sets

Hogere effectiviteit: openheid biedt ruimte voor tacit knowledge

Bij de cases met een hogere effectiviteit bepaalt de toepassingswijze van de stijl van interactiviteit de ruimte voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Een open interactiviteit maakt het mogelijk om tacit knowledge en andere relevante kennis te vergaren, toe te laten bij de beleidsvoorbereiding, te benutten en tot een aanvaardbaar compromis te komen.

De wetenschappelijke onderbouwing van het beleid is van invloed op de interactiviteit tussen de betrokken actoren. Het heeft een rationaliserende werking op het debat en vlakkt de scherpe kanten van de ideologische discussie af. Het brengt actoren dichter bij elkaar, waardoor het beter mogelijk wordt te komen tot een compromis. De geringe aanwezigheid van stimulerende relaties tussen de betrokken actoren en de geringe mate waarin zij actie- en vernieuwingsgericht of innovatief zijn, kan, afhankelijk van de beleidscontext, de compromisvorming ten goede komen.

Actoren nemen de tijd om met elkaar te interacteren en om tacit knowledge en andere relevante kennis van invloed te laten zijn. Zodoende kan de beoogde cultuuromslag zich tijdens de beleidsvoorbereiding voltrekken en kan vanuit de grote variëteit aan betrokken belangen toegewerkt worden naar een aanvaardbaar en uitvoerbaar compromis.

Lagere effectiviteit: geslotenheid beperkt de ruimte voor tacit knowledge

Zoals bij de cases met een hogere effectiviteit, bepaalt ook bij de cases met een lagere effectiviteit de toepassingswijze van de stijl van interactiviteit door de wetgever de ruimte voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Wanneer deze toepassingswijze leidt tot meer geslotenheid en de wetgever sterk vasthoudt aan deze werkwijze, is er weinig ruimte voor de aanwezigheid of benutting van tacit knowledge en andere relevante kennis tijdens de beleidsvoorbereiding.

Betrokken actoren staan op afstand en zijn weinig bereid relevante kennis te delen of te benutten ten gunste van het beleid. Het niet of weinig benutten van die kennis vergroot de afstand tussen de betrokken actoren en versterkt het wantrouwen in de interactiviteit. Het houdt de onduidelijkheden bij betrokken actoren over doelen, kaders en taken en verantwoordelijkheden in stand.

Vanwege de geslotenheid en de geringe benutting van tacit knowledge treden minder leerloops op dan mogelijk zou zijn. De toepassingswijze van de stijl van interactiviteit leidt op sommige momenten tot een versnelling van de beleidsvoorbereiding door de wetgever vanuit de ambitie te komen tot een meer bedrijfsmatige aanpak met het beleid. Dit wordt door de betrokken actoren ongewenst geacht en draagt niet bij aan de bereidheid van actoren hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijke belang of aan het realiseren van de beoogde cultuurverandering.

Analyse en antwoord

Aan de hand van de casestudy kan onderzoeksvraag 2 naar de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding als volgt worden beantwoord:

- De twee factoren hangen met elkaar samen en versterken elkaar

De toepassingswijze van de stijl van interactiviteit bepaalt de ruimte voor en de invloed van de wetenschappelijke onderbouwing, bij de onderzochte cases in de vorm van tacit knowledge en praktijkonderzoeken. Des te opener de interactiviteit, des te meer ruimte beschikbaar voor de relevante kennis en ervaringen, des te beter het mogelijk is de relevante kennis en ervaringen te vergaren, des te meer actoren bereid zijn tot benutting ervan en te komen tot een gedeelde noodzaak en een gemeenschappelijk belang voor het beleid en hiervoor de tijd nemen, en des te groter de invloed is van die kennis op het beleid. Dit maakt het mogelijk om de beoogde cultuuromslag gaandeweg de beleidsvoorbereiding als een leerproces te realiseren. Hoe meer gesloten de interactiviteit, desto kleiner de ruimte voor de wetenschappelijke onderbouwing.

De wetenschappelijke onderbouwing is van invloed op de inhoud van het beleid en op de interactiviteit. Hoe meer het beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd met tacit knowledge en praktijkonderzoek, hoe beter het beleid aansluiting bij de praktijk. Het gebruik van tacit knowledge heeft een rationaliserende werking op de interactiviteit tussen actoren. Het draagt bij aan het ordenen van het debat tussen actoren en vlakkt de scherpe kanten van de ideologische discussie af. Het maakt verschillende

visies op een voorliggend vraagstuk zichtbaar; vergroot de openheid tussen actoren en stimuleert de bespreekbaarheid van het voorliggende vraagstuk. De wetenschappelijke onderbouwing van het beleid brengt actoren dicht bij elkaar, hetgeen een positief effect heeft op de uitwisseling van relevante kennis tussen actoren en op het optreden van leereffecten ten gunste van de inhoud van het beleid et cetera. Het terzijde schuiven van relevante kennis en ervaring vergroot de afstand en de geslotenheid tussen de actoren; verkleint de kans op uitwisseling van relevante kennis ten behoeve van het beleid; verkleint de kans op leereffecten; verkleint de kans op bereidheid tot samenwerking; en vergroot de afstand tussen het beleid en de praktijk.

- De factor interactiviteit is in relatie tot het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding de noodzakelijke voorwaarde voor de factor wetenschappelijke onderbouwing

Zonder een open interactiviteit kan de wetenschappelijke onderbouwing geen rol spelen bij de beleidsvoorbereiding, ook al is de relevante kennis aanwezig en bruikbaar. Wanneer de stijl van interactiviteit voldoende open is, wordt ruimte geboden voor de wetenschappelijke onderbouwing. Dit betekent niet dat de beschikbare kennis en ervaring daadwerkelijk benut worden voor het beleid. De kennis moet bijvoorbeeld ook bruikbaar zijn, enigszins passen binnen de kaders van de beleidsvoorbereiding, of überhaupt aanwezig zijn zoals bij nieuwe beleidsvraagstukken. Dus: de stijl van interactiviteit [en de toepassingswijze daarvan] is een noodzakelijke voorwaarde voor de wetenschappelijke onderbouwing.

- De factor interactiviteit kan wanneer deze ongunstig is voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding niet worden gecompenseerd door de factor wetenschappelijke onderbouwing. De factor interactiviteit heeft naar verwachting een compenserende werking op de factor wetenschappelijke onderbouwing, maar kan deze niet vervangen.

Een gesloten stijl van interactiviteit kan niet worden gecompenseerd, ten gunste van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, door de aanwezigheid van relevante en bruikbare kennis. In termen van goed of slecht: Een goede interactiviteit biedt ruimte voor wetenschappelijke onderbouwing. Een slechte interactiviteit biedt die ruimte niet en die ruimte kan ook niet worden gecreëerd, hoe goed de wetenschappelijke onderbouwing in de zin van relevante en bruikbare kennis ook is, zoals bij de casus nWSW.

Aan de hand van de resultaten van de analyse van één casus, de Winkeltijdenwet, kan worden verwacht dat een open stijl van interactiviteit een compenserende werking kan hebben op ongunstige elementen van de factor wetenschappelijke onderbouwing. Want, de onduidelijkheden in de bepalingen van die wet doen geen afbreuk aan de effectiviteit, omdat de stijl van interactiviteit een compenserende werking heeft. De open interactiviteit tussen actoren zorgt ervoor dat er voldoende communicatie en afstemming plaatsvindt zodat, de onduidelijke bepalingen geen onoverkomelijke problemen opleveren of betrokken actoren hiervan een probleem maken. Zij realiseren zich dat het bereikte compromis niet iedereen tevreden zal stellen, maar wel het maximaal haalbare is met respect voor de heersende opvattingen, normen en waarden.

De compenserende werking die uit kan gaan van de factor interactiviteit op de factor wetenschappelijke onderbouwing is ook denkbaar wanneer bijvoorbeeld de tacit knowledge onbetrouwbaar wordt bevonden of relevante actoren niet vroegtijdig betrokken zijn. Een open stijl van interactiviteit kan compenseren omdat het netwerk van actoren voortdurend openstaat en diverse vormen en bronnen van kennis hun intrede kunnen doen waardoor brontriangulatie en cumulatie van kennis kan optreden en de onbetrouwbaarheid van de betreffende tacit knowledge kan worden gecompenseerd. De toegang tot het open netwerk is niet gebonden aan een bepaald moment waardoor gedurende de beleidsvoorbereiding op elk moment actoren kunnen toetreden.

De compenserende werking die uit kan gaan van de factor interactiviteit op de factor wetenschappelijke onderbouwing betekent niet dat interactiviteit die wetenschappelijke onderbouwing kan vervangen. In de praktijk is namelijk altijd een bepaalde mate van tacit knowledge aanwezig. Een open stijl van interactiviteit vervangt de wetenschappelijke onderbouwing niet maar zorgt ervoor dat alle beschikbare relevante kennis en ervaring voor het beleid hun intrede kunnen doen in de beleidsvoorbereiding en benut kunnen worden. De factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing hangen dan ook sterk met elkaar samen in de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, ter bevordering van de effectiviteit van beleid.

- Wetenschappelijke kennis kan worden vervangen door tacit knowledge.

Uit de casestudy blijkt dat in geen van de vier cases het beleid is geconstrueerd aan de hand van wetenschappelijke theorieën en modellen in de zin van ex ante beleidsanalyses of wetenschappelijke toekomstverkenningen. De afwezigheid daarvan is niet van invloed op de effectiviteit van het beleid. In de twee cases met een hogere effectiviteit

wordt het beleid onderbouwd met tacit knowledge en praktijkonderzoeken. Dit leidt ertoe dat tijdens de beleidsvoorbereiding inzicht wordt verkregen in de actuele stand van zaken en werkwijzen in de praktijk waar het beleid verankerd dient te worden. De tacit knowledge en praktijkonderzoeken geven inzicht in de handelingen en gedragingen van actoren in het veld en van hun veranderingsgezindheid. Uiteindelijk geeft het inzicht in de haalbaarheid en houdbaarheid van beleidsoplossingen en van de verwachten effectiviteit van het beleid in de praktijk.

3. In welke mate bevordert de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding de effectiviteit van het beleid?

Overeenkomsten tussen twee cases met gelijke effectiviteit en verschillen tussen de sets

Hogere effectiviteit: positieve invloed door compromisvorming en totstandkoming in praktijk

Uit de vergelijkende analyse blijkt een positieve invloed uit te gaan op de doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid van het beleid wanneer de beleidstheorie van de wet nauw aansluit bij de handelingstheorie in de praktijk. Dit vereist een open interactiviteit waarbij betrokken actoren inhoudelijke invloed kunnen uitoefenen op het beleid door inbreng en benutting van hun tacit knowledge aangevuld met onderzoek om zicht te krijgen op de bestaande beleidspraktijk, en waarbij sprake is van een gemeenschappelijk belang en gevoelde noodzaak om te komen tot compromissen. De betrokken actoren kunnen en willen het beleid ten uitvoer brengen en de gewenste effecten van de wet kunnen hierdoor optreden.

Lagere effectiviteit: negatieve invloed door geringe openheid en geringe onderbouwing

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat wanneer de interactiviteit meer gesloten is en niet goed past bij het beleidsvraagstuk, dit van negatieve invloed is op de doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid van het beleid. Die geslotenheid biedt onvoldoende ruimte voor tacit knowledge of andere relevante kennis en ervaring waardoor de beleidstheorie van de wet niet goed aansluit bij de praktijk. Actoren kunnen onvoldoende invloed uitoefenen op het beleid en kennen onvoldoende een gemeenschappelijk doel en bereidheid te komen tot beleid. Tacit knowledge en andere relevante kennis wordt onvoldoende benut, waardoor weinig geleerd wordt van eerdere ervaringen, de uitvoering onvoldoende is voorbereid op het beleid en in de uitvoering van het beleid knelpunten ontstaan. Dit versterkt de geslotenheid van de interac-

tiviteit, de afstand tussen betrokken actoren en de geringe benutting van relevante kennis en ervaring. Hierdoor wordt de wet onvoldoende op de voorgenomen wijze uitgevoerd, worden doelen niet of nauwelijks bereikt en treden gewenste effecten niet of nauwelijks op als gevolg van de wet.

Analyse en antwoord

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat met name de stijl van interactiviteit en de toepassingswijze daarvan en de wijze waarop deze zich [als noodzakelijke voorwaarde] verhoudt tot de wetenschappelijke onderbouwing van grote invloed zijn op de effectiviteit van het beleid.

Er lijkt sprake te zijn van een positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid, via of dankzij de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing. In de cases met een hogere effectiviteit scoort het merendeel van de criteria waarop de twee factoren zijn geoperationaliseerd positief. In de cases met een lagere effectiviteit scoort het merendeel van deze criteria negatief. Van het totaal aan criteria waarmee de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zijn geoperationaliseerd, kan voor 50% met enige zekerheid een positieve relatie worden vastgesteld. Voor de overige 50% geldt dat deze positieve invloed context- of situatieafhankelijk is; afhangt van de samenhang met andere criteria of hierover in dit proefschrift niet met zekerheid een uitspraak kan worden gedaan. Bij drie criteria, 16% van het totale aantal criteria, is een zwakke invloed op de effectiviteit van beleid geconstateerd. Het vermoedelijke bestaan van primaire en secundaire verbanden kan worden bevestigd noch ontkend [afbeelding 11 en 12].

De casestudy bevestigt de veronderstelde positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid en de probabilistische aard ervan. Daarnaast bevestigt de casestudy dat kwaliteit geen noodzakelijke maar eerder een voorwaardelijke voorwaarde is om te komen tot effectief beleid.

9.3 Conclusie vanuit empirisch perspectief

In deze paragraaf wordt ingegaan op de implicaties van de bevindingen uit de vergelijkende analyse tussen de vier cases, voor de hypothese van dit proefschrift. In hoofdstuk 4 is de hypothese waarmee dit proefschrift gestart is in hoofdstuk 1, op basis van de theorie nader aangescherpt:

Hypothese [hoofdstuk 1]:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding.

Op basis van de theorie aangescherpte hypothese [hoofdstuk 4]:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de stijl van de interactiviteit die door de wetgever wordt toegepast bij de beleidsvoorbereiding en om de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit. Beide factoren hebben elkaar nodig om te komen tot optimalisatie.

Uit de vergelijkende analyse tussen de vier cases kan een aantal conclusies worden getrokken, dat de aangescherpte hypothese bevestigt en resulteert in een tweede aanscherping van de hypothese. Hierna volgt een opsomming van de belangrijkste conclusies.

1. De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding correleert positief met de effectiviteit van beleid en de twee factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing dragen in meer of mindere mate bij aan de effectiviteit van het beleid. Deze verbanden zijn diffuus;
2. De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding wordt geoptimaliseerd wanneer:
 - De stijl van interactiviteit en de toepassingswijze ervan zich kenmerken door samenwerking, gelijkwaardige en respectvolle participatie en openheid van het netwerk van en in het debat tussen betrokken actoren;
 - Deze toepassingswijze past bij het beleidsvraagstuk;

- De interactiviteit zich kenmerkt door de aanwezigheid van een gedeelde noodzaak en een gemeenschappelijk belang tussen de betrokken actoren voor het beleid; door voldoende tijd voor het doorlopen van de beleidsvoorbereiding; door leerloops; en door flexibiliteit aan veranderende omstandigheden;
 - Het beleid wordt onderbouwd met tacit knowledge en praktijkonderzoeken.
3. De factor interactiviteit is de noodzakelijke voorwaarde voor de factor wetenschappelijke onderbouwing. Want wanneer sprake is van gesloten interactiviteit wordt geen ruimte geboden voor relevante kennis en ervaring ten behoeve van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid;
 4. De factor interactiviteit kan wanneer deze ongunstig [gesloten] is voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, niet worden gecompenseerd door de factor wetenschappelijke onderbouwing. Een gesloten interactiviteit staat relevante kennis en ervaring niet toe, hoe goed deze ook is. De factor interactiviteit kan een compenserende werking hebben op de factor wetenschappelijke onderbouwing, zoals een goede onderlinge communicatie een compenserende werking kan hebben op onduidelijkheden in de onderbouwing van het beleid. De factor interactiviteit kan de factor wetenschappelijke onderbouwing niet vervangen omdat er altijd tacit knowledge aanwezig zal zijn;
 5. De afwezigheid van wetenschappelijke kennis in de zin van ex ante beleidsanalyses en wetenschappelijke toekomstverkenningen doet geen afbreuk aan de effectiviteit van beleid. Die wetenschappelijke kennis kan in relatie tot de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid, worden vervangen door tacit knowledge en praktijkonderzoeken waarbij het gaat om het inzicht in de gang van zaken in de huidige praktijk en in dat kader in de haalbaarheid van beleidsoplossingen;
 6. De invloed van de drie criteria procedure, waarheidstests en onafhankelijkheid is zwak. Hun aanwezigheid bij de beleidsvoorbereiding is in de onderzochte cases niet noodzakelijk om te komen tot effectief beleid. Het criterium procedure heeft in dit proefschrift betrekking op de aanwezigheid van een stappenplan voor de beleidsvoorbereiding met bijbehorende methodologische en kwaliteitseisen en een vastgelegde taak- en rolverdeling tussen de betrokken

actoren. Het criterium waarheidstests heeft betrekking op methodologische elementen van de kwaliteit van de beleidstheorie. Het criterium onafhankelijkheid betreft de betrokkenheid van een onafhankelijke partij die toeziet op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Deze drie criteria zijn gerelateerd aan de onderbouwing van het beleid met wetenschappelijke kennis in de zin van ex ante evaluaties en beleidsanalyses. De geconstateerde zwakke invloed sluit aan bij de voorgaande punt 5, dat een dergelijke onderbouwing niet noodzakelijk is voor de effectiviteit van beleid;

Deze conclusies leiden tot een op basis van de empirie nader aangescherpte hypothesen:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de wetenschappelijke onderbouwing van beleid op basis van tacit knowledge en praktijkonderzoeken; om een open stijl van interactiviteit en aansluiting van die stijl bij de karakteristieken van het beleidsvraagstuk; en om de samenhang tussen interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing waarbij interactiviteit de noodzakelijke voorwaarde is voor de wetenschappelijke onderbouwing

Aldus, het gaat over:

1. De wijze waarop tijdens de beleidsvoorbereiding het beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd met tacit knowledge en praktijkonderzoeken, zodat:
 - a. deze onderbouwing ertoe leidt dat het beleid aansluit bij de verschillende handelingstheorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich richt;
 - b. het gebruik van tacit knowledge een rationaliserende en ordenende werking kan hebben op de interactiviteit tussen actoren, en waar nodig de scherpe kanten van de ideologische discussie af kan vlakken ten gunste van de compromisvorming;
 - c. verschillende visies op een voorliggend vraagstuk zichtbaar worden; de openheid tussen actoren wordt vergroot en de bespreekbaarheid van het beleidsvraagstuk wordt gestimuleerd;
 - d. actoren dichter bij elkaar worden gebracht ten gunste van de uitwisseling van relevante kennis tussen actoren en het optreden van leereffecten ten gunste van de inhoud van het beleid;
2. De stijl van interactiviteit en de toepassingswijze ervan zich kenmerkt door samenwerking, gelijkwaardige en respectvolle participatie en openheid van het netwerk van en in het debat tussen betrokken actoren, zodat:
 - a. de benodigde tacit knowledge die verspreid is over actoren in de samenleving beschikbaar komt en kan worden benut ten gunste van de inhoud van en het draagvlak voor het beleid;
 - b. actoren bereid zijn of worden te komen tot benutting van die kennis en tot het leren van ervaringen;
 - c. actoren komen tot een gedeelde noodzaak en een gemeenschappelijk belang voor het beleid en hiervoor de tijd en de flexibiliteit nemen;
 - d. de met het beleid beoogde cultuuromslag zich gaandeweg de beleidsvoorbereiding kan voltrekken.
 - e. er sprake is van communicatie met de doelgroepen en de samenleving
3. De afstemming van de verschijningsvormen van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing op de karakteristieken van het vraagstuk en de beleidscontext.

9.4 Vergelijkende analyse van de theorie versus de empirie

In deze paragraaf wordt, als tweede deel van de vergelijkende analyse in dit hoofdstuk, de vergelijking gemaakt tussen de bevindingen vanuit het theoretische perspectief in dit proefschrift [hoofdstukken 2 tot en met 4], versus het empirisch perspectief ofwel de casestudy. Daartoe worden de conclusies uit de vorige paragraaf 9.3 vergeleken met de conclusies die in paragraaf 4.5 zijn gegeven vanuit de theorie [afbeelding 13]. Aan de hand hiervan wordt in de subparagrafen 9.4.1 tot en met 9.4.3 per onderzoeksvraag aangegeven in hoeverre de bevindingen uit de theorie worden bevestigd door de empirie. Daarbij vindt ook een reflectie plaats op de drie thema's uit subparagraaf 4.1.1, relevant voor de beleidspraktijk anno 2011.

Ten behoeve van de leesbaarheid van dit proefschrift is afgezien van een herhaling van alle antwoorden die vanuit beide perspectieven zijn gegeven. Uitsluitend wordt ingegaan op bevestigingen en ontkrachtingen van de theorie door de empirie en op aanvullingen die vanuit de empirie worden geboden op de theorie. Waar de empirie afwijkt van de theorie, of deze aanvult, is dat gemarkeerd met een pijltje.

Aldus, het gaat in de theorie over:	Aldus, het gaat in de empirie over:
1. De wijze waarop tijdens de beleidsvoorbereiding het beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd met wetenschappelijke kennis en tacit knowledge zodat: a. de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid aantoonbaar en reconstrueerbaar zijn; b. wordt voorkomen dat beleid teveel gebaseerd is op alleen willekeur, intuïtie en vermoedens; c. deze onderbouwing ertoe leidt dat het beleid aansluit bij de verschillende handelings-theorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich richt. 2. De verschijningsvorm van de interactiviteit ofwel de wijze waarop de beleidsvoorbereiding in interactie tussen de overheid en actoren en tussen die actoren onderling verloopt zodat: a. de benodigde wetenschappelijke kennis en tacit knowledge die verspreid zijn over actoren in de samenleving beschikbaar komen en kunnen worden benut ten gunste van de inhoud van het beleid; b. het beleid inhoudelijke aansluiting vindt bij de praktijk; c. er draagvlak voor het beleid ontstaat. 3. De mate waarin de interactie en daarmee de beleidsvoorbereiding zich kenmerken door: a. voortdurende afstemming tussen de betrokken actoren over verschillende percepties, rationaliteiten en werkelijkheden omtrent het beleid ten behoeve van betrokkenheid en commitment en enige mate van gemeenschappelijkheid of overeenstemming over of gedeelde visie op het maatschappelijke probleem, mogelijke oplossingsrichtingen en de noodzaak voor het beleid; b. onderlinge afhankelijkheden en stimulerende relaties tussen actoren; c. actie- en vernieuwingsgerichtheid; d. idealisme, de creativiteit en de innovatie om tot vernieuwingen te kunnen komen; e. flexibiliteit om in verschillende omstandigheden te kunnen opereren; f. communicatie naar de doelgroepen en de samenleving.	1. De wijze waarop tijdens de beleidsvoorbereiding het beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd met tacit knowledge en praktijkonderzoeken, zodat: a. deze onderbouwing ertoe leidt dat het beleid aansluit bij de verschillende handelings-theorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich richt; b. het gebruik van tacit knowledge een rationaliserende en ordenende werking kan hebben op de interactiviteit tussen actoren, en waar nodig de scherpe kanten van de ideologische discussie af kan vlakken ten gunste van de compromisvorming; c. verschillende visies op een voorliggende vraagstuk zichtbaar worden; de openheid tussen actoren wordt vergroot en de bespreekbaarheid van het beleidsvraagstuk wordt gestimuleerd; d. actoren dicht bij elkaar worden gebracht ten gunste van de uitwisseling van relevante kennis tussen actoren en het optreden van leereffecten ten gunste van de inhoud van het beleid. 2. De stijl van interactiviteit en de toepassingswijze ervan zich kenmerkt door samenwerking, gelijkwaardige en respectvolle participatie en openheid van het netwerk van en in het debat tussen betrokken actoren, zodat: a. de benodigde tacit knowledge die verspreid is over relevante actoren in de samenleving beschikbaar komt en kan worden benut ten gunste van de inhoud van en het draagvlak voor het beleid; b. actoren bereid zijn of worden te komen tot benutting van die kennis en tot het leren van ervaringen; c. actoren komen tot een gedeelde noodzaak en een gemeenschappelijk belang voor het beleid en hiervoor de tijd en de flexibiliteit nemen; d. de met het beleid beoogde cultuuromslag zich gaandeweg de beleidsvoorbereiding kan voltrekken. e. er sprake is van communicatie naar de doelgroepen en de samenleving 3. De afstemming van de verschijningsvormen van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing op de karakteristieken van het vraagstuk en de beleidscontext.

Afbeelding 13 Conclusies uit de theorie versus conclusies uit de empirie

9.4.1 Op welke wijze optimaliseren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

De empirie bevestigt de theorie dat de twee factoren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit beide in [noodzakelijke] samenhang de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren, wanneer zij een bepaalde verschijningsvorm aannemen die past bij de aard en context van het betreffende beleidsvraagstuk. Daarnaast bevestigt de empirie dat de factor interactiviteit ervoor zorgt dat de benodigde tacit knowledge die verspreid is over actoren in de samenleving beschikbaar komt bij de beleidsvoorbereiding en kan worden benut ten gunste van de inhoud van het beleid; de aansluiting tussen het beleid en de praktijk en ten gunste van het draagvlak voor het beleid.

De empirie bevestigt ook het belang van de procesmatige dimensie van de factor interactiviteit zoals beschreven in paragraaf 4.2.3.2. Het gaat daarbij onder andere om het belang van onderlinge afhankelijkheid tussen actoren; flexibiliteit tijdens de beleidsvoorbereiding aan veranderende omstandigheden en om communicatie met en tussen de doelgroepen van het beleid. De factor interactiviteit kan niet volledig los gezien worden van de opstelling en het handelen van actoren. Zij geven immers invulling aan die interactiviteit. Zij zijn [mede]bepalend voor de stijl van de interactie en voor de wijze waarop de beleidsvoorbereiding verloopt.

- De empirie maakt meer dan de theorie duidelijk dat bij de factor interactiviteit de mate van openheid/ geslotenheid van de stijl van interactiviteit en de toepassingswijze daarvan, van essentieel belang zijn voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding

De empirie bevestigt deels de wijze waarop de factor wetenschappelijke onderbouwing volgens de theorie de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseert. De empirie bevestigt dat deze factor ervoor zorgt dat het beleid aansluit bij de verschillende handelingstheorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich richt.

- De empirie ontkracht dat de wetenschappelijke onderbouwing van beleid plaats dient te vinden aan de hand van wetenschappelijke kennis en dat de toegevoegde waarde hiervan voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding is, dat de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid aantoonbaar en reconstrueerbaar zijn en kan worden voorkomen dat beleid teveel gebaseerd is op alleen willekeur, intuïtie en vermoedens. Uit de casestudy blijkt dat

in geen van de vier cases het beleid is geconstrueerd aan de hand van wetenschappelijke theorieën en modellen in de zin van ex ante beleidsanalyses of wetenschappelijke toekomstverkenningen. De afwezigheid daarvan is niet van invloed op de effectiviteit van het beleid. In de empirie is uitsluitend sprake van wetenschappelijke onderbouwing in de zin van tacit knowledge en praktijkonderzoeken. Daarbij gaat het niet om de aantoonbaarheid of reconstrueerbaarheid van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid of om de ontwikkeling van nieuwe kennis. Het gaat om het inzicht in de actuele stand van zaken en werkwijzen in het veld waar het beleid verankerd dient te worden. De tacit knowledge en praktijkonderzoeken geven inzicht in de handelingen en gedragingen van actoren in het veld; in hun veranderingsgezindheid; in hun reflexieve vermogen en in dat kader van de haalbaarheid en houdbaarheid van beleidsoplossingen. Dit inzicht draagt bij aan de aansluiting van het beleid op de praktijk en kan voorkomen dat beleid teveel is gebaseerd op alleen willekeur, intuïtie en vermoedens of achterhaalde kennis.

9.4.2 Op welke wijze hangen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit met elkaar samen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

De empirie bevestigt de theorie dat er sprake is van onderlinge samenhang tussen de twee factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Daarnaast bevestigt de empirie de bevindingen uit de theorie dat de factor interactiviteit het mogelijk maakt inzicht te krijgen in de praktijk waar het beleid zijn effect dient te sorteren; bijdraagt aan het draagvlak voor kansrijk beleid en kan leiden tot signalen over weinig kansrijk beleid en de kans vergroot op de benutting van tacit knowledge ten gunste van het beleid.

De empirie bevestigt deels de wijze waarop volgens de theorie beide factoren met elkaar samenhangen bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. De empirie bevestigt dat tacit knowledge verspreid is over actoren in de samenleving en dat een passende interactieve aanpak nodig is om die kennis te verzamelen ten behoeve van de benutting voor het beleid. De empirie bevestigt ook dat daarbij een enigszins en voor zover mogelijk gestructureerd verloop gewenst kan zijn, waarin actoren komen tot de uitwisseling en benutting van kennis en waarin sprake is van het voortdurende proces van naming, framing en reframing teneinde te komen tot enige mate van gezamenlijkheid in de definiëring van het probleem, doelen en oplossingsrichtingen [de criteria van de procesmatige dimensie van de factor interactiviteit].

- De empirie ontkracht dat het daarbij moet gaan om een rigide gepland en gestructureerd proces aan de hand van een procedure of dat daarop een onafhankelijke partij moet toezien. De empirie toont aan dat de beleidsvoorbereiding niet per sé een actiegericht verloop; expliciete naming, framing en reframing en creativiteit en innovatie moet kennen om optimaal te zijn, maar dit afhankelijk is van het beleidsvraagstuk en de – context en van de openheid van de interactiviteit, zoals bij respectievelijk de Euthanasiewet en de Winkeltijdenwet. Bovendien toont de empirie aan dat bij de onderzochte cases, die zich alle vier kenmerken als langlopende incrementele processen van complexe vraagstukken en geïnstitutionaliseerde actoren, deze actoren veelal relatief vasthouden aan een bestaand kader van een ooit ontworpen beleidssysteem. De empirie maakt hiermee duidelijk dat het bij bepaalde onderwerpen, zoals die met een sociale, medische of ethische kant, bij de ontwikkeling van kennis bijvoorbeeld op basis van toekomstverkenningen, van groter belang is dat deze kennis een zekere realiteitswaarde kent dan dat het leidt tot innovatieve zienswijzen;

De empirie bevestigt de theorie dat voor de benutting van relevante en actuele kennis en ervaring bij de beleidsvoorbereiding, de betrokken actoren een bepaald leervermogen en ontvankelijkheid voor die kennis en ervaring dienen te kennen.

- De empirie vult de theorie aan dat bij de ontvankelijkheid voor kennis het oordeel van de betrokken actoren over de waarde van die kennis een grote rol speelt en het daarbij niet gaat om de mate waarin die kennis voldoet aan wetenschappelijke maatstaven maar aan maatschappelijke normen. Daarnaast kunnen omgevingsfactoren een rol spelen, zoals morele aspecten gerelateerd aan een beleidsvraagstuk, die een belemmering kunnen vormen voor de ontvankelijkheid voor relevante kennis zoals in geval van de casus van de nWSW.
- De empirie geeft een aanvulling op de theorie door een nadere duiding aan de relatie tussen de factor interactiviteit en de factor wetenschappelijke onderbouwing. De casestudy maakt duidelijk dat de factor interactiviteit de noodzakelijke voorwaarde is voor de factor wetenschappelijke onderbouwing. De factor wetenschappelijke onderbouwing heeft een open interactiviteit nodig om van invloed te kunnen zijn op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

Daarnaast maakt de empirie duidelijk dat de factor interactiviteit een compenserende werking kan hebben op de factor wetenschappelijke onderbouwing, want een open interactiviteit kan er bijvoorbeeld toe bijdragen dat onduidelijke kennis door onderlinge afstemming tussen actoren duidelijker wordt. Daarbij geldt dat de factor interactiviteit de factor wetenschappelijke onderbouwing niet kan vervangen omdat er in de praktijk altijd tacit knowledge aanwezig zal zijn. Tevens blijkt uit de empirie dat de factor wetenschappelijke onderbouwing een rationaliserende en ordenende werking kan hebben op de factor interactiviteit. De factor wetenschappelijke onderbouwing kan verschillende visies op een vraagstuk zichtbaar maken en de bespreekbaarheid ervan vergroten. Dit draagt bij aan de interactie tussen actoren en kan hen dichter bij elkaar brengen.

9.4.3 In welke mate bevordert een optimale beleidsvoorbereiding de effectiviteit van beleid?

De empirie bevestigt de theorie dat er sprake lijkt te zijn van een positieve relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid, aangezien in de cases met een hogere effectiviteit het merendeel van de criteria van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding positief scoort en in de cases met een lagere effectiviteit het merendeel negatief scoort.

- De empirie geeft een aanvulling op de theorie, dat met name de factor interactiviteit en de wijze waarop deze zich als noodzakelijke voorwaarde verhoudt tot de factor wetenschappelijke onderbouwing, van grote invloed is op de effectiviteit van het beleid;
- De empirie kan de theorie bevestigen noch ontkrachten waar het gaat over het onderscheid tussen primaire en secundaire verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat volgens de theorie sprake is van een primair verband wanneer een factor en een criterium van effectiviteit ofwel beide enkelvoudig-rationeel ofwel beide meervoudig-rationeel zijn. Daarbij is de factor wetenschappelijke onderbouwing als enkelvoudig-rationeel genoemd. De empirie maakt duidelijk dat deze factor veel meer meervoudig-rationeel is dan de theorie veronderstelt, en dat daardoor verbanden tussen enerzijds de twee factoren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en anderzijds de

criteria van effectiviteit diffuser en minder rechtstreeks verlopen. Dit bevestigt overigens ook de samenhang tussen de twee factoren bij de optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

De empirie bevestigt dat de effectiviteit van beleid gebaat is bij een beleidsvoorbereiding die kenmerken vertoont van trajectmanagement, transdisciplinariteit en reflexiviteit ofwel het lerende vermogen van actoren [de drie actuele thema's behandeld in subparagraaf 4.1.1] en geeft hieraan een aanvulling:

- Ten aanzien van *trajectmanagement* biedt de empirie de aanvulling op de theorie dat dit management niet belegd hoeft te zijn bij een specifieke actor. In de cases met een hogere effectiviteit is de beleidsvoorbereiding als geheel een trajectmanagement-proces. Het geheel van het handelen van de betrokken actoren vertoont overeenkomsten met de kenmerken van trajectmanagement. Er is in deze cases geen sprake van een trajectmanager of van een duidelijke sturing, direct dan wel op afstand, door de wetgever. Het maatschappelijk verantwoorde resultaat dat met trajectmanagement wordt beoogd, is in deze cases met hogere effectiviteit de resultante van het handelen en van de zelfsturing van actoren en van de wijze waarop zij als het ware elkaar op subtiële wijze geleidelijk hebben bijgebogen. Het gaat niet zozeer om een bewuste rol van een bestuurder maar om de kenmerken van het handelen van de betrokken actoren als geheel. De zelfsturing die met trajectmanagement wordt beoogd vindt als vanzelf plaats en hoeft niet gestimuleerd te worden.²⁷

De empirie bevestigt de theorie dat trajectmanagement, of een beleidsvoorbereiding die hiervan kenmerken vertoont, ongewenste grilligheid in termen van snelheid en ongewenste interne beleidsdynamiek in termen van voorzichtheid kan voorkomen. Immers, de cases met een hogere effectiviteit kenmerken zich door een bij het beleidsvraagstuk passende snelheid en voorzichtigheid van handelen en doorlopen van de beleidsvoorbereiding, terwijl dit in de cases met een lagere effectiviteit juist problematisch is. Daarnaast bevestigt de empirie dat de ruimte voor zelfsturing op basis van eigen kennis en voorkeuren essentieel is voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en dat het van belang is om consequent te zijn in sturen op afstand of in geval

²⁷ Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de vraag of, wanneer in de cases met een lagere effectiviteit de beoogde zelfsturing, of het mobiliseren van tacit knowledge, op andere wijze zou zijn geprikkeld, dit zou resulteren in effectiever beleid.

van de onderzochte cases überhaupt op afstand te staan en te vertrouwen op de kennis en kunde van [veld]actoren. De empirie bevestigt dat het ontbreken van kenmerken van trajectmanagement bij de beleidsvoorbereiding kan leiden tot sturingswaan-zin, of in ieder geval grote onduidelijkheden, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

- De aanvulling die de empirie geeft aan de theorie ten aanzien van *transdiscipli-nariteit* ligt in lijn met het voorgaande punt. De empirie maakt duidelijk dat wanneer de beleidsvoorbereiding als geheel kenmerken vertoont van een transdisciplinair proces, dit van positieve invloed is op de effectiviteit van beleid. Daarbij maakt de empirie duidelijk dat de aanwezigheid van een interme-diair ten behoeve van de koppeling tussen kennis en beleid geen noodzakelij-ke is. In het geval van de cases met een hogere effectiviteit vervullen alle be-trokken actoren in zekere mate een intermediaire rol en dragen zij zorg voor de verbinding tussen de relevante kennis en ervaring en het beleid. Daarnaast maakt de empirie duidelijk dat, zoals eerder toegelicht in dit proefschrift, we-tenschappelijke kennis, ex ante evaluaties of toekomstverkenningen geen noodzakelijke aanwezigheid behoeven om te komen tot effectief beleid. Het lijkt van groter belang te zorgen voor de betrokkenheid van tacit knowledge en praktijkonderzoeken die inzicht geven in het heden in plaats van inzicht te verkrijgen in de toekomst. Dit inzicht in het heden leidt niet alleen tot sociaal robuuste kennis maar ook tot een duidelijk beeld van de actuele praktijk en de reflexiviteit en veranderingsgezindheid van de relevante actoren. Dit biedt aanknopingspunten voor het beleid in de praktijk en voorkomt dat beleid wordt gebaseerd op verouderde kennis;
- Ook de aanvulling die de empirie geeft aan de theorie ten aanzien van reflexi-viteit en meer specifiek het lerende vermogen van de betrokken actoren ligt in lijn met voorgaande punten. De effectiviteit van beleid is gebaat bij een be-leidsvoorbereiding die als geheel te beschouwen is als een leerproces van in-ternalisering. Daarbij is geen sprake van een norm van een beleidsmaker die wordt overgenomen door bestuurden, zoals de theorie stelt, aangezien de be-stuurden zelf de beleidsmakers zijn. De betrokken actoren ontwikkelen en vormen gaandeweg de beleidstheorie die in feite identiek is aan de handelings-theorie omdat deze wordt gevormd aan de hand van tacit knowledge en prak-tijkonderzoeken. Actoren zijn ontvankelijk voor kennis en ervaringen en hun

lerend vermogen is hier onlosmakelijk mee verbonden.²⁸ Er is sprake van een continue proces van leren, verbeteren, aanpassen en proberen en van een continue stroom van tacit knowledge en praktijkinzichten.

9.5 Conclusie over de vergelijkende analyse van de theorie versus de empirie

Deze laatste paragraaf geeft de conclusie naar aanleiding van de bevindingen uit de vergelijkende analyse tussen de theorie versus de empirie. Deze conclusie richt zich erop te komen *van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding naar een realistisch en praktijkgericht inzicht* in de mogelijkheden tot optimalisatie van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

De aanvullingen die vanuit de empirie worden gegeven aan de theorie bevestigen dat het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding en het postmoderne rationalistische perspectief dat ten grondslag ligt aan dit model, van toegevoegde waarde kunnen zijn voor de wetenschap en met name de beleidspraktijk. De essentie van dit model en dit perspectief ligt in de multiperspectieve benadering van beleidsvraagstukken en in het gelijke belang van enkelvoudig-rationele en meervoudig-rationele elementen bij de beleidsvoorbereiding ten gunste van de effectiviteit van beleid.

De empirie geeft nadere duiding aan het ideaaltypische model en nuancering en aanvulling aan de daaraan ten grondslag liggende beleidswetenschappelijke theorieën, met name waar het gaat om de samenhang tussen de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing en om de wijze waarop beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd. De empirie maakt meer dan het ideaaltypische model duidelijk dat beide factoren onlosmakelijk, zelfs noodzakelijk, met elkaar verbonden zijn in relatie tot het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. De empirie maakt ook meer dan de theorie duidelijk dat de aansluiting tussen het beleid en de praktijk van groot belang is en dat tacit knowledge en praktijkonderzoeken daarbij de hoofdrol spelen in plaats van wetenschappelijke analyses, onder andere gericht op de toekomst.

De bevindingen uit de empirie bevestigen de essentie van het ideaaltypische model. Dit model en de empirische toetsing daarvan, bieden meer wetenschappelijk en beleidsmatig inzicht in relaties waarover tot op heden weinig met name empirisch materiaal beschikbaar is. Dit inzicht maakt het mogelijk om op een uitvoerbare wijze te komen tot verbeteringen van de effectiviteit van beleid in de beleidspraktijk, via de beleidsvoorbereiding.

²⁸ Zoals ook blijkt uit de operationalisatie van de factor interactiviteit in hoofdstuk 4

Tot slot: In dit proefschrift is vanuit theoretisch perspectief de optimale beleidsvoorbereiding voorgesteld als interactieve ex ante evaluatie [subparagraaf 4.3.1].

➤ De optimale beleidsvoorbereiding vanuit de theorie:

De gehele beleidsvoorbereiding is een enigszins, voor zover de dynamiek van de interactie en de complexiteit van het vraagstuk en de context dit toelaten, gestructureerde en gerichte exercitie is om te komen tot inzicht in de te verwachten effectiviteit van bepaalde beleidsalternatieven op basis van verschillende soorten wetenschappelijke en tacit knowledge die beschikbaar zijn dankzij de betrokkenheid van actoren uit de samenleving bij de beleidsvoorbereiding. De beleidsvoorbereiding resulteert in beleid dat naar verwachting doeltreffend en doelmatig zal zijn; en goed uitvoerbaar en aanvaard zal zijn in de praktijk omdat het aansluit bij verschillende handelingstheorieën, percepties, belevingen, waarheden en rationaliteiten van groepen en individuen in de samenleving. “Het beleidsproces is een probleemoplossend proces dat bewust tentatief, iteratief en alternatief wordt uitgevoerd. De rationaliteit helpt, maar intuïtief luisteren naar betrokken actoren, uitzoeken wat elders al geprobeerd is en resultaten vergelijken, is van even groot belang.” (Vrakking, 1996, p8).

Op basis van de bevindingen uit de empirie kan deze definitie worden aangescherpt:

➤ De optimale beleidsvoorbereiding aangescherpt vanuit de empirie:

De gehele beleidsvoorbereiding is een enigszins, voor zover de dynamiek van de interactie en de complexiteit van het vraagstuk en de context dit toelaten, gerichte exercitie is om te komen tot inzicht in de te verwachten effectiviteit van bepaalde beleidsalternatieven op basis van tacit knowledge en praktijkonderzoeken die beschikbaar zijn dankzij de betrokkenheid van actoren uit de samenleving bij de beleidsvoorbereiding. De beleidsvoorbereiding resulteert in beleid dat naar verwachting doeltreffend en doelmatig zal zijn en goed uitvoerbaar en aanvaard zal zijn in de praktijk omdat het aansluit bij verschillende handelingstheorieën, percepties, belevingen, waarheden en rationaliteiten van groepen en individuen in de samenleving. De beoogde cultuurverandering voltrekt zich daarbij al tijdens de beleidsvoorbereiding. De wet is niet de start van het veranderingsproces maar eerder het sluitstuk ervan.

10. Discussie

“Steeds meer onderzoekers erkennen dat verschillende verklaringen elkaar kunnen aanvullen. In de praktijk blijkt het echter niet vaak haalbaar om alle mogelijke theoretische kaders en perspectieven binnen een onderzoek te combineren. Het situeren en adequaat toepassen van de eigen aanpak alsmede het zich bewust zijn van de beperkingen verbonden aan de eigen aanpak is meestal het maximaal haalbare.” (Abma et al, 2001, p21).

In dit hoofdstuk wordt een kritische beschouwing gegeven van dit proefschrift, teneinde de onderzoeksresultaten uit de voorgaande hoofdstukken en de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 11 in perspectief te kunnen plaatsen.

In paragraaf 10.1 richt de kritische discussie zich op de onderzoeksmethode van dit proefschrift. Een aantal onderdelen daarvan is reeds verantwoord in hoofdstuk 1 zoals de casusselectie; de selectiviteit van interviews en de gedateerdheid van de geraadpleegde theorieën. Dit wordt niet nogmaals herhaald. In paragraaf 10.2 wordt ingegaan op andere discussiepunten.

10.1 Discussie over de onderzoeksmethode

Er is een aantal kritische opmerkingen te maken over de onderzoeksmethode van dit proefschrift. De opmerkingen worden hierna opgesomd en voorzien van een verantwoording.

1. *In dit proefschrift wordt alleen de beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid onderzocht, terwijl de effectiviteit ook door andere factoren en processen kan worden beïnvloed.*

In dit proefschrift wordt een positieve relatie verondersteld tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Het gaat om de mate waarin de beleidsvoorbereiding voldoet aan een aantal kenmerken dat de effectiviteit van het beleid bevordert (Blommestein et al, 1984; Dror, 2003). Maar: “Zelfs indien alle assumpties over de invloed van het beleidsproces op de beleidseffectiviteit voldoende empirisch getoetst zijn, dan nog laat de gemeten kwaliteit van het beleidsproces geen harde uitspraken over de beleidseffectiviteit toe (...)” (Blommestein et al, 1984, p84).

Het is goed denkbaar dat in de vaak lange periode tussen de beleidsvoorbereiding en het optreden van beleidseffecten diverse factoren en processen van invloed zijn op de effectiviteit van het beleid. Deze kunnen zich in elke fase van het beleidsproces

voordoen. Deze fasen zijn geen primair onderwerp van onderzoek in dit proefschrift maar zijn wel in zekere zin in ogenschouw genomen. Per casus is een doorkijk gegeven van het beleidsproces vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet tot aan de val van het kabinet Balkenende IV. Daarnaast zijn per casus ex post evaluatierapporten benut waarin inzicht is geboden in de effectiviteit van de wet en in factoren en processen van invloed hierop.

Ook hangt de mate waarin het beleid heeft bijgedragen aan het bereiken van een gewenst effect of aan de vermindering van maatschappelijke problemen, niet alleen af van het gevoerde beleid. Er zijn ook factoren denkbaar buiten het beleid om, die hierop van invloed zijn. Deze factoren zijn geen onderwerp van onderzoek in dit proefschrift. Wanneer deze zich voorgedaan zouden hebben in de onderzochte cases, zou hierover naar verwachting melding zijn gemaakt in de geraadpleegde evaluaties van de cases en zouden deze als zodanig betrokken zijn in dit onderzoek. Hiervan is echter geen sprake.

Het uitgangspunt in dit proefschrift is dat kwaliteit van de beleidsvoorbereiding *voorwaardenscheppend* is voor de effectiviteit van het beleid. Dit betekent dat de relaties tussen de kenmerken van kwaliteit en van effectiviteit als probabilistisch worden beschouwd. Het is mogelijk, maar niet gegarandeerd, dat de veronderstelde relaties zich onder bepaalde voorwaarden in een zekere mate voordoen (Blommestein et al, 1984; De Jong In: Edelenbos 2001, 2005; Dror, 2003). De causaliteit van de relaties kan worden bevestigd noch ontkend.

2. *In dit proefschrift wordt niet onderzocht of andere factoren dan interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren en in relatie staan tot de effectiviteit van beleid.*

In dit proefschrift is vanuit verschillende beleidswetenschappelijke invalshoeken het onderwerp van onderzoek benaderd ten behoeve van een zo meervoudig en objectief mogelijke kijk op dit onderwerp. Omdat weinig theoretisch en vooral weinig empirisch materiaal beschikbaar is over de beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid is getracht inzicht te krijgen in wat hierover wél bekend is. Overigens zal het nog vele onderzoeken op dit gebied vergen voordat zich een *harde kern* (Lakatos, In: Leezenberg et al, 2001) kan ontwikkelen over dit onderwerp van onderzoek.

Bij aanvang van dit proefschrift is als hypothese gesteld dat wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Dit proefschrift pretendeert niet volledig sluitend te zijn ten aanzien van de factoren

die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. In het onderzoek zijn echter geen andere dan de twee geïnventariseerde factoren zichtbaar geworden. De afbakening van kwaliteit tot die twee factoren is bevestigd door de empirie. Bovendien heeft de empirie duidelijk gemaakt dat hetgeen verondersteld wordt in de geraadpleegde literatuur ten aanzien van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid, namelijk de veronderstelde positieve invloed van wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses, niet relevant is voor de onderzochte beleidspraktijk.

3. In dit proefschrift wordt de effectiviteit van beleid afgeleid van door derden uitgevoerd evaluatie-onderzoek

In dit proefschrift is sprake van een soort procesevaluatie waarbij de effectiviteit in strikte zin niet zelf wordt gemeten maar wordt afgeleid van door derden uitgevoerde evaluatieonderzoeken, van bevindingen uit de parlementaire behandeling van de betreffende cases en van interviews met betrokkenen bij de cases. Dit kan leiden tot drie discussiepunten welke hierna worden toegelicht:

a. Evaluatieonderzoeken verschillen van elkaar

De evaluaties van de cases kunnen onderling verschillen, bijvoorbeeld in de onderzoeksmethode die gebruikt wordt of in de onderwerpen die belicht worden. Deze verschillen kunnen zijn van invloed op het oordeel over de mate van effectiviteit en op de vergelijkbaarheid van de cases. Hierna volgt een korte toelichting:

Ten aanzien van het oordeel over de mate van effectiviteit volstaat in dit proefschrift een indicatie van deze mate, in termen van lagere effectiviteit of hogere effectiviteit omdat dit proefschrift primair gaat over de beleidsvoorbereiding en niet over de effectiviteit. Een gedetailleerd inzicht in de effectiviteit is niet noodzakelijk om een reconstructie te maken van de beleidsvoorbereiding van de cases of om een uitspraak te kunnen doen over de veronderstelde relatie tussen de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Een zogenaamde robuuste indicatie van de mate van effectiviteit is uit de geraadpleegde effectiviteitonderzoeken goed af te leiden. Bovendien wordt deze indicatie ook bevestigd in geraadpleegde onderzoeken van andere onderzoeksbureaus en naar het inzicht van de geïnterviewden.

Ten aanzien van de vergelijkbaarheid van de cases geldt dat in dit proefschrift de mate van effectiviteit is afgeleid van [meerdere] evaluatieonderzoeken die zijn uitgevoerd volgens de RPE (ministerie van Financiën, 2002, 2006). Deze regeling stelt eisen aan de inhoud, kwaliteit en begeleiding van de evaluaties. De evaluaties zijn op hoofd-

lijnen volgens eenzelfde systematiek uitgevoerd, hetgeen bijdraagt aan de vergelijkbaarheid tussen de cases.

b. Het moment van evalueren bepaalt het oordeel over effectiviteit

De vier cases in dit proefschrift betreffen beleid in de gezondheidszorg en op sociaal-economisch terrein. De wetstraditie van deze beleidsterreinen kenmerkt zich op hoofdlijnen als een incrementeel proces waarin beleid zich gaandeweg, ook na de officiële inwerkingtreding, ontwikkelt op basis van ervaringen en inzichten in de uitvoering.

Wanneer beleid zich na inwerkingtreding ervan verder ontwikkelt, is het mogelijk dat op moment T+1 het beleid niet effectief is en op moment T+ 5 dit wel het geval is. Wanneer het oordeel over het beleid louter gebaseerd zou zijn op het moment T+1, zou dit een onjuist beeld geven van de werkelijkheid.

Ten aanzien van de invloed van het moment van evalueren op het oordeel over de effectiviteit geldt dat in dit proefschrift in elke casus een doorkijk is gegeven van de ontwikkelingen in het beleid na inwerkingtreding ervan. Daarbij zijn meerdere evaluaties die in de loop der jaren zijn uitgevoerd in kaart gebracht. Uit het oordeel over de effectiviteit van het beleid bleek in alle vier de cases in de loop der jaren niet zodanig veranderd te zijn dat de robuuste indicatie van de mate van effectiviteit aanpassing behoefde.

c. Het doel waarop geëvalueerd wordt, bepaalt het oordeel over effectiviteit

In de geraadpleegde evaluatieonderzoeken is het beleid geëvalueerd op de doelstellingen in de begroting. Gezien de wetstraditie van het beleid in de gezondheidszorg en van het sociaal- economische beleid is het denkbaar dat doelstellingen in de loop der jaren veranderen zonder dat dit per definitie wettelijk verankerd wordt. Het meten van effectiviteit aan de hand van de initiële doelen kan leiden tot een vertekend beeld van de werkelijke effectiviteit van het beleid.

In dit proefschrift zijn meerdere evaluatieonderzoeken geraadpleegd om de indicatie over de mate van effectiviteit van het beleid in kaart te brengen. Een aantal van deze onderzoeken is uitgevoerd volgens de RPE (ministerie van Financiën, 2002, 2006), maar een ander aantal niet en heeft zich ook op andere aspecten van het beleid gericht zoals de stand van zaken in de uitvoering. Aanvullend zijn in dit proefschrift signalen van effectiviteit afgeleid uit de parlementaire behandelingen en is de in kaart gebrachte indicatie van de mate van effectiviteit bevestigd door de geïnterviewden.

Op basis van deze informatie is in dit proefschrift effectiviteit ge-herformuleerd in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid. Door de toevoeging van de laatste twee begrippen is het oordeel van de effectiviteit breder van aard dan alleen gericht op de doelen in de wet.

4. De wetstraditie van de onderzochte cases geldt niet voor elk beleidssector

In dit proefschrift is gekozen voor een beperkt aantal cases teneinde de begrippen en relaties in het conceptuele model gedetailleerd uit te diepen bij gebrek aan theoretisch en empirisch materiaal hierover. Dit is verantwoord in hoofdstuk 1. De wetstraditie van de beleidsterreinen van de onderzochte cases is anders dan bijvoorbeeld de wetstraditie van infrastructureel beleid waarbij de beleidsvoorbereiding vaker resulteert in een volledig uitgedacht en definitief beleidsplan op basis van wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses.

Ten aanzien van de mate waarin de bevindingen in dit proefschrift generaliseerbaar zijn naar andere beleidssectoren is in hoofdstuk 1 toegelicht dat in dit proefschrift sprake is van analytische generalisatie (Yin, 2003). Onderzoekresultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar de theorie en niet zozeer naar de populatie. De bevindingen ten aanzien van de vier geselecteerde cases zijn niet per definitie representatief voor andere cases.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de doelmatigheid van het beleid. De doelmatigheid van de vier cases is geen onderwerp in de geraadpleegde evaluaties en blijft om die reden in dit proefschrift buiten beschouwing. Dit geldt niet per definitie voor andere beleidsonderwerpen of –sectoren. Ook zijn de bevindingen op de vier geselecteerde cases bijvoorbeeld niet per definitie representatief voor beleid in andere vormen dan een wet. Denkbaar is dat bij andere vormen van beleid ook andere factoren van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid. Ook is denkbaar maar niet onderzocht, dat verschillen kunnen optreden bijvoorbeeld in het gebruik van kennis, wanneer cases zich in een rustigere beleidscontext afspelen dan in het geval van de onderzochte cases.²⁹

²⁹ Vervolgonderzoek op dit proefschrift zou zich daarom kunnen richten op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding in andere beleidssectoren en –contexten; of op andere vormen van beleid. Vervolgonderzoek zou zich ook kunnen richten op een grotere hoeveelheid cases teneinde de begrippen en relaties in het conceptuele model op grotere schaal te onderzoeken.

10.2 Andere discussiepunten

1. *De beleidsvoorbereiding is ook mogelijk zonder wetenschap*

Volgens Weiss (In: Korsten, 1983) wordt onterecht verondersteld dat het gebruik van sociaal- wetenschappelijk onderzoek leidt tot beter beleid. Weiss (In: Korsten, 1983) stelt dat beleid ook gemaakt kan worden zonder sociaal- wetenschappelijk onderzoek en dat beleid niet per definitie een bepaalde mate van verwetenschappelijking moet kennen om succesvol te zijn.

In dit proefschrift wordt verondersteld dat met name tacit knowledge, in combinatie met sociaal- wetenschappelijk onderzoek, de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseert en daarmee van invloed is op de effectiviteit van beleid. In hoofdstuk 1 en in voorgaande discussiepunten is deze veronderstelling gerelativeerd omdat de periode tussen de beleidsvoorbereiding en de uiteindelijke effecten van het beleid lang kan zijn en meerdere soms onvoorziene factoren en processen hierop van invloed kunnen zijn. De invloed van een kwalitatief hoogwaardige beleidsvoorbereiding kan hierdoor teniet worden gedaan.

In dit proefschrift wordt onderkend dat beleid kan worden gemaakt zonder de wetenschappelijke onderbouwing van beleid. Immers, als dat niet zo was zou veel beleid in de praktijk niet eens bestaan. Bovendien is de wetenschappelijke onderbouwing van beleid bij de beleidsvoorbereiding in termen van ex ante analyses geen verplichting in de huidige beleidspraktijk van de overheid.

Dit proefschrift toont aan dat de benutting van wetenschappelijke kennis en meer specifiek van tacit knowledge de kans op kwalitatief beter beleid vergroot. Interactiviteit is daarbij de noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen benutten van diverse vormen van kennis ten gunste van de effectiviteit van beleid.³⁰

³⁰ Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de mate waarin de benutting van tacit knowledge bij de beleidsvoorbereiding een voedingsbodem biedt voor de benutting van toekomstverkenningen in beleidssectoren waarin deze verkenningen geen vanzelfsprekendheid zijn. In dit proefschrift is namelijk duidelijk geworden dat de benutting van tacit knowledge inzicht kan geven in de veranderingsgezindheid van het veld waarop het beleid zich richt en in het kader dat de realiteitswaarde van een toekomstverkenning vormt, Zoals In 't Veld stelt: "Om resultaten van toekomstonderzoek over te dragen, moeten toekomstonderzoekers dus rekening houden met de handelingslogica van opdrachtgevers en actoren." (In 't Veld, 2010a, p161).

2. *Interactieve beleidsvoorbereiding is de huidige praktijk; de onderzochte cases zijn oud en niet meer representatief*

Anno 2011 is interactieve beleidsvoorbereiding geen nieuwe werkvorm meer. Door de sterke informatisering in de samenleving, vermedialisering, opkomst van internet en de verregaande gevolgen van social media, heeft het begrip interactiviteit in de afgelopen twintig jaar een geheel andere betekenis gekregen.

De beleidsvoorbereiding van de cases vindt plaats in de jaren negentig. Samenwerking, afstemming en relaties tussen de betrokken actoren worden in die tijd nog niet altijd expliciet als interactiviteit betiteld. Vanaf die tijd wordt door het kabinet voor het eerst gesproken over interactiviteit. Zo stelt het kabinet Paars I in 1994 dat meer betrokkenheid van burgers nodig is (kamerstuk 23715 nr 11). Het kabinet Paars II zet vanaf 1998 deze lijn voort en stelt dat: “Betrokkenheid van burgers, bedrijven en andere organisaties bij het verkennen van problemen en van mogelijke oplossingen is goed voor de kwaliteit van de besluitvorming en voor het draagvlak bij de uitvoering.” (kamerstuk 26024 nr 10, p8).

Hoewel de onderzochte cases zich ruim twintig jaar geleden hebben afgespeeld en interactiviteit zich als begrip en toepassingswijze sinds die tijd heeft ontwikkeld, zijn de cases in dit proefschrift om een aantal redenen ook voor de tegenwoordige tijd representatief om een uitspraak te doen over de invloed van interactiviteit op de effectiviteit van het beleid:

- In de eerste plaats gaat dit proefschrift er vanuit dat wanneer een bepaalde werkvorm, zoals interactiviteit, niet als zodanig betiteld of geëxpliciteerd wordt, dit niet betekent dat het er niet is. Met andere woorden: ook twintig jaar geleden kenmerkte de beleidsvoorbereiding zich door een zekere mate van interactiviteit [en meervoudige rationaliteit] en met name in de beleidssectoren van de onderzochte cases;
- In de tweede plaats gaat dit proefschrift er vanuit dat het met name de instrumenten van interactiviteit zijn die zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld en niet zozeer de werkwijze op zichzelf. Dit proefschrift richt zich niet op deze instrumenten maar op de stijl van interactiviteit, ofwel de werkwijze. De instrumenten van interactiviteit, bijvoorbeeld social media, zijn tijdgebonden. De stijlen van interactiviteit niet, hooguit de toepassingswijze ervan of de voorkeur voor bepaalde stijlen.

Meer algemeen kan wellicht zelfs worden gesteld dat de cases, juist vanwege de periode waarin deze zich afspelen, representatief zijn voor de tegenwoordige tijd. De cases voltrekken zich in een periode waarin vanwege de noodzaak tot bezuinigingen een grote omslag wordt gemaakt in de aanpak van maatschappelijke problemen, namelijk door beleid op een meer bedrijfsmatige manier te benaderen. Marktwerving, deregulering en decentralisatie zijn ook tegenwoordig van invloed op het overheidsbeleid en op de ontwikkeling van nieuw beleid, met name in tijden van economische crisis. En juist dit maakt voorliggend proefschrift relevant, omdat het inzicht geeft in de aanpak die destijds is gehanteerd en in het succes ervan, zodat daarvan geleerd kan worden met het oog op de toekomst.

3. Het effect van interactiviteit is niet eenduidig

In dit proefschrift wordt verondersteld dat een bepaalde stijl van interactiviteit, en de toepassingswijze ervan, tijdens de beleidsvoorbereiding van positieve invloed is op de effectiviteit van beleid. Het beeld dat de geraadpleegde literatuur geeft over de positieve invloed van interactiviteit is niet eenduidig (Edelenbos, 2001; Bekkers, 2007).

Tops (In: Hendriks et al, 2001) stelt dat de effecten van interactiviteit lastig in kaart te brengen zijn, vanwege het subjectieve karakter ervan. Wat de één als positief ervaart, kan de ander als negatief ervaren. Mogelijke positieve effecten van een interactieve aanpak zijn onder andere het verkleinen van de afstand tussen overheid en burger en de verbetering van het beleidsproces door wederzijds begrip. Door velen wordt de inhoudelijke verrijking van het beleidsplan als groot voordeel van interactiviteit genoemd (Klijn en Koppenjan, In: Hendriks et al, 1998; Van Schendelen, 1998; Pröpper et al, 1999). Negatieve gevolgen die worden genoemd zijn onder andere de botsing van de interactieve aanpak met het politieke proces; de overdaad aan meningen; de weinige besluitvaardigheid en rolonduidelijkheden en de lange tijdspanne die een interactieve werkwijze vereist (Pröpper et al, 1999; Hendriks et al, 2001).

Een ander punt van kritiek is dat interactiviteit gepaard gaat met een representatievraagstuk. Zo zal een interactieve aanpak niet voor elke actor leiden tot meer inspraak en beïnvloedingsmogelijkheden. Daarbij blijkt dat een interactieve beleidsvoorbereiding vaak de positie van de toch al sterke belangenvertegenwoordigers versterkt. Zij maken namelijk al deel uit van het traditionele overleg en krijgen er daarnaast nog een extra overlegvorm bij (Edelenbos, 2001).

In dit proefschrift wordt de invloed van interactiviteit op de effectiviteit nader geëvalueerd. Aangetoond wordt dat interactiviteit van positieve invloed kan zijn op de effec-

tiviteit van het beleid, maar dat die invloed mede wordt bepaald door de stijl van interactiviteit; de toepassingswijze ervan door de wetgever; de samenhang tot de andere kenmerken van de beleidsvoorbereiding; en tot slot de aansluiting tussen de stijl van interactiviteit en het beleidsvraagstuk en de beleidscontext. Bovendien maakt dit proefschrift duidelijk dat interactiviteit de noodzakelijke voorwaarde is voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid en daarmee voor de benutting van tacit knowledge zodat het beleid zijn effect kan sorteren in de praktijk.

4. Interactiviteit naast de traditionele verhoudingen heeft geen toegevoegde waarde

In dit proefschrift wordt geen wezenlijke institutionele verandering in de verhouding tussen de overheid en de burger bij de beleidsvoorbereiding voorgesteld. De verticale sturingsfilosofie blijft als uitgangspunt gehandhaafd. Dit betekent dat naast de interactieve werkwijzen de traditionele verhoudingen in het beleidsproces blijven bestaan. Duyvendak en Krouwel (In Edelenbos, 2001, p19; 30) merken op: “(...) de recente trend van interactieve beleidsvorming moet naar ons idee worden begrepen als een poging van de politieke bestuurders om het contact met ‘de samenleving’ te herstellen op basis van traditionele pacificatiespelregels. (...) Al met al blijken de ‘nieuwe vormen van interactieve beleidsontwikkeling niet zo nieuw. De overlegmethoden die worden gebruikt, sluiten naadloos aan bij de aloude praktijk van consultatie, coöperatie en consensusvorming.” Edelenbos (2001, p30, 31) stelt hierover dat: “De traditionele besluitvormingsmechanismen blijven functioneren naast het interactieve proces.” Volgens Edelenbos (2001) heeft de overheid de mogelijkheid, indien de interactie niet naar wens of verwachting verloopt, terug te vallen op het traditionele proces.

In dit proefschrift wordt de interactiviteit parallel aan het traditionele proces wenselijk geacht. Enerzijds omdat het aansluit bij de rationele beleidsbenadering van de overheid op papier [zoals VBTB en de RPE] en anderzijds omdat het voorkómt dat interactieve processen verzanden in teveel incrementalisme en daardoor niet leiden tot daadwerkelijke beleidsverandering. De gedachte daarbij is dat indien in een groep een formele leider ontbreekt, wellicht een informeel leider zal opstaan, maar deze niet per definitie gemachtigd is om knopen door te hakken op moeilijke momenten. Actoren kunnen verschillende belangen hebben en het niet altijd met elkaar eens zijn of zich niet altijd verantwoordelijk voelen. Van Woerkum (2000) spreekt hier over *coping-gedrag* waarbij actoren zich meer richten op het beïnvloeden van de gevolgen van het beleid dan op het aanpakken van het beleidsprobleem. Dit kan ertoe leiden dat processen verzanden en niet tot resultaat komen. In lijn met deze gedacht stelt Litjens

(2000) dat wanneer een of enkele actoren meer centraal gepositioneerd zijn in een netwerk, de snelheid en efficiency van het probleemoplossende vermogen van het netwerk toeneemt.

Dit proefschrift baseert zich op de formele beleidspraktijk die zich kenmerkt door een begroting- en verantwoordingscyclus, de principes van VBTB en de aanwezigheid van een RPE (ministerie van Financiën, 2003, 2006). Dat de beleidsvoorbereiding in de praktijk niet louter enkelvoudig-rationeel is, wordt niet ontkend, Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 zijn in de beleidspraktijk anno 2011 meer horizontale governance-achtige benaderingen van de beleidsvoorbereiding zichtbaar. Echter, deze zijn niet formeel verankerd in de procedures en werkwijzen van de overheid en daarop wordt formeel gezien niet op uniforme en transparante wijze gestuurd of beoordeeld door alle onderdelen van de [rijks]overheid.

5. *Het informele spel tussen de politieke en ambtelijke top blijft buiten het zicht van het onderzoek*

Vanuit een politieke oriëntatie op beleid is de kritiek op de rationele benadering van beleid dat deze voorbij gaat aan de wensen en behoeften van de politiek en de burgers terwijl beleid zich juist daarop zou moeten richten. Volgens de politieke oriëntatie is het beleidsproces een politiek proces van onderhandeling en conflict. Bij de analyse van beleidsproblemen moeten de politiek- bestuurlijke constructie van beleidsproblemen mee worden genomen (Hoppe, 1998; Stone, 2002; Anderson, 2006). Allison (1971; In: Hoogerwerf, 1993) stelt hierover dat de afweging of beslissing die wordt genomen moeilijk te voorspellen is omdat de uitkomst grotendeels afhangt van de machtspositie en het gedrag van de betrokken actoren.

In het postmoderne rationalistische perspectief wordt tegemoet gekomen aan deze kritiek doordat in dit perspectief de betrokkenheid van de relevante actoren bij het beleidsproces, onder wie de politieke vertegenwoordigers, van belang wordt geacht. Daardoor wordt ook bijvoorbeeld de invloed van politiek opportunisme op de beleidsvoorbereiding zichtbaar. Zo is zichtbaar geworden dat de politiek, zoals de wil van de minister, als een soort disclaimer fungeert voor de beleidsanalyticus: De ruimte voor, ofwel de grenzen van, een optimale beleidsvoorbereiding wordt in grote mate bepaald door de invloed van de politiek.

In dit proefschrift vindt om methodologische redenen de reconstructie van de beleidsvoorbereiding plaats via de parlementaire behandeling van de betreffende cases. Om die reden is in principe afgezien van interviews met de betrokken politieke acto-

ren. Bovendien is hun formele standpunt te herleiden uit de parlementaire stukken. In hoofdstuk 1 is hierover verantwoording gegeven. Daarbij is de politieke en staatkundige context waarbinnen de beleidsvoorbereiding plaatsvindt niet primair onderwerp van onderzoek.

Dit leidt ertoe dat een deel van wat plaatsvindt tijdens de beleidsvoorbereiding buiten het zicht van dit proefschrift valt, zoals hetgeen informeel besproken is tussen de politieke leiding en de ambtelijke top of tussen de minister en Kamerleden buiten de parlementaire behandeling om. De interviews met destijds betrokken actoren geven enigszins een beeld van deze informele afstemmingen, voor zover de geïnterviewden hier weet van hebben en dit willen delen. De geïnterviewden bevestigen het beeld dat dit proefschrift geeft over de beleidsvoorbereiding. De grote inspanning die vermoedelijk is vereist om te achterhalen wat informeel besproken is tussen de politieke leiding en de ambtelijke top, en de kleine kans dat betrokkenen hierover openheid van zaken geven, zijn naar verwachting buitenproportioneel ten opzichte van de meerwaarde die het kan bieden voor dit proefschrift.

11. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van dit proefschrift gegeven. Paragraaf 11.1 beschrijft de conclusie ten aanzien van de hypothese en de centrale vraagstelling van dit proefschrift. Aansluitend worden in paragraaf 11.2 conclusies gegeven ten aanzien van de relevantie van dit proefschrift voor de wetenschap en voor de beleidspraktijk. Het hoofdstuk wordt afgesloten in paragraaf 11.3 met aanbevelingen voor die wetenschap en beleidspraktijk.

11.1 Conclusie over de hypothese en de centrale vraagstelling

De aanleiding voor dit proefschrift is de onderbelichting van de beleidsvoorbereiding als onderwerp in de bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke literatuur en in de beleidspraktijk van de overheid. Die onderbelichting is opmerkelijk, aangezien de beleidsvoorbereiding één van de eerste momenten is waarop invloed uitgeoefend kan worden ten gunste van de effectiviteit van het beleid. In de literatuur zijn aanknopingspunten te vinden voor verbetering van de beleidsvoorbereiding, maar deze zijn niet in overvloed aanwezig, en de hoeveelheid empirische inzichten is zeer summier.

In de eerste helft van dit proefschrift is daarom vanuit theoretisch perspectief een nadere verkenning en verdieping gegeven van de beleidsvoorbereiding als onderwerp van onderzoek en van de hypothese waarmee dit proefschrift in hoofdstuk 1 is gestart. In de tweede helft zijn de verkregen inzichten getoetst en aangevuld vanuit empirisch perspectief. Dit heeft ertoe geleid dat de hypothese waarmee dit proefschrift is gestart, zich op basis van het voortschrijdende inzicht als volgt heeft ontwikkeld:

Hypothese [hoofdstuk 1]:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding.

Op basis van de theorie aangescherpte hypothese [hoofdstuk 4]:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de stijl van de interactiviteit die door de wetgever wordt toegepast bij de beleidsvoorbereiding en om de samenhang tussen wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit. Beide factoren hebben elkaar nodig om te komen tot optimalisatie.

Op basis van de empirie aangescherpte hypothese [hoofdstuk 9]:

De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bevordert de effectiviteit van beleid. Die kwaliteit wordt geoptimaliseerd door de wetenschappelijke onderbouwing van beleid en door de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding. Meer specifiek gaat het om de wetenschappelijke onderbouwing van beleid op basis van tacit knowledge en praktijkonderzoeken; om een open stijl van interactiviteit en aansluiting van die stijl bij de karakteristieken van het beleidsvraagstuk; en om de samenhang tussen interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing waarbij interactiviteit de noodzakelijke voorwaarde is voor de wetenschappelijke onderbouwing

In dit proefschrift is duidelijk geworden dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding positief correleert met de effectiviteit van beleid, maar verbanden diffuus van aard en daarom lastig nader te duiden zijn. Daarnaast is duidelijk geworden dat het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding ten gunste van de effectiviteit van beleid mogelijk is door een multiperspectieve benadering op beleid te hanteren, waarin een gelijk belang wordt gehecht zowel aan enkelvoudig-rationele elementen als aan meervoudig-rationele elementen. Beide type elementen staan niet tegenover elkaar maar zijn met elkaar geïntegreerd en meervoudig-rationeel betekent niet irrationeel maar anders dan traditioneel en enkelvoudig-rationeel. Bij die multiperspectieve benadering geldt dat de ‘werkt het?’ vraag naar de effectiviteit van beleid altijd overeind blijft en mede daarom die benadering zoals voorgesteld in dit proefschrift een ratione-

le basis kent. Deze benadering betreft het postmoderne rationalistische perspectief [hoofdstuk 4].

Daarnaast is in dit proefschrift duidelijk geworden dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding kan worden geoptimaliseerd door de factor interactiviteit en de factor wetenschappelijke onderbouwing. Het gaat daarbij vooral om de verschijningsvorm van deze factoren; de toepassingswijze ervan tijdens de beleidsvoorbereiding; hun onderlinge noodzakelijke verbondenheid; en de afstemming op de karakteristieken van het vraagstuk en de context.

Het sleutelwoord bij de factor interactiviteit is *openheid*. Dit kan een open stijl van interactiviteit betekenen, volgens de typologie in de theorie [hoofdstuk 4]. Het kan ook openheid in de toepassingswijze ofwel het handelen van de wetgever betekenen, ‘los’ van de typologie. In de casus van de Winkeltijdenwet is volgens de typologie sprake van een delegerende stijl van interactiviteit [niet de meest open stijl volgens de typologie], maar kenmerkt de toepassingswijze zich door een grotere mate van openheid die vergelijkbaar is met de samenwerkende stijl van interactiviteit [met de hoogste openheid volgens de typologie]. Dit is mede bepalend voor de hogere effectiviteit van deze wet. In de cases met een lagere effectiviteit, de Kwaliteitswet en de nWSW, is ook sprake van een delegerende stijl van interactiviteit, maar is de toepassingswijze ervan meer gesloten.

Hierbij moet worden opgemerkt dat stijl volgens de typologie en toepassingswijze in de praktijk uiteraard niet volledig los van elkaar te beschouwen zijn. Een gesloten stijl van interactiviteit zoals onderscheiden door Pröpper en Steenbeek (1999) zal immers geen open toepassingswijze kennen in de praktijk. De toepassingswijze beweegt zich dus binnen de marge van een aantal open stijlen van interactiviteit, zoals toegelicht in hoofdstuk 4.

Van invloed op de factor interactiviteit blijkt de wil van de wetgever om te komen tot een meer bedrijfsmatige benadering van beleid door de invoering van marktwerking en deregulering. Bij de cases met een lagere effectiviteit blijkt dit de wetgever blind te maken voor alles wat om hem heen gebeurt tijdens de beleidsvoorbereiding: ‘verstand op nul, blik op oneindig’, de sturingswaanzin slaat toe. Wanneer deze bedrijfsmatigheid echter gecombineerd wordt met openheid, zoals bij de Winkeltijdenwet, lukt het wel om te komen tot effectief beleid. Ook het gedrag en de kenmerken van actoren welke invulling geven aan de factor interactiviteit, kunnen niet los gezien worden van deze factor. Zij zijn medebepalend voor de verschijningsvorm van de interactie en voor de wijze waarop de beleidsvoorbereiding verloopt.

De sleutelwoorden bij de factor wetenschappelijke onderbouwing zijn *tacit knowledge en praktijkonderzoeken*. Dit proefschrift heeft inzichtelijk gemaakt dat het bij deze factor niet gaat om de onderbouwing van het beleid met wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses of toekomstverkenningen maar om het benutten van tacit knowledge en praktijkonderzoeken bij de beleidsvoorbereiding. Juist dát zorgt ervoor dat het beleid, naast dat het simpelweg moet werken, ook uitvoerbaar en aanvaardbaar is.

De factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zijn noodzakelijk met elkaar verbonden in relatie tot het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. De openheid van de factor interactiviteit bepaalt de ruimte voor en de invloed van de factor wetenschappelijke onderbouwing bij de beleidsvoorbereiding. Des te opener de interactiviteit, des te meer ruimte beschikbaar voor de relevante kennis, des te beter het mogelijk is de relevante kennis te vergaren, des te meer actoren bereid zijn tot en ontvankelijk zijn voor de benutting van die kennis en te komen tot een gedeelde noodzaak en een gemeenschappelijk belang voor het beleid en hiervoor de tijd nemen, en des te groter de invloed is van die kennis op het beleid. Dit maakt het mogelijk om een gewenste cultuuromslag gaandeweg de beleidsvoorbereiding te realiseren. De beleidsvoorbereiding is een leerproces waarin sprake is van voortdurend leren en aanpassen op basis van een continue stroom van kennis en ervaringen waardoor beleid ontstaat dat naadloos aansluit bij de handelingstheorie van de doelgroep en daardoor voornamelijk een codificerende werking heeft.

De factor wetenschappelijke onderbouwing is van invloed op de inhoud van het beleid en op de factor interactiviteit. Hoe meer het beleid wetenschappelijk wordt onderbouwd met tacit knowledge en praktijkonderzoek, hoe beter zicht wordt verkregen op aanknopingspunten voor beleid in de praktijk zoals de veranderingsgezindheid van actoren en de stand van zaken van hun kennisniveau en hoe beter het beleid daardoor aansluit bij de praktijk. Het gebruik van tacit knowledge heeft een rationaliserende werking op de interactiviteit tussen actoren. Het draagt bij aan het ordenen van het debat tussen actoren en vlakkt de scherpe kanten van de ideologische discussie af. Het maakt verschillende visies op een voorliggend vraagstuk zichtbaar, vergroot de openheid tussen actoren en stimuleert de bespreekbaarheid van het voorliggende vraagstuk. De wetenschappelijke onderbouwing van het beleid brengt actoren dicht bij elkaar, hetgeen een positief effect heeft op de uitwisseling van relevante kennis tussen actoren en op het optreden van leereffecten ten gunste van de inhoud van het beleid.

Tot slot geldt het belang van de afstemming van de verschijningsvorm en toepassingswijze van beide factoren op de karakteristieken van het beleidsvraagstuk en de beleidscontext. Wat in de ene situatie werkt, hoeft dat niet per definitie in de andere te doen. Bij de Euthanasiewet is enige actiegerichtheid bevorderend voor de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van het beleid, terwijl bij de Winkeltijdenwet juist het ontbreken van die actiegerichtheid heeft bijgedragen aan het succes.

- De conclusie ten aanzien van de hypothese is dat dit proefschrift ertoe heeft bijgedragen dat de hypothese zich heeft ontwikkeld en nader is gespecificeerd op basis van theoretisch en empirisch onderzoek. Dit proefschrift heeft duidelijk gemaakt dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding wordt geoptimaliseerd door de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing. Het inzicht dat is verkregen, juist, door een combinatie van theoretisch en empirisch onderzoek heeft ertoe geleid dat de begrippen in de hypothese en hun onderlinge samenhang nader zijn geduid. Zo heeft dit proefschrift duidelijk gemaakt dat de effectiviteit van beleid gebaat is bij de wetenschappelijke onderbouwing van beleid aan de hand van tacit knowledge en praktijkonderzoeken. Wetenschappelijke ex ante beleidsanalyses zijn hierbij niet noodzakelijk. Wel noodzakelijk blijkt de factor interactiviteit als voorwaarde voor de factor wetenschappelijke onderbouwing.

De centrale vraagstelling in dit proefschrift is:

Op welke wijze kan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding worden geoptimaliseerd ten einde de effectiviteit van beleid te bevorderen?

Het antwoord op deze vraag is met de toelichting op de hypothese gegeven. Het sleutelwoord hier is:

Een optimale beleidsvoorbereiding is een interactieve ex ante evaluatie.

Dit betekent dat de gehele beleidsvoorbereiding een enigszins, voor zover de dynamiek van de interactie en de complexiteit van het vraagstuk en de context dit toelaten gerichte exercitie is om te komen tot inzicht in de te verwachten effectiviteit van bepaalde beleidsalternatieven op basis van tacit knowledge en praktijkonderzoeken die beschikbaar zijn dankzij de betrokkenheid van actoren uit de samenleving bij de beleidsvoorbereiding. De beleidsvoorbereiding resulteert in beleid dat naar verwachting

doeltreffend en doelmatig zal zijn en goed uitvoerbaar en aanvaard zal zijn in de praktijk omdat het aansluit bij verschillende handelingstheorieën, percepties, belevingen, waarheden en rationaliteiten van groepen en individuen in de samenleving. De beoogde cultuurverandering voltrekt zich tijdens de beleidsvoorbereiding.

Daarbij heeft de factor wetenschappelijke onderbouwing betrekking op het ex ante deel van deze beleidsvoorbereiding en op de meer enkelvoudig-rationele elementen die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Het gaat om het zo rationeel mogelijk construeren van het beleid op basis van tacit knowledge en praktijkonderzoeken. Met de factor wetenschappelijke onderbouwing kan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding worden geoptimaliseerd omdat de benutting van tacit knowledge ervoor zorgt dat het beleid aansluit bij de verschillende handelingstheorieën van de doelgroepen waarop het beleid zich richt en niet alleen gebaseerd is op willekeur, intuïtie en vermoedens.

De factor interactiviteit heeft betrekking op de dynamiek, de interactie en het verloop van de beleidsvoorbereiding, op de meer meervoudig-rationele elementen die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren. Het gaat om de interactiviteit tijdens de beleidsvoorbereiding tussen de overheid en de andere relevante actoren in de samenleving en tussen de actoren onderling. Met interactiviteit kan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding worden geoptimaliseerd omdat de benodigde tacit knowledge verspreid is over actoren in de samenleving en via interactiviteit beschikbaar komt en kan worden benut ten gunste van de inhoud van het beleid; de aansluiting tussen het beleid en de praktijk; en het draagvlak voor het beleid.

- De conclusie ten aanzien van de centrale vraagstelling is dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding wordt geoptimaliseerd via de factor interactiviteit en de factor wetenschappelijke onderbouwing, wanneer deze zich in een bepaalde hoedanigheid voordoen. Daarbij geldt dat de factor interactiviteit de noodzakelijke voorwaarde is voor de factor wetenschappelijke onderbouwing. Daarnaast geldt dat de beleidsvoorbereiding een fijngevoelige kwestie is. Het is immers niet louter de inzet van beide factoren, dat resulteert in succes. De beleidsvoorbereiding vergt nadenken over wat werkt; past; mag en kan. Het is een kwestie van maatwerk.

11.2 Conclusie over de relevantie van het proefschrift

Dit proefschrift levert een bijdrage aan de sociale wetenschappen en aan de profilering van de sociale wetenschappen ten opzichte van de beleidspraktijk. Meer op empirie gestoeld wetenschappelijk onderzoek over de beleidsvoorbereiding kan de beleidspraktijk ondersteunen in het realiseren van beleidsverbeteringen. Het kan de wetenschap en de beleidspraktijk dichterbij elkaar brengen en de benutting van wetenschappelijk onderzoek vergroten. Flyvbjerg (2001, p73) stelt: “Proof is hard to come by in social science because of the absence of ‘hard’ theory, whereas learning is certainly possible”.

Relevantie van dit proefschrift voor de wetenschap

Dit proefschrift draagt bij aan theorieverkenning, -verdieping en doorontwikkeling over de beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid. Anno 2011 is een interactieve beleidsvoorbereiding geen nieuw concept. Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 van dit proefschrift is deze werkwijze zichtbaar in de huidige beleidspraktijk en vinden er in de praktijk en in de wetenschap diverse ontwikkelingen plaats op het gebied van horizontale governance-achtige werkwijzen van beleid maken. Dit proefschrift pretendeert niet nieuwe begrippen te introduceren of te ontwikkelen voor de beleidswetenschap of de bestuurskunde, maar wel de bestaande wetenschappelijke theorieën en inzichten verder aan te scherpen op basis van systematisch empirisch onderzoek. Dit is wetenschappelijk [en maatschappelijk] gezien relevant omdat, zoals toegelicht in hoofdstuk 1, er niet bijzonder veel op empirisch onderzoek gebaseerde wetenschappelijke inzichten voor handen zijn die tevens praktisch toepasbaar zijn in de formele beleidspraktijk van de [rijks]overheid.

In dit proefschrift wordt vanuit de theorie en de empirie inzicht gegeven in twee factoren waarmee de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding kan worden geoptimaliseerd; in hun onderlinge samenhang en in hun verhouding tot de effectiviteit van beleid. Dit proefschrift toont aan dat de beleidsvoorbereiding uiteindelijk een kwestie is van maatwerk, afgestemd op de karakteristieken van het vraagstuk en de context.

Daarnaast toont dit proefschrift aan dat de theorie die ten grondslag ligt aan de hypothese van dit proefschrift nuanceren, aanvullen en nader onderzoek behoeft. Die aanvulling geldt overigens ook voor de actuele thema's van de beleidsvoorbereiding, zoals behandeld in subparagraaf 4.1.1. In de theorie die ten grondslag ligt aan de hypothese wordt gesteld: “De veronderstelde causale verbanden tussen bepaalde kenmerken van het beleidsproces en de beleidseffectiviteit berusten op een theorie.

Daarmee hangt alles af van de empirische juistheid van deze theorie. Mede door gebrek aan vergelijkend- empirisch onderzoek is deze juistheid veelal onzeker.” (Blommestein et al. 1984, p84.). Dit proefschrift toont aan dat er [diffuse en probabilistische] verbanden zijn tussen de enerzijds twee factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren en anderzijds de effectiviteit van beleid. De causaliteit ervan kan worden bevestigd noch ontkracht.

Dit proefschrift heeft duidelijk gemaakt dat het benutten van verschillende beleidswetenschappelijke perspectieven die op sommige momenten in het wetenschappelijk discours ver uit elkaar lijken te liggen, juist in combinatie met elkaar in grote mate van invloed zijn op het succes van beleid en dit uitvoerbaar is binnen de grenzen van de formele beleidspraktijk [de rationele beleidsbenadering op papier] die zich laat kenmerken door een government- benadering van beleid,. . Deze constatering is relevant, uitgaand van de veronderstelling dat de beleidswetenschap in zekere zin een dienende functie kan vervullen voor de praktijk.

Relevantie van dit proefschrift voor de beleidspraktijk

Dit proefschrift geeft inzicht in de mogelijkheden die er zijn om de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding te optimaliseren ten gunste van de effectiviteit van het beleid. De waarde van dit proefschrift voor de beleidspraktijk is, dat deze mogelijkheden realistisch en uitvoerbaar zijn omdat ze enerzijds passen binnen het bestaande kader van formele en institutionele taken, rollen en verantwoordelijkheden van de overheid en de fundamenteën van het Nederlandse staatsbestel en anderzijds aansluiten bij de meer horizontale en governance- achtige benaderingen van beleid zoals deze in toenemende mate zichtbaar zijn in de beleidspraktijk anno 2011.

Dit proefschrift maakt duidelijk dat een actualisatie van de rationele beleidsbenadering op papier noodzakelijk is om in de toekomst complexe problemen in de samenleving op een effectieve manier te kunnen aanpakken. Concreet betekent dit een actualisatie van het overwegend [technisch] rationele perspectief op beleid waar het gaat om de formele en geïnstitutionaliseerde procedures en werkwijzen inzake de beleidsontwikkeling, beleid en de beleidscyclus zoals in VBTB en de RPE, de begroting- en verantwoordingscyclus en de beoordeling van beleid door de Rekenkamer op doelmatigheid en doeltreffendheid [paragraaf 2.5] (ministerie van Financiën, 2003, 2006). Want, enkelvoudig- rationele én meervoudig- rationele elementen zijn beide en in samenhang met elkaar van grote invloed voor het succes van het beleid.

Daarbij wordt niet gesteld, zoals al uitvoerig toegelicht in hoofdstuk 4, dat een geactualiseerde werkwijze in lijn met hetgeen in dit proefschrift wordt voorgesteld via

het postmoderne rationalistische perspectief nooit vóórkomt in de bestaande praktijk. Echter, het inzicht in de precieze werking van die werkwijze kan verder wetenschappelijk worden gestaafd door empirisch onderzoek. Bovendien is die werkwijze niet verankerd in de regelgeving over beleidsvoorbereiding en – evaluatie zoals de RPE (ministerie van Financiën, 2003, 2006). Het bestaat, maar niet formeel.

Overigens moet wel worden opgemerkt dat een positieve invloed van een procedure voor de beleidsvoorbereiding, zoals de RPE, op de kwaliteit van die voorbereiding en uiteindelijk op de effectiviteit van beleid, niet is aangetoond in dit proefschrift. Dit leidt tot de vraag in hoeverre de RPE in de beleidspraktijk van werkelijke toegevoegde waarde is voor de kwaliteit en de effectiviteit en wat de waarde is van bijvoorbeeld proces- audits bij de overheid, waarin kwaliteit vaak wordt afgeleid van de aanwezigheid van een procedure. Daarbij komt dat de RPE (ministerie van Financiën, 2006) uitgaat van ex ante evaluaties in de traditioneel en enkelvoudig- rationele betekenis, terwijl dit proefschrift heeft aangetoond dat dit wetenschappelijke ex ante evaluaties en beleidsanalyses geen rol spelen in relatie tot de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid.

De afgelopen decennia hebben wetenschap en kennis een steeds grotere rol gekregen in de beleidspraktijk. Denk aan de opkomst van evidence based policy making. Ook interactief beleid maken blijft populair. Dit proefschrift heeft, met name aan de hand van empirisch onderzoek, duidelijk gemaakt dat de combinatie van beide tot succes kan leiden en dat de ‘evidence’ in ieder geval betrekking zou moeten hebben op tacit knowledge en praktijkonderzoeken. Daarnaast is duidelijk geworden dat beleidsvoorbereiding en de inzet van kennis en interactiviteit maatwerk vereist om te komen tot effectief beleid. Het gaat erom de juiste balans en samenhang te vinden, afgestemd op het beleidsvraagstuk en de beleidscontext.

Tot slot tracht dit proefschrift duidelijk te maken dat de beleidsvoorbereiding als onderwerp van onderzoek te relevant en te interessant is om terzijde te schuiven!

De beleidsvoorbereiding omvat een aantal activiteiten dat door een kleine groep in de samenleving wordt uitgevoerd, maar wel van groot belang is voor de gehele samenleving. Zo constateert Allison (In: Dunn, 1993) dat slechts tien procent van het werk dat wordt gedaan om de effecten van het beleid te verbeteren, plaatsvindt voordat het beleid wordt uitgevoerd. Hoewel in de beleidspraktijk onderkend wordt dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding voor verbetering vatbaar is en van invloed is op de effecten van het beleid, blijft de beleidsvoorbereiding onderbelicht.

Het ontbreken van wetenschappelijk gefundeerd inzicht in verbetermogelijkheden, terwijl deze in beginsel wel verkregen zouden kunnen worden, mag daarvoor geen

reden zijn. Daar ligt een taak voor de sociale en beleidswetenschap, voor de politiek en voor de beleidspraktijk zelf. Inzicht in de beleidsvoorbereiding kan aanknopingspunten bieden voor beleidsverbeteringen. Het maakt het mogelijk vroegtijdig in het beleidsproces invloed uit te oefenen ten gunste van de effecten van het beleid. Het kan voorkómen dat teveel wordt verondersteld dat de kleine groep beleidsvoorbereiders de kennis in pacht heeft, zonder dat dit aantoonbaar terecht is.

11.3 Aanbevelingen

Dit proefschrift geeft drie aanbevelingen, één voor de wetenschap, één voor de beleidspraktijk en één voor de politiek

➤ *Aanbeveling voor de wetenschap: combineer benaderingen en methoden*

Dit proefschrift heeft duidelijk gemaakt dat het uitoefenen van wetenschap vergelijkbaar is met een goede beleidsvoorbereiding. Het kent vele nuances en het openstaan voor andere perspectieven en het combineren van verschillende visies kan leiden tot meer succes.

De aanbeveling die daarom uit dit proefschrift volgt voor de wetenschap is dat de sociale en beleidswetenschappen niet louter steeds nieuwe beleidstheorieën moeten ontwikkelen maar vanuit een multiperspectieve benadering meer gebruik zouden moeten maken van de bestaande inzichten. Dit betekent het maken van een gedegen synthese van verschillende beleidsbenaderingen en - perspectieven en onderzoeksmethoden in plaats van vasthouden aan het idee dat ze elkaar zouden uitsluiten. Juist dat leidt tot meer inzichten en toepasbare kennis voor beleid. Vervolgonderzoek, met name empirisch van aard, naar de beleidsvoorbereiding vanuit deze gecombineerde beleidsbenadering kan het inzicht in de beleidsvoorbereiding en de relatie tot de effectiviteit van beleid vergroten. Van groot belang daarbij is dat wetenschappers zich meer in de praktijk gaan begeven om te zien en te ervaren hoe die praktijk functioneert; om meer in interactie te komen met andere kennisdragers en om een meer gelijkwaardige positie in te nemen ten opzichte van die relevante andere actoren.

➤ *Aanbeveling voor de beleidspraktijk: actualiseer de rationele beleidsbenadering op papier*

De aanbeveling voor de beleidspraktijk is om de rationele beleidsbenadering op papier te actualiseren volgens het in dit proefschrift voorgestelde postmoderne rationalistische perspectief. Dit dient op een zodanige wijze te gebeuren dat aan de interactiviteit

en aan de meervoudig- rationale elementen in het beleid een formele waarde wordt toegekend en daarmee deze ‘nieuwe’ beleidsbenadering formeel wordt verankerd. Want, dit proefschrift toont aan dat ook andere dan louter traditioneel en enkelvoudig- rationale elementen van belang zijn voor de effectiviteit van het beleid. Dit vereist dat beleid en de effectiviteit op een meervoudig- rationale manier wordt beschouwd. Of het daarbij wenselijk is te komen tot herziening van de RPE (ministerie van Financiën, 2006), valt in het licht van de conclusie over de geringe invloed van een procedure op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding te bezien.

De actualisatie van de rationale beleidsbenadering op papier betekent een andere manier van beleid maken. Deze andere manier vereist investeren in kennis en vaardigheden van beleidsmakers om de juiste rol aan te nemen bij de beleidsvoorbereiding en de juiste balans en maatwerk te vinden bij de inzet van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing. “Want, het inzetten van zorgvuldig geselecteerde instrumenten werkt niet als de benodigde competenties en persoonlijkheden niet aanwezig zijn bij de deelnemers.” (Regeer et al, 2007, p16). Door de competenties die in het Verenigde Koninkrijk zijn gekoppeld aan de delivery- systematiek ook in te voeren in Nederland wordt een goede eerste stap gezet. Overigens zou het daarbij volgens het postmoderne rationalistische perspectief niet zozeer moeten gaan om een projectmatige werkwijze zoals wordt voorgesteld bij de delivery- systematiek maar meer om een procesmatige benadering: De overheid als procesbegeleider en facilitator .

In de praktijk wordt al een stap in de richting van die andere manier van beleid maken gezet met de ontwikkeling van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving [IAK] van het ministerie van Justitie (kamerstuk 31731 nr 6).³¹ Dat kader biedt een methode voor de voorbereiding van wetten en beleid waarbij alle instrumenten, procedures en toetsen en alle relevante informatie in een ICT systeem zijn gebundeld, zodat een meer interactieve en multiperspectieve benadering op beleid ontstaat. Daarnaast omvat het IAK een uitvoerbaarheidanalyse die de wetgever samen met de uitvoerder kan doorlopen om een inschatting te maken van de uitvoerbaarheid van het beleid.

Het IAK is een eerste stap in de goede richting, waarvoor dit proefschrift het vervolg geeft. Het IAK kan met name effect sorteren wanneer de wetgever zich opstelt als facilitator in plaats van als dirigent en niet te star wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van het IAK dat een kwaliteitsverbetering via een procedure verloopt of

³¹ “In de eerste helft van 2011 neemt het kabinet een besluit over het structureel invoeren van het IAK” (geraadpleegd 26 maart 2011). <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/10/12/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving-iak-gepresenteerd.html>.

moet verlopen, aangezien dit in dit proefschrift niet van positieve invloed wordt bewezen voor de effectiviteit van beleid. De gedachte in het IAK dat een groot aantal actoren betrokken dient te zijn bij de beleidsvoorbereiding wordt volledig onderschreven door de bevindingen in dit proefschrift. Het IAK wint aan waarde door ook op andere dan alleen overheidsactoren gericht te zijn en erop alert te zijn dat het zo belangrijk gebleken tacit knowledge wellicht niet altijd te vatten is in een ICT systeem. Een te instrumenteel ex ante gedachtegoed, zoals in de RPE (ministerie van Financiën, 2006) moet worden voorkómen.

De actualisatie van de rationele beleidsbenadering op papier betekent ook een andere manier van beleid evalueren. Dit betekent verder kijken dan alleen de ‘harde’ effectiviteit in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid en bijvoorbeeld naar de mate waarin de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid gestaafd kunnen worden door wetenschappelijk onderzoek. Ook de ‘beleefde’ effectiviteit is van belang. Het gaat er om of het beleid werkt in de praktijk en niet of dit volgens het papier ook zo zou moeten werken. Zo toont de casus van de Euthanasiewet aan dat de werking van het SCEN- project nooit wetenschappelijk is aangetoond, maar de veldpartij- en wel het gevoel of de beleving hebben dat het werkt. Dit betekent evalueren op enkelvoudig- rationale én op meervoudig- rationale elementen van beleid.³²

Dit proefschrift heeft duidelijk gemaakt dat investeren aan de voorkant loont aan de achterkant. Dat de tijd tussen de beleidsvoorbereiding en de uiteindelijke effecten lang kan duren en verschillende factoren in die tussentijd van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van beleid, betekent niet, dat niet geïnvesteerd hoeft te worden in de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Het uitgangspunt in dit proefschrift is dat zoveel mogelijk getracht dient te worden de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding te borgen op die elementen in de beleidsvoorbereiding die vooraf te voorzien en te beïnvloeden zijn. De beleidsvoorbereiding dient zo goed als mogelijk te zijn en dat vereist interactiviteit als noodzakelijk voorwaarde voor het kunnen benutten van diverse vormen van kennis.

Investeren aan de voorkant loont mits de gepaste tijd en ruimte wordt genomen voor de beleidsvoorbereiding en mits de overheid en de politiek op de juiste momen-

³² In lijn hiermee pleit Ringeling in zijn beoordeling van de beleidsdoorlichting evaluaties belastinguitgaven voor “minder technische evaluaties en meer aandacht voor de maatschappelijke context.” (kamerstuk 32500 nr 2, p32).

ten de gepaste afstand nemen tot het proces.³³ De afstand is gepast wanneer het aansluit bij het beleidsvraagstuk, bij de betrokken actoren en bij de beleidscontext. Zo toont de casus van de Kwaliteitswet aan dat teveel afstand een negatieve invloed heeft op de effectiviteit van het beleid. De Winkeltijdenwet toont juist aan dat enige afstand ook juist van positieve invloed kan zijn. Die afstand lijkt vooral te gelden voor beleidsvraagstukken met een grote morele component, waarbij het van belang is dat het beleid gedragen wordt door de samenleving, [deels] tot stand komt in die samenleving en de modifierende werking die uit zou moeten gaan van het beleid zich al tijdens de beleidsvoorbereiding kan voltrekken. Van belang daarbij is dat niet alles en iedereen vanzelfsprekend wordt geacht. Hiermee wordt onder andere bedoeld op de aanwezigheid, de representativiteit en het commitment van de relevante actoren en op de juistheid en betrouwbaarheid van voor beleidsmakers bekende onderzoeksbureaus.

Daarnaast is van invloed dat met enige realiteitszin en terughoudendheid wordt omgegaan met trends in beleid zoals het gebruik van social media of de inzet van evidence based policy making. Alle trends hebben bepaalde voordelen in zich, mits kritisch en bescheiden toegepast, afgestemd op de situatie en met het oog op de effectieve werking ervan. Dit vereist dus kritisch kijken naar wat werkt en wat niet, trends met elkaar kunnen combineren en vooral durven te stoppen met een trend als blijkt dat het niet werkt.

Daarbij is overigens de vraag wie welke trend moet overnemen. In dit proefschrift wordt gesteld dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding van belang is voor de effectiviteit van het beleid. Dit impliceert de boodschap dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding van hoog niveau dient te zijn, ongeacht de aard of kwaliteit van de politiek die de uiteindelijke beleidskeuzes maakt en ongeacht bijvoorbeeld de rol van de media. De politiek is fluïde en kan van wisselende aard zijn. In 't Veld (2010a) stelt in dit kader dat politieke personalities belangrijker lijken te worden dan politieke programma's. De ambtenarij is stabiel en de kwaliteit van haar werk dient te alle tijde hoog te zijn. Extra kritische aandacht voor trends is dus geboden. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld, worden trends meer overgenomen door politici dan door de ambtenarij en op andere wijze ingezet in het besluitvormingsproces, niet zozeer voor de fundamenteën van het beleid maar meer voor de lobby. Daarbij kan berichtgeving in de media de aandacht trekken naar incidenten en daardoor navenante interventies door politiek en overheid afdwingen, hetgeen van invloed is op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en op de effectiviteit van beleid. De ambtenarij zal zich steeds bewuster moeten zijn van de invloed van de media en van nieuwe digitale vormen

³³ Hierbij buiten beschouwing gelaten de maatschappelijke vraagstukken die een crisisaanpak vereisen.

daarvan die ertoe leiden dat veel meer kennis van verschillende aard met grote snelheid beschikbaar komt en een steeds groter bereik heeft en van invloed zal zijn op de beleidsvoorbereiding, zoals in hoofdstuk 4 genoemd in relatie tot de knowledge democracy (In 't Veld, 2010b).

Samengevat is de praktijk meer gebaat bij een benadering van de beleidsvoorbereiding als een *interactieve ex ante evaluatie*. Meer concreet kunnen, onder andere ter aanvulling op het IAK, de volgende adviezen gegeven worden:

- Stap af van de enkelvoudige- rationale benadering van beleid;
- Sta open voor alle relevante actoren, niet alleen de overheidsactoren, en betrek hen vanaf het allereerste moment van de beleidsvoorbereiding. Actoren die anders wellicht niet snel een actieve rol zouden spelen, kunnen tunnelvisie voorkomen en hoe meer actoren betrokken zijn hoe meer tacit knowledge beschikbaar is;
- Zorg voor voortdurende naming, framing en reframing tussen de betrokken actoren over de ongewenste maatschappelijke situatie waarvoor beleid ontwikkeld kan worden. Dit om inzicht te krijgen in de verschillende percepties, werkelijkheden, normen en waarden van deze actoren omtrent deze ongewenste situatie en mogelijke oplossingsrichtingen;
- Maak eventueel gebruik van een netwerkanalyse die gezamenlijk wordt opgesteld en waarin alle relevante actoren, hun percepties, doelen, gedragingen, waarden en belangen, machtspositie en hun onderlinge [afhankelijkheid]relaties omtrent het voorliggende probleem in kaart worden gebracht;
- Neem de tijd voor de beleidsvoorbereiding. Dit maakt het onder andere mogelijk de relevante tacit knowledge te vergaren en te benutten en praktijkonderzoeken uit te voeren naar de handelingstheorieën in de praktijk en naar de uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid van potentiële oplossingsrichtingen;
- Zorg voor een voortdurende stroom van kennis om tijdens de beleidsvoorbereiding te kunnen leren van nieuwe of voortschrijdende inzichten en van ervaringen;

- Maak eventueel gebruik van een beleidsvoorbereidingstrategie. In de strategie wordt bepaald, althans voor zover dat mogelijk is gezien de dynamiek van de context waarbinnen het vraagstuk zich afspeelt en de beleidsvoorbereiding zich zal voltrekken, op welk moment en op welke wijze tijdens de beleidsvoorbereiding enkelvoudig- rationale methoden en werkwijzen nodig zijn, bijvoorbeeld adviesaanvragen of kosten-batenanalyses, en op welk moment of op welke wijze meervoudig- rationale elementen nodig zijn, bijvoorbeeld een overleg met een specifieke groep in de samenleving over hun belevingen en ideeën bij het voorliggende probleem;
- Formuleer problemen en doelen als richtinggevende in plaats van als vaststaande begrippen eenheden. Want, gezien de complexiteit van maatschappelijke problemen en hun context en de betrokkenheid van vele diverse actoren, is vaak sprake van een veelheid aan definities en dimensies van het probleem en een grote diversiteit aan doelen;
- Formuleer holistische doelen zodat ruimte wordt geboden voor aanpassingen op basis van nieuwe ontwikkelingen en inzichten;
- Zorg regelmatig voor een herijking van probleemdefinities, doelen en beleid aangezien deze kunnen veranderen of zich kunnen ontwikkelen in de loop der tijd;
- Maak bij de beoordeling van mogelijke oplossingsrichtingen voor het maatschappelijk probleem inzichtelijk op basis waarvan die beoordeling wordt gemaakt, om te voorkomen dat al vroegtijdig bij de beleidsvoorbereiding afwegingen teveel worden gemaakt op alleen het onderbuikgevoel of bijvoorbeeld op basis van eigen belangen;
- Zorg voor vroegtijdige en voortdurende communicatie over het beleidsontwerp met en tussen de doelgroepen waarop het beleid zich richt;
- Kies, wanneer mogelijk, voor een incrementele benadering zodat de met het beleid beoogde cultuuromslag zich kan voltrekken tijdens de beleidsvoorbereiding en neem daarbij als overheid een terughoudende en faciliterende rol in, en wees flexibel in het type rol aan veranderende omstandigheden.

- *Aanbeveling voor de politiek: Geef ruimte voor het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en investeer in die kwaliteit!*

Dit proefschrift heeft aangetoond dat de politiek in grote mate de ruimte ofwel de grenzen bepaalt voor het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Een terughoudende politiek die ruimte geeft voor de beleidsvoorbereiding blijkt een positief effect te hebben op de effectiviteit van het beleid. Een meer dominante politiek die daarbij ook ruimte geeft, kan ook zijn vruchten afwerpen. Een te dominante en solistisch opererende politiek werkt echter contraproductief voor de effectiviteit van beleid. De invloed van de politiek bepaalt niet alleen de ruimte voor het optimaliseren van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding op het niveau van bepaalde beleids-terreinen. Zij kan ook, op een zeer praktische wijze, de ruimte voor de verdere ontwikkeling van die kwaliteit bepalen, namelijk door het mogelijk te maken om te investeren in verbetermogelijkheden, onder andere via onderzoek of door het instellen van en investeren in een permanent [internationaal en multidisciplinair] Center of Excellence voor de beleidsvoorbereiding. Dat Center of Excellence kan zich onder andere richten op de verankering van de ontwikkeling van een government- benadering van de beleidsvoorbereiding naar een governance- benadering in de formele procedures en werkwijzen bij de [rijks]overheid.

Tot slot ter afsluiting van dit proefschrift:

De eerste stappen in de goede richting naar een optimale beleidsvoorbereiding worden gezet. En met de concrete voorstellen in dit proefschrift staat nog weinig in de weg hieraan een vervolg te geven. Met interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing als de twee optimaliserende factoren.

Het is nu een kwestie van lef en van doorpakken om te kiezen voor kwaliteit, juist in tijden van bezuinigingen. Niet meer een solo- actie, een enkelvoudig- rationale aanpak of eenrichtingsverkeer vanuit Den Haag maar echt in interactie met de samenleving en met intensieve benutting van alle relevante kennis en ervaring die daar leeft.

De overheid kan bij deze grote uitdaging door de politiek en de sociale wetenschappen ondersteund worden, wanneer ook politici investeren in en ruimte geven voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en wanneer ook de sociaal- en beleidswetenschappers tot een open en intensieve interactie komen met de samenleving en met iedereen die relevante kennis en ervaring heeft voor het beleid.

Die relevantie is niet meer louter voorbehouden aan wetenschappelijk verantwoorde beleidsanalyses vanuit één specifiek perspectief. Ook soorten kennis en andere

perspectieven, rationaliteiten, methoden en actoren kunnen een bijzonder waardevolle bijdrage leveren aan de beleidsvoorbereiding. Dit vereist dat binnen de wetenschap concurrentiestrijd en wantrouwen plaats maken voor samenwerking, synthese en vertrouwen. Dit betekent in de beleidspraktijk en in de wetenschap meer en beter gebruik maken van wat er al is, vanuit een multiperspectieve benadering van vraagstukken.

Interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing zijn de twee kanten van de medaille die daarbij vroegtijdig in het proces kunnen leiden tot effectiever beleid!

Bijlage 1 Wetenschappelijke verantwoording

Het wetenschappelijk gehalte van de methode van onderzoek van dit proefschrift wordt verantwoord op een aantal kwaliteitscriteria, dat geldt voor sociaal- wetenschappelijk onderzoek (Braster, 2000):

Controleerbaarheid

De controleerbaarheid heeft betrekking op de mate waarin anderen dan de onderzoeker zelf de onderzoeksgegevens kunnen verifiëren en het onderzoeksproces reconstrueerbaar is. Dit betekent dat de stappen die zijn genomen in het onderzoek en de bronnen die zijn geraadpleegd inzichtelijk moeten zijn (Braster, 2000). In hoofdstuk 1 van dit proefschrift is de verantwoording gegeven van het onderzoeksontwerp en de stappen in het onderzoek. De geraadpleegde bronnen zijn vermeld in de literatuurlijst en bijlagen en verwijzingen naar geraadpleegde bronnen zijn opgenomen in de tekst van dit proefschrift. Alle verzamelde data zijn opgeslagen in een digitale database en op aanvraag bij de promovendus beschikbaar.

Specifiek voor een casestudy wordt in het kader van de controleerbaarheid gebruik gemaakt van een protocol waarin is vastgelegd op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd, en van een database waarin alle onderzoeksgegevens zijn opgeslagen. In een casestudy- protocol wordt onder andere een toelichting gegeven op de doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek en op de relevante informatie die wordt verzameld en geanalyseerd (Braster, 2000; Yin, 2003). In hoofdstuk 1 is de verantwoording gegeven op de onderdelen van het casestudy- protocol van dit proefschrift.

Construct validiteit

Construct validiteit, ook wel begripsvaliditeit genoemd, heeft betrekking op de adequate vertaling van theoretische begrippen naar empirische variabelen” (Braster, 2000, p62). In hoofdstuk 1 is toegelicht dat de begrippen en relaties in het conceptuele model bij aanvang van het onderzoek in dit proefschrift moeten worden gezien als sensitizing concepts (Braster, 2000), waardoor de vertaling van theoretische begrippen naar empirische variabelen gaandeweg het onderzoek plaatsvindt.

In dit proefschrift is om een aantal redenen gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksaanpak. In de eerste plaats zijn de begrippen in het conceptuele model fuzzy (Ragin, In: Braster,2000) van aard. De verschijningsvorm van een begrip hangt mede af van de beleidscontext. Ook zijn de relaties tussen de begrippen in bepaalde mate

fuzzy omdat ze probabilistisch van aard zijn. Fuzzy begrippen en relaties zijn moeilijk te vangen in kwantitatieve scores.

In de tweede plaats kan in dit proefschrift het kwantificeren van begrippen leiden tot ongewenste effecten. Kwantificeren veronderstelt dat begrippen gedetailleerd zijn geoperationaliseerd. Het richt zich op de meting van een specifiek element van een begrip hetgeen bij fuzzy begrippen lastig en tijdrovend is. Daarbij kan kwantificeren leiden tot een onvolledig of onjuist zicht op wat er wérkelijk aan de hand is of op welke wijze de onderzoeksbevindingen geïnterpreteerd moeten worden. Dit heeft gevolgen voor de aanbevelingen die volgen uit dit proefschrift.

In de derde plaats is in dit proefschrift een kwalitatieve meer diepgaande en beschrijvende benadering van het onderzoeksonderwerp gepast omdat nog maar weinig theoretische en empirische gegevens beschikbaar zijn over de relatie tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid. Bovendien heeft een deel van het conceptuele model van dit proefschrift betrekking op meervoudig-rationele en subjectieve elementen zoals in samenwerking, interactie, perceptie, beleving, interpretatie en argumentatie. Een kwalitatieve aanpak leidt tot beter inzicht in deze elementen dan een kwantitatieve aanpak (Segers, 1999; Flyvbjerg, 2001). Die kwalitatieve beschrijvende aanpak biedt goede mogelijkheden om ook de invloed van de [veranderende] context in ogenschouw te nemen want: “social sciences (...) studies self-reflecting humans and must therefore take account of changes in the interpretations of the objects of study (...) good narratives typically approach the complexities and contradictions of real life”(Flyvbjerg, 2001, p32, 84). Bovendien: “the question of subjectivism and bias toward verification applies to all methods, not just to the case study and other qualitative methods (Flyvbjerg, 2001, p83).

Een kwalitatieve aanpak betekent niet dat geen ordening wordt aangebracht, dat variabelen niet duidelijk worden geïdentificeerd of dat het wetenschappelijk gehalte van het onderzoek ter discussie moet staan. Het is van belang dat de onderzoeksopzet voldoet aan een aantal wetenschappelijke criteria. Daarnaast is het van belang dat de begrippen in het onderzoek en de bevindingen ten aanzien van deze begrippen zo helder, precies en eenduidig mogelijk worden toegelicht en via meerdere onderzoeksmethoden worden onderzocht (Braster, 2000). De methode van onderzoek in dit proefschrift voorziet in bron- en methodetriangulatie door literatuurstudie en door casestudy via documentenstudie en interviews. De benadering van het onderwerp van onderzoek vanuit verschillende beleidswetenschappelijke perspectieven voorziet in de theoretische triangulatie.

Interne validiteit

“Interne validiteit is gerelateerd aan het kunnen vaststellen van causale relaties tussen theoretische concepten in de empirische werkelijkheid” (Braster, 2000, p67). Een manier om causale relaties vast te stellen is via een experiment waarbij bijvoorbeeld de ene groep een medicijn krijgt toegediend en de andere groep niet. Bij een casestudy is deze aanpak vrijwel onmogelijk omdat het onderwerp van een casestudy zich nauwelijks laat isoleren van zijn context en die context bovendien van belang is voorwaarde van de casestudy. Een manier om de interne validiteit van een casestudy te waarborgen is de toepassing van *pattern matching*, zoals in dit proefschrift. Daarbij wordt in meerdere cases onderzocht of de bevindingen uit de theorie bevestigd worden in de praktijk. Ook de *cross case synthesis* draagt bij aan de interne validiteit omdat de cases worden bestudeerd op basis van een vooraf geformuleerde hypothese. Daarnaast wordt de interne validiteit in dit proefschrift versterkt door de deductieve onderzoeks-aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande theorieën over de causale relaties uit het conceptuele model (Braster, 2000; Yin, 2003).

Externe validiteit

Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek. Door gebruik te maken van bestuurskundige, sociologische en beleidswetenschappelijke theorieën wordt de externe validiteit van dit proefschrift versterkt omdat deze validiteit in veel gevallen in de geraadpleegde literatuur aangetoond is of de plausibiliteit ervan onderbouwd is. De externe validiteit is in een casestudy lastiger vast te stellen omdat vaak slechts een beperkt aantal gevallen wordt bestudeerd (Braster, 2000). In dit proefschrift zijn meerdere cases geselecteerd, die van elkaar verschillen in onderwerp. Dit vergroot de generaliseerbaarheid van de uitkomsten. Daarnaast wordt de generaliseerbaarheid vergroot door eenzelfde onderzoeks-aanpak toe te passen op meerdere van elkaar te onderscheiden cases. Het beperkte aantal cases maakt het mogelijk om meer specifiek in kaart te brengen onder welke voorwaarden bepaalde verschijnselen zich voordoen, om daarmee de generaliseerbaarheid meer specifiek te duiden. In hoofdstuk 1 is een toelichting opgenomen over de analytische generalisatie (Braster, 2000; Yin, 2003).

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van onderzoeksbevindingen wordt bepaald door de mate waarin deze bevindingen onafhankelijk zijn van de onderzoeker en van het meetinstrument. Voor de betrouwbaarheid van een casestudy kan gelden dat de definities van begrip-

pen en hun onderlinge relaties niet vast staan en interpretaties van de onderzoeker van invloed kunnen zijn. De aanwezigheid van een casestudyprotocol en –database en de consequente vermelding van geraadpleegde bronnen, zoals in dit proefschrift, kunnen bijdragen aan het vergroten van de betrouwbaarheid (Braster, 2000; Yin, 2003).

Bruikbaarheid

De bruikbaarheid van het onderzoek heeft onder andere betrekking op de aansluiting tussen de onderzoeksbevindingen en het vigerende beleid, op de functie van het onderzoek en op de mate waarin het onderzoek aansluit bij de behoefte en beleavingswereld van de doelgroep. In hoofdstuk 10 is een uiteenzetting gegeven van een aantal discussiepunten omtrent de onderzoeksmethode van dit proefschrift. Dit draagt bij aan het vormen van een realistisch beeld over de bruikbaarheid van dit proefschrift. In hoofdstuk 11 is een toelichting opgenomen over de relevantie van dit proefschrift. De aansluiting bij de behoefte van de doelgroep en het voorzien in de bruikbaarheid van dit proefschrift wordt gevonden in het doel van dit proefschrift en de inhoudelijke uitwerking daarvan, namelijk te komen tot realistisch en praktijkgericht inzicht in de mogelijkheden om de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding te verbeteren.

Onpartijdigheid

“De onderzoeker is onpartijdig als hij zich bij zijn oordeelsvorming en beslissingen niet laat leiden door persoonlijke belangen, voorkeur, genegenheid of vooroordeel.” (VSNU, 2004, p10). Onderdeel van de casestudy in dit proefschrift zijn de subjectieve beleving en interpretatie van de geïnterviewden. Door in de beschrijving van de cases zo transparant en volledig mogelijk feiten van meningen te onderscheiden wordt bijgedragen aan het inzicht in de objectiviteit en onpartijdigheid van de onderzoeker. Daarnaast is de onpartijdigheid in dit proefschrift geborgd doordat de keuze van onderzoeksmethode gericht is op het verkrijgen van het beoogde wetenschappelijke inzicht en daarbij geen andere conflicterende belangen gelden. Bij aanvang van het onderzoek is aandacht besteed aan de begeleiding van het onderzoek door en de rolverdeling tussen de promotoren en de promovendus. Afgesproken is dat de promovendus leidend en richtinggevend is in het onderzoek en de promotoren een adviesrol hebben ten aanzien van de onderzoeksmethode en de uitvoering daarvan, ter borging van de wetenschappelijke waarde van het proefschrift.

Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid heeft betrekking op de mate waarin de onderzoeker het onderzoek in academische vrijheid kan verrichten (VSNU, 2004). Dit promotieonderzoek is uitgevoerd op initiatief van de promovendus. Er is geen opdrachtgever die belang heeft bij het onderzoek of bij de resultaten. [Dit suggereert overigens niet dat contractonderzoek niet onafhankelijk kan zijn of niet kan voldoen aan de wetenschappelijke kwaliteitscriteria.] De wetenschappelijke onderzoeksresultaten worden na afloop van het onderzoek in de vorm van dit proefschrift gepubliceerd. Alle onderliggende onderzoeksbevindingen zijn voor inzage beschikbaar bij de promovendus.

Bijlage 2 Verantwoording operationalisatie ideaaltypisch model

In deze bijlage wordt een verantwoording gegeven van de operationalisatie van het conceptuele model van dit proefschrift. Dit resulteert in het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding. Voor de operationalisatie zijn twee stappen doorlopen, die in voorliggende bijlage worden toegelicht.

In de eerste stap zijn de twee factoren wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit geoperationaliseerd zoals beschreven in hoofdstuk 4. Per factor is een set van criteria opgesteld. In geval van overeenkomsten tussen criteria binnen de set zijn criteria samengevoegd onder eenzelfde noemer. Bij de beschrijving van de criteria in deze bijlage is in geval van een samenvoeging van criteria een toelichting opgenomen in een voetnoot. In de tweede stap zijn overeenkomsten tussen de set van de factor wetenschappelijke onderbouwing en de set van de factor interactiviteit in kaart gebracht en zijn ook hier in geval van overeenkomsten tussen criteria, deze criteria samengevoegd onder eenzelfde noemer.

Hierna volgt de uitwerking van de twee stappen en een overzicht van de criteria waarop wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit worden geoperationaliseerd in dit proefschrift.

Stap 1: Operationalisatie per factor

Wetenschappelijke onderbouwing

De factor wetenschappelijke onderbouwing wordt in dit proefschrift geoperationaliseerd aan de hand van de *methodologische en randvoorwaardelijke kenmerken van ex ante evaluaties*; aan de hand van de drie criteria die worden gesteld aan de *kwaliteit van een beleidstheorie* [waarheidstests; implementaire criteria en strategische criteria] en aan de hand van het begrip *aanwezigheid van leerloops*. Dit is afgeleid van indicaties vanuit het rationalistische beleidswetenschappelijk perspectief ten aanzien van factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren [subparagraaf 4.2 en afbeelding 6]. Dit resulteert in de volgende set van criteria:

1. Methodologische kenmerken

- **Betrouwbaarheid**

Dit is de precisie van de onderzoeksmethode die wordt gehanteerd bij de beleidsvoorbereiding; de betrouwbaarheid van de meetmethoden en de dataverzameling en de mate waarin herhaalde toepassing van de methode leidt tot dezelfde resultaten. De betrouwbaarheid kan worden vergroot door brontriangulatie bij de dataverzameling; het uitvoeren van a- selecte steekproeven van voldoende omvang; het raadplegen van onafhankelijke bronnen en de volledigheid van de informatie (Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Boeije, 2006);

- **Validiteit**

Dit is de mate waarin de opzet van de beleidsvoorbereiding de juiste informatie verschaft ofwel de mate waarin met de gekozen onderzoeksmethode de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. De validiteit kan worden vergroot door een duidelijke formulering van probleemstelling en onderzoeksmethode, in aansluiting op de opdracht; de operationalisatie van de begrippen; de argumentatie voor de gekozen onderzoeksmethode en een consistente samenhang tussen doelstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksmethode (Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Boeije, 2006);

- **Bruikbaarheid**

Dit is de mate waarin de wetenschappelijke kennis en tacit knowledge bruikbaar zijn bij de beleidsvoorbereiding en de verzamelde informatie relevant en betrouwbaar is. De bruikbaarheid kan worden vergroot door de afstemming van informatie op het gebruikersdoel; door de praktische toepasbaarheid van de informatie, een heldere presentatie en tijdige beschikbaarheid (Hutjens et al, 1983; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Boeije, 2006);

- Onafhankelijkheid³⁴

Dit heeft betrekking op objectiviteit en op onafhankelijkheid. Objectiviteit is de mate waarin de objectiviteit in de beleidsvoorbereiding wordt gewaarborgd door een onafhankelijke partij; door geraadpleegde bronnen weer te geven en door meetmethoden te standaardiseren. Onafhankelijkheid betreft de mate waarin een interne of externe onafhankelijke partij wordt betrokken voor het beoordelen van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding (Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Boeijs, 2006);

- Impact

Dit gaat over de mate waarin wetenschappelijk kennis en tacit knowledge leidend zijn bij de beleidsvoorbereiding. Deze kunnen volledig leidend zijn en daarmee grote impact hebben op de beleidsvoorbereiding, maar ook slechts een informatieve rol vervullen en daarmee een beperkte impact hebben. (Hutjens et al, 1983; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; Pröpper et al, 1999; Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Boeijs, 2006).

2. *Randvoorwaardelijke kenmerken*

- Procedures³⁵

Dit heeft betrekking op 1) de taak- en rolverdeling ofwel de mate waarin taken en rollen van de betrokken actoren bij de beleidsvoorbereiding zijn vastgelegd; 2) procedures ofwel de mate waarin de RPE wordt gevolgd en de mate waarin procedures voor de beleidsvoorbereiding formeel zijn vastgesteld; 3) systematisch, ofwel de mate waarin de beleidsvoorbereiding volgens een vastgestelde werkwijze of procedure wordt uitgevoerd waardoor het beleidsontwerp op ordelijke, controleerbare en betrouwbare wijze tot stand komt en het proces reconstrueerbaar is; 4) transparant, ofwel de mate waarin de bevindingen van de beleidsvoorbereiding en de motivatie van

³⁴ Objectiviteit als criterium van de methodologische kenmerken en onafhankelijkheid als criterium van de randvoorwaardelijke kenmerken hebben beide betrekking op de betrokkenheid van een onafhankelijke partij bij de beleidsvoorbereiding ten behoeve van de borging van de objectiviteit ervan. Daarom worden beide criteria samengevoegd onder de noemer onafhankelijkheid, in lijn met terminologie van de RPE (ministerie van Financiën, 2006).

³⁵ Binnen de randvoorwaardelijke kenmerken hebben de drie criteria taak- en rolverdeling, systematisch en transparant overeenkomsten met het criterium procedure. Deze criteria zijn daarom samengevoegd onder de noemer procedures.

gemaakte keuzes zijn vastgelegd en toegankelijk en controleerbaar zijn voor alle betrokken actoren (Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Boeije, 2006);

- **Moment**

Dit betreft het moment in de beleidscyclus waarop wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke informatie wordt uitgevoerd of toegepast (Hutjens et al, 1983; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; Pröpper et al, 1999; Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Boeije, 2006);

- **Benutting³⁶**

Dit betreft de benutting van wetenschappelijke kennis en tacit knowledge bij de beleidsvoorbereiding. De benutting wordt mede bepaald door de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie. Een onafhankelijke partij kan toezien op de benutting van de onderzoeksresultaten. Daarnaast heeft benutting betrekking op de aanwezigheid van leerloops tijdens de beleidsvoorbereiding ofwel de benutting van ervaringen en inzichten die worden opgedaan tijdens het beleidsproces en uit ex post evaluatieonderzoek bij de beleidsvoorbereiding. (Hutjens et al, 1983; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; Pröpper et al, 1999; Braster, 2000; ministerie van Financiën, 2002, 2006; Dror, 2003; Boeije, 2006).

3. *Kwaliteitscriteria beleidstheorie*

- **Waarheidstests**

Dit betreft ten eerste *de precisie van begrippen*: Dit is de SMARTheid³⁷ van de beleidstheorie; de mate waarin de begrippen in de beleidstheorie overeenkomen met de gekozen wetenschappelijke theorieën en tacit knowledge. Ten tweede de *differentiatie*: Dit is “de verscheidenheid van aspecten van het betreffende deel van de maatschappelijke werkelijkheid (variabelen) die in de beleidstheorie aan de orde komen” (Hoogerwerf, 1987, p35.); de mate waarin causaliteit die ten grondslag ligt aan de beleidstheorie in meerdere richtingen loopt; en de mate van flexibiliteit die de beleidstheorie biedt. Ten derde de *integratie*: Dit betreft de mate waarin de hypothesen uit de beleidstheorie met elkaar samenhangen. Daarnaast heeft het betrekking op de interne consistentie van de argumenten en de verbondenheid van de argumenten met de elementen van de be-

³⁶ Benutting heeft betrekking op het criterium benutting als onderdeel van de randvoorwaardelijke kenmerken van ex ante evaluatie en op de aanwezigheid van leerloops.

³⁷ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden (ministerie van Financiën, 2002)

leidstheorie. Ten vierde het *empirisch gehalte*. Dit is de mate waarin de beleidstheorie overeenkomt met relevante wetenschappelijke en niet- wetenschappelijke informatie en een methodologisch verantwoorde vertaling is gemaakt van de causale relaties in de theorieën naar de finale relaties in de beleidstheorie (Van der Vall, 1980; Kuypers, 1980; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; Van Mierlo, 2002);

- Implementaire criteria

Dit betreft ten eerste het *praktisch informatiegehalte*. Dit is de mate waarin de wetenschappelijke informatie en tacit knowledge kan leiden tot praktisch toepasbare richtlijnen. Ten tweede het onderscheid *variabele en niet- variabele*. Dit is de mate waarin in de beleidstheorie onderscheid wordt gemaakt tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen (Van der Vall, 1980; Kuypers, 1980; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; Van Mierlo, 2002);

- Strategische criteria

Dit betreft ten eerste de *congruentie*. Dit is de overeenkomst tussen de maatschappelijke randvoorwaarden volgens de beleidstheorie en de feitelijke randvoorwaarden in de praktijk. Daarnaast heeft dit betrekking over de overeenkomst tussen de beleidstheorie en de handelingstheorie van de doelgroep. Ten tweede de *tijd*. Dit is de mate waarin in de beleidstheorie rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is om maatregelen te effectueren (Van der Vall, 1980; Kuypers, 1980; Blommestein et al, 1984; Hoogerwerf, 1987, 1992, 1993; Van Mierlo, 2002).

Interactiviteit

De factor interactiviteit wordt geoperationaliseerd op de *inhoudelijke dimensie* en op de *procesmatige dimensie* van deze factor. De inhoudelijke dimensie heeft betrekking op criteria direct afgeleid van de definitie van interactiviteit volgens Pröpper en Steenbeek (1999). De procesmatige dimensie heeft betrekking op de concrete begrippen die Dror (2003) noemt om een nadere duiding te geven aan de meervoudig- rationele indicaties vanuit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven over factoren die de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding optimaliseren [subparagraaf 4.2 en afbeelding 6].

1. Inhoudelijke openheid

- Impact van invloed

De mate waarin de actoren invloed kunnen uitoefenen tijdens de beleidsvoorbereiding. Deze impact kan in het ideaaltypische model van dit proefschrift variëren van gedeelde beslissingsbevoegdheden bij de samenwerkende stijl met doorslaggevende stem voor de overheid, tot invloed door middel van advies bij de participatieve stijl (Pröpper et al, 1999).

- Inhoudelijke invloed

De mate waarin de actoren op basis van hun kennis en ervaring inhoudelijk een bijdrage leveren aan de beleidsvoorbereiding. De inhoudelijke invloed kan variëren van het aandragen van inhoudelijke beleidsvoorstellen bij de samenwerkende stijl tot het geven van advies binnen een bepaalde beleidsrichting bij de participatieve stijl (Pröpper et al, 1999).

- Moment van invloed

Het moment in de beleidsvoorbereiding waarop de actoren invloed kunnen uitoefenen. Dit kenmerk is afgeleid van de inhoudelijke openheid (Pröpper et al, 1999).

- Procedures³⁸

Dit omvat vier onderdelen. Ten eerste de aard van de invloed ofwel de rol van actoren bij de beleidsvoorbereiding. Deze rol kan variëren van initiatiefnemer en samenwerkingspartner bij de samenwerkende stijl tot adviseur en meewerker bij de participatieve stijl. Ten tweede de taak- en rolverdeling ofwel de mate waarin voor alle betrokken actoren bekend is wie zijn betrokken bij de beleidsvoorbereiding en hoe de taken en rollen zijn verdeeld. Ten derde de procedures ofwel de mate waarin voor alle betrokken actoren bekend is welke procedures gelden en ten vierde wat er met resultaten gebeurt bij de beleidsvoorbereiding (Pröpper et al, 1999).

³⁸ Het criterium procedure omvat alle criteria van *openheid van het beleidsproces* zijnde de taak- en rolverdeling; de aanwezigheid van procedures en de bekendheid van resultaten. Daarnaast omvat het de aard van invloed, dat een criterium is van inhoudelijke openheid. Aard van de invloed heeft betrekking op de rol van de actoren bij de beleidsvoorbereiding (Pröpper et al, 1999).

2. *Openheid voor deelname door belanghebbenden*

- Identificatie en deelname

De mate waarin de overheid actoren identificeert en hen oproept tot deelname aan de beleidsvoorbereiding of mate waarin de overheid openstaat voor deelname van deze actoren op eigen initiatief. Dit kenmerk is afgeleid van de openheid voor deelname door belanghebbenden (Pröpper et al, 1999).

3. *Onderlinge afhankelijkheid tussen actoren*

De mate waarin actoren bereid en gecommitteerd zijn in onderlinge samenwerking te komen tot beleid en zich in die zin bewust afhankelijk van elkaar opstellen, voor zover er nog geen sprake is van reeds vanzelfsprekende afhankelijkheid bijvoorbeeld op basis van de verdeling van schaarse middelen tussen actoren (Dror, 2003).

4. *Stimulerende relaties tussen actoren*

De mate waarin actoren elkaar aansporen om een [actieve] bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding en in een bepaalde mate van gezamenlijkheid te komen tot beleid (Dror, 2003).

5. *Idealisme, creativiteit en innovatie*

De mate waarin in de opstelling van actoren en in en als gevolg van hun interactie er sprake is van of ruimte is voor idealisme, creativiteit en innovatie tijdens de beleidsvoorbereiding en in het beleid (Dror, 2003).

6. *Actie- en vernieuwingsgerichtheid*

De mate waarin actoren en hun onderlinge interactie zich kenmerkt door de gerichtheid op actie en vernieuwing tijdens de beleidsvoorbereiding (Dror, 2003).

7. *Naming; framing en reframing*

De voortdurende afstemming tussen de betrokken actoren over verschillende percepties, rationaliteiten en werkelijkheden omtrent het beleid, om te komen tot enige mate van betrokkenheid, gemeenschappelijkheid, overeenstemming over of gedeelde visie op de probleempceptie en de noodzaak voor het beleid (Dror, 2003).

8. *Flexibiliteit*

De mate waarin actoren en daarmee het verloop van de beleidsvoorbereiding flexibel is bij veranderingen bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe inzichten en ervaringen of veranderingen in aanpalende beleidsterreinen. Flexibiliteit heeft ook betrekking op de tijd die wordt genomen voor de benutting van relevante kennis, om te komen draagvlak voor het beleid en om de praktijk voor te bereiden op de uitvoering van het beleid (Dror, 2003).

9. *Communicatie*

De communicatie over het beleid met en tussen de doelgroep van dat beleid en met de samenleving (Dror, 2003).

Stap 2: constructie ideaaltypische model

Tussen de set criteria van de factor wetenschappelijke onderbouwing en de set van de factor interactiviteit bestaat overlap op een aantal criteria. Deze worden samengevoegd, hetgeen resulteert in onderstaande vier criteria:³⁹

- Impact van invloed [impact]

Dit is een samenvoeging van het criterium impact van de methodologische kenmerken van de factor wetenschappelijke onderbouwing en het criterium impact van de inhoudelijke openheid van de factor interactiviteit. Impact van invloed gaat hier over de mate waarin wetenschappelijk kennis en tacit knowledge die door betrokken actoren worden ingebracht leidend zijn bij de beleidsvoorbereiding en de actoren zodoende invloed kunnen uitoefenen tijdens de beleidsvoorbereiding;

- Inhoudelijke invloed [inhoud]

Dit is een samenvoeging van het criterium benutting van de randvoorwaardelijke kenmerken van de factor wetenschappelijke onderbouwing en het criterium inhoudelijke invloed van de inhoudelijke openheid van de factor interactiviteit. Inhoudelijke invloed gaat hier over de mate waarin betrokken actoren inhoudelijk een bijdrage leveren aan de beleidsvoorbereiding en over de benutting van wetenschappelijke kennis en tacit knowledge die hiertoe door betrokken actoren worden ingebracht;

³⁹ Bronvermeldingen zijn vanwege de samenvoeging van voorgaande hier niet nogmaals vermeld.

- Moment van invloed [moment]

Dit is een samenvoeging van het criterium moment van de randvoorwaardelijke kenmerken van de factor wetenschappelijke onderbouwing en het criterium moment van de inhoudelijke openheid van de factor interactiviteit. Moment van invloed heeft hier betrekking op het moment waarop actoren en hun kennis en ervaring worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding;

- Procedure

Dit is een samenvoeging van het criterium procedure van de randvoorwaardelijke kenmerken van de factor wetenschappelijke onderbouwing en het criterium procedure van de inhoudelijke openheid van de factor interactiviteit. Procedure heeft hier betrekking op aanwezigheid van een stappenplan voor de beleidsvoorbereiding met de uit te voeren activiteiten en te volgen procedures en bijbehorende methodologische en kwaliteitseisen; de taak- en rolverdeling tussen de betrokken actoren; en de transparantie, controleerbaarheid en reconstrueerbaarheid van het proces en van de resultaten daarvan;

Totaaloverzicht criteria ideaaltypisch model

De hiervoor beschreven twee stappen in de operationalisatie van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding resulteert in onderstaand totaaloverzicht van criteria:

Wetenschappelijke onderbouwing

- Betrouwbaarheid;
- Validiteit;
- Bruikbaarheid;
- Onafhankelijkheid;
- Waarheidstests;
- Implementaire criteria;
- Strategische criteria.

Interactiviteit

- Identificatie en deelname;
- Onderlinge afhankelijkheid;
- Stimulerende relaties;
- Actie- en vernieuwingsgerichtheid;
- Idealisme, creativiteit en innovatie;
- Flexibiliteit;
- Naming; framing en reframing;
- Communicatie.

Overlappende criteria van wetenschappelijke onderbouwing en interactiviteit

- Impact van invloed;
- Inhoudelijke invloed;
- Moment van invloed;
- Procedures.

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewden

Deze bijlage geeft een overzicht van de geïnterviewden in dit proefschrift, in alfabetische volgorde op achternaam met de toevoeging van de organisatie die een geïnterviewde tijdens het interview representeerde. Waar vermelding van een organisatie ontbreekt, is gesproken op persoonlijke titel.

- Drs. J.F. van den Berg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Drs. M.N.C.B. van Berckel, [destijds] Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Drs. R. Berndsen
- Drs. M.G. Bos, Sociaal Economische Raad
- Mr. G.J. Buijs, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Prof. dr. A.F. Casparie
- Prof. dr. B. J.J. Crum, Vrije Universiteit Amsterdam
- Drs. M. P.J.G Daanen, ministerie van Economische Zaken
- Prof. dr. H.M. Dupuis
- Drs. A.J.I. van den Ende, ministerie van Economische Zaken
- Drs. M.W.H. Engelen, Research voor Beleid
- Mevr. J. Evers, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Mr. P.W.H.M. Francissen, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Drs. H. J. Gianotten, EIM
- Drs. B. E. Gietema, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Drs. W. Goedhart, [destijds] Bureau Economische Argumentatie KPMG
- Ir. J.I.M. de Goeij, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- Prof. dr. T.E.D. van der Grinten, Erasmus Universiteit Instituut Beleid& Management Gezondheidszorg
- Dhr. S. Groen, FNV Bondgenoten
- Drs. H. de Groot, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Mr. M. de Groot, UWV/CWI
- Mr. G. C. Haverkate, Openbaar Ministerie
- Drs. D. E. Hanemaaijer, B&A groep
- Drs. H.I. Heinsbroek, Cedris
- Dr. P.M. de Jong, Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levenseinde
- W. de Jong, Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levenseinde
- Mr. E. S.G. Jongeneel, Rechtbank Den Haag
- Mr. J. Kasdorp, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- Prof. dr. J. Kennedy, Universiteit van Amsterdam
- Drs. L.J. Kooyman, [destijds] NOSW
- Mr. A. Kors, ministerie van Justitie
- Drs. R.M. Krug, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Drs J.P. Laurier, Landelijke Cliëntenraad
- Drs. H. H. Leerentveld, [destijds] ABVA/KABO
- Prof. mr. J. Legemaate, Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
- Prof. dr. P.J. van der Maas, Universiteit Rotterdam, Gezondheidsraad
- Drs. F. Martinot, [destijds] ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Drs. W.M.J.M. van Mierlo, MKB Nederland

- Drs. D. Mohr, Koninklijke Vereniging MKB Nederland
- Drs. N.C. Oudendijk, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Drs. N. A. Pietersen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ir. J.C. van der Poel, Raad voor Accreditatie
- Dr. R. Rijkschroeff, Verweij- Jonkerinstituut
- Prof. dr. J.J. Rasker, Universiteit Twente
- Dhr. P. van Rooijen, [destijds] Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening/ Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie
- Prof dr. H.C. Roscam Abbing
- Ir. G. Schellekens, Stichting Vrijwillig Leven
- M. Schrijver, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Prof. dr. C.J.M. Schuyt
- Mr. M. Slijper, ZonMw
- Mevr. J. Smit, ABVA/KABO FNV
- Prof. dr. C. Spreeuwenberg, Universiteit Maastricht
- Drs. J.M. van Spronssen, ministerie van Economische Zaken
- Dr. N. Stroeker, Research voor Beleid
- Drs. R. Taen, IME Consult
- Drs. Ch.P. Thissen, [destijds] Divosa en Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening
- Ir. H.M.P. Torremans, Rijnconsult
- Drs. E. Roetering, Landelijke Cliëntenraad

- Mr. dr. J.M.D. de Waardt, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Dr. H.A.M. Weyers, Rijksuniversiteit Groningen
- Dhr. M.J.E. Wieles, Raad voor Accreditatie
- Dhr. G.J.H.C. Wiggers, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Dhr. B. Wijnberg, [destijds] ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- M.I. Wits- Wolfraad, Stichting Vrijwillig Leven

Bijlage 4 Beleidsvoorbereiding Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg

Bevindingen en scores van de Kwaliteitswet op de criteria van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding

Criterium	Bevinding	Score
<i>Interactiviteit (inhoudelijke dimensie)</i>		
Identificatie en deelname	De beleidsvoorbereiding kenmerkt zich door een delegerende stijl van interactiviteit. De wetgever geeft onvoldoende invulling aan de randvoorwaarden voor uitvoering van beleid. De beleidsvoorbereiding vindt plaats in historisch gegroeid gesloten netwerk met vanzelfsprekende betrokkenheid van relevante actoren. De representativiteit van actoren wordt door de wetgever onterecht vanzelfsprekend geacht	-
<i>Interactiviteit (procesmatige dimensie)</i>		
Onderlinge afhankelijkheid	De wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding. Er is sprake van een wisselend vertrouwen tussen actoren en onvoldoende gevoel van gezamenlijkheid	-
Stimulerende relaties	De beleidsvoorbereiding kent weinig stimulerende relaties, relaties werken verlamdend. Actoren ervaren rolonduidelijkheden en de wetgever houdt sterk vast aan zijn relatief dominante rol	-
Actie- en vernieuwingsgerichtheid	De beleidsvoorbereiding kent weinig actie- en vernieuwingsgerichtheid. Acties die worden ondernomen blijven beperkt tot incidenten en hebben geen olievlekwerking op de rest van de zorgsector. Actoren hebben afwachtende houding	-
Idealisme; creativiteit; innovatie	De beleidsvoorbereiding kent weinig creativiteit en innovatie. Geconditioneerde zelfregulering moet ruimte bieden voor innovaties maar actoren ervaren onduidelijke kaders	-
Flexibiliteit	De beleidsvoorbereiding kent weinig flexibiliteit. De wetgever houdt vast aan de ingezette koers en houdt tegen het advies van actoren in, grote snelheid in het verloop de beleidsvoorbereiding	-
Naming- framing en reframing	Er is geen sprake van naming, framing en reframing. Actoren kennen weinig gedeelde noodzaak en commitment om te komen tot beleid en weinig gedeelde perceptie over uitgangspunten, doelen en kaders van de wet. Het eigen belang prevaleert boven gemeenschappelijk belang	-
Communicatie	Er is sprake van weinig effectieve communicatie met en tussen de doelgroep en de samenleving. Communicatie met doelgroep en de samenleving wordt belangrijk bevonden door wetgever maar blijft punt van aandacht	-
<i>Wetenschappelijke onderbouwing</i>		
Betrouwbaarheid	Het ontbreekt aan een onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid. Er is een geringe hoeveelheid wetenschappelijke informatie uit de zorgsector beschikbaar en informatie uit andere sectoren wordt niet per definitie als betrouwbaar gezien door actoren in de zorgsector	-
Validiteit	Het ontbreekt aan een onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid. Ook informatie ter beantwoording van vraagstukken in de praktijk ontbreekt. De operationalisatie van begrippen inzake de wet is lang onderwerp van discussie	-

Criterium	Bevinding	Score
<i>Wetenschappelijke onderbouwing (vervolg)</i>		
Bruikbaarheid	Er is weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Wel zijn veel adviezen beschikbaar en bruikbaar voor beleidsvoorbereiding	+
Onafhankelijkheid	Het VC VOK houdt toezicht op de voortgang van totstandkoming van kwaliteitsbeleid	+
Waarheidstest	Er is geen sprake van een wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie op basis van ex ante beleidsanalyses. De stijl van stijl van interactiviteit, de geconditioneerde zelfregulering, fungeert als beleidstheorie	-
Implementaire criteria	De beleidsvoorbereiding kent een mixed scanning verloop. Het beleid is modificerend van aard. Het ontbreekt aan een eenduidig uitgangspunt in wet of aan duidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. De wet kent weinig toepasbare richtlijnen voor de uitvoering. Actoren ervaren knelpunten in uitvoering van wet. De met de wet beoogde cultuuromslag moet plaatsvinden nadat de beleidsvoorbereiding is afgerond. De wetgever heeft weinig aandacht voor het implementatietraject	-
Strategische criteria	Er is sprake van een gebrekkige aansluiting tussen de beleidstheorie en de handelingstheorie	-
<i>Interactiviteit/ wetenschappelijke onderbouwing</i>		
Impact van invloed	De impact van actoren en hun kennis en ervaring is summier en wordt mede bepaald door de mate waarin informatie beschikbaar is en past binnen uitgezette beleidskoers van de wetgever	-
Inhoudelijke invloed	Er is sprake van een geringe inhoudelijke invloed van kennis, ervaring en adviezen vanwege de geringe benutting ervan. Leerloops zijn daarom nauwelijks aanwezig	-
Moment van invloed	Actoren zijn vroegtijdig betrokken bij beleidsvoorbereiding	+
Procedures	Er is geen stappenplan voor de beleidsvoorbereiding	-

Afbeelding 14 Bevindingen en scores Kwaliteitswet

Verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van de Kwaliteitswet

Criteria van effectiviteit		score	Uitvoerbaarheid	score	Aanvaardbaarheid	score
Criteria van kwaliteit beleidsvoorbereiding						
PRIMAIR VERBAND	Doeltreffendheid					
	Betrouwbaarheid	-			Identificatie en deelname	-
	Validiteit	-				
	Bruikbaarheid	+				
	Onafhankelijkheid	+				
	Waarheidstests	-				
	Implementaire criteria	-				
SECUNDAIR VERBAND	Strategische criteria	-				
			Betrouwbaarheid	-	Betrouwbaarheid	-
			Validiteit	-	Validiteit	-
			Bruikbaarheid	+	Bruikbaarheid	+
			Onafhankelijkheid	+	Onafhankelijkheid	+
			Waarheidstests	-	Waarheidstests	-
			Implementaire criteria	-	Implementaire criteria	-
			Strategische criteria	-	Strategische criteria	-
	Identificatie en deelname	-	Identificatie en deelname	-		
	Onderlinge afhankelijkheid	-	Onderlinge afhankelijkheid	-	Onderlinge afhankelijkheid	-
	Stimulerende relaties	-	Stimulerende relaties	-	Stimulerende relaties	-
	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-
	Idealisme, creativiteit en innovatie	-	Idealisme, creativiteit en innovatie	-	Idealisme, creativiteit en innovatie	-
	Flexibiliteit	-	Flexibiliteit	-	Flexibiliteit	-
	Naming, framing, reframing	-	Naming, framing, reframing	-	Naming, framing, reframing	-
	Communicatie	-	Communicatie	-	Communicatie	-
	Impact	-	Impact	-	Impact	-
	Inhoud	-	Inhoud	-	Inhoud	-
	Moment	+	Moment	+	Moment	+
	Procedure	-	Procedure	-	Procedure	-

Afbeelding 15 Primaire en secundaire verbanden Kwaliteitswet

Bijlage 5 Beleidsvoorbereiding Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening

Bevindingen en scores van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening op de criteria van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding

Criterium	Bevinding	Score
<i>Interactiviteit (inhoudelijke dimensie)</i>		
Identificatie en deelname	De beleidsvoorbereiding kent een delegerende stijl van interactiviteit met controle door de wetgever. De wetgever geeft onvoldoende invulling aan de randvoorwaarden voor de uitvoering van het beleid. De beleidsvoorbereiding vindt plaats in historisch gegroeid gesloten netwerk met vanzelfsprekende betrokkenheid van relevante actoren	+
<i>Interactiviteit (procesmatige dimensie)</i>		
Onderlinge afhankelijkheid	De wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding. De wetgever stelt zich relatief onafhankelijk op ten opzichte van de actoren, vanwege de delegerende stijl van interactiviteit. De onderlinge afhankelijkheid tussen actoren houdt actoren in de greep en weerhoudt hen te komen tot de met de wet beoogde cultuurverandering. Er is sprake van wantrouwen tussen actoren en van weinig gevoel van gezamenlijkheid	-
Stimulerende relaties	De beleidsvoorbereiding kent weinig stimulerende relaties. Actoren ervaren rolonduidelijkheden. De wetgever houdt sterk vast aan zijn relatief dominante rol	-
Actie- en vernieuwingsgerichtheid	De beleidsvoorbereiding kent enige mate van actie- en vernieuwingsgerichtheid, voor zover dit past binnen bestaande kaders. Actoren stellen zich gematigd op	-
Idealisme; creativiteit; innovatie	De beleidsvoorbereiding kent weinig creativiteit en innovatie: De delegerende stijl van interactiviteit, de hechtheid van netwerk en het gebrek van actoren aan een gedeeld belang voor het beleid leiden tot weinig streven naar creativiteit en innovatie	-
Flexibiliteit	De beleidsvoorbereiding is flexibel voor zover dit past binnen de bestaande kaders. De mate waarin tijd wordt genomen voor beleidsvoorbereiding varieert	-
Naming- framing en reframing	Er is geen sprake van naming, framing en reframing maar van een pragmatische dialoog gericht op het komen tot oplossingen voor de praktijk, in plaats van tot overeenstemming over de noodzaak voor het beleid en over het voorliggende probleem. Er is geen dialoog ten behoeve van gemeenschappelijke perceptie, belang of aanpak en er is weinig gedeelde noodzaak en commitment te komen tot beleid en weinig gedeelde perceptie over uitgangspunten, doelen en kaders van de wet. Het eigen belang prevaleert boven het gemeenschappelijk belang	-
Communicatie	De beleidsvoorbereiding kent weinig effectieve communicatie met en tussen de doelgroep en de samenleving. Dit heeft negatieve gevolgen voor de beeldvorming over de sociale werkvoorziening	-

Criterium	Bevinding	Score
<i>Wetenschappelijke onderbouwing</i>		
Betrouwbaarheid	Het ontbreekt aan een onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid. De volledigheid en juistheid van de informatievoorziening over sociale werkvoorziening is een punt van zorg	-
Validiteit	Het ontbreekt aan een onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid. Beschikbare informatie sluit aan bij de informatievraag vanwege de eisen die de wetgever stelt aan adviesopdrachten. Informatie behoeft geen vertaling ten behoeve van benutting	-
Bruikbaarheid	Praktijkonderzoeken en adviezen zijn in veel gevallen bruikbaar gezien de eis van de wetgever aan adviesopdrachten dat informatie en adviezen bij de bestaande kaders van de sociale werkvoorziening moet aansluiten	+
Onafhankelijkheid	De beleidsvoorbereiding kent geen betrokkenheid van onafhankelijke partij ten behoeve van bewaking kwaliteit beleidsvoorbereiding	-
Waarheidstest	Bij de beleidsvoorbereiding is geen sprake van een wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie op basis van ex ante beleidsanalyses. De stijl van interactiviteit en tacit knowledge fungeren als beleidstheorie	-
Implementaire criteria	De beleidsvoorbereiding kent een incrementeel verloop binnen de bestaande kaders van de sociale werkvoorziening. Het beleid is beperkt modificerend. Er is sprake van onduidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. De wet kent weinig toepasbare richtlijnen en kaders voor de uitvoering ervan. Actoren ervaren knelpunten in uitvoering van wet. De met de wet beoogde cultuuromslag moet plaatsvinden nadat de beleidsvoorbereiding is afgerond. Er is weinig aandacht van de wetgever voor het implementietraject	-
Strategische criteria	Er is sprake van een gebrekkige aansluiting tussen de beleidstheorie en de handelingstheorie van de doelgroep	-
<i>Interactiviteit/ wetenschappelijke onderbouwing</i>		
Impact van invloed	De impact van actoren en van hun kennis en ervaring is beperkt en wordt mede bepaald door de mate waarin relevante informatie voor de beleidsvoorbereiding past binnen bestaande kaders van de sociale werkvoorziening	-
Inhoudelijke invloed	Er is sprake van een beperkte inhoudelijke invloed van kennis, ervaring, onderzoeken en adviezen vanwege de selectieve benutting ervan. Deze benutting is afhankelijk van de aansluiting van de informatie bij de voorgenomen beleidsplannen en bestaande kaders, en als gevolg van de afstand tussen actoren en de wetgever. Het aantal leerloops is beperkt vanwege de versnelling die de wetgever op sommige momenten tijdens de beleidsvoorbereiding doorvoert en vanwege de selectieve benutting van beschikbare kennis en ervaring	-
Moment van invloed	Actoren zijn vroegtijdig betrokken bij de beleidsvoorbereiding	+
Procedures	Er is geen stappenplan voor de beleidsvoorbereiding	-

Afbeelding 16 Bevindingen en scores nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

Verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

Criteria van effectiviteit		score	Uitvoerbaarheid	score	Aanvaardbaarheid	score
Criteria van kwaliteit beleidsvoorbereiding						
PRIMAIR VERBAND	Doeltreffendheid					
	Betrouwbaarheid	-			Identificatie en deelname	+
	Validiteit	-				
	Bruikbaarheid	+				
	Onafhankelijkheid	-				
	Waarheidstests	-				
	Implementaire criteria	-				
SECUNDAIR VERBAND	Strategische criteria	-				
	Betrouwbaarheid		Betrouwbaarheid	-	Betrouwbaarheid	-
	Validiteit		Validiteit	-	Validiteit	-
	Bruikbaarheid		Bruikbaarheid	+	Bruikbaarheid	+
	Onafhankelijkheid		Onafhankelijkheid	-	Onafhankelijkheid	-
	Waarheidstests		Waarheidstests	-	Waarheidstests	-
	Implementaire criteria		Implementaire criteria	-	Implementaire criteria	-
	Strategische criteria		Strategische criteria	-	Strategische criteria	-
	Identificatie en deelname	+	Identificatie en deelname	+		
	Onderlinge afhankelijkheid	-	Onderlinge afhankelijkheid	-	Onderlinge afhankelijkheid	-
	Stimulerende relaties	-	Stimulerende relaties	-	Stimulerende relaties	-
	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-
	Idealisme, creativiteit en innovatie	-	Idealisme, creativiteit en innovatie	-	Idealisme, creativiteit en innovatie	-
	Flexibiliteit	-	Flexibiliteit	-	Flexibiliteit	-
	Naming, framing, reframing	-	Naming, framing, reframing	-	Naming, framing, reframing	-
	Communicatie	-	Communicatie	-	Communicatie	-
	Impact	-	Impact	-	Impact	-
	Inhoud	-	Inhoud	-	Inhoud	-
	Moment	+	Moment	+	Moment	+
	Procedure	-	Procedure	-	Procedure	-

Afbeelding 17 Primaire en secundaire verbanden nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening

Bijlage 6 Beleidsvoorbereiding Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding

Bevindingen en scores van de Euthanasiewet op de criteria van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding

Criterium	Bevinding	Score
<i>Interactiviteit (inhoudelijke dimensie)</i>		
Identificatie en deelname	De beleidsvoorbereiding kenmerkt zich door een samenwerkende stijl van interactiviteit met een geringe rol voor de wetgever daarbij. De beleidsvoorbereiding vindt plaats in historisch gegroeid netwerk met vanzelfsprekende betrokkenheid van relevante actoren. De beleidsvoorbereiding staat open voor alle relevante actoren, die veelal betrokken zijn op eigen initiatief. De representativiteit van actoren wordt door wetgever niet vanzelfsprekend geacht	+
<i>Interactiviteit (procesmatige dimensie)</i>		
Onderlinge afhankelijkheid	De Wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij beleidsvoorbereiding en stellen zich afhankelijk op vanwege het gedeelde belang te komen tot een breed gedragen compromis. De beleidsvoorbereiding kent een open debat met respect voor opvattingen, normen en waarden. Er is sprake van een groot gevoel van gezamenlijkheid	+
Stimulerende relaties	De beleidsvoorbereiding kent stimulerende relaties om te komen tot jurisprudentie en daarmee tot wetgeving voor het controversieel onderwerp. Veldpartijen spelen een prominente rol en de wetgever stelt zich terughoudend op	+
Actie- en vernieuwingsgerichtheid	De beleidsvoorbereiding kent remmende, versnellende en strategische acties van actoren om te komen tot beleid. Actoren hantieren daarbij een bedachtzame en gematigde opstelling	+
Idealisme; creativiteit; innovatie	De beleidsvoorbereiding kent enige mate van creativiteit en idealisme. Actoren zoeken naar mogelijkheden voor compromisvorming en streven naar jurisprudentie en wetgeving voor het controversiële onderwerp	+
Flexibiliteit	De beleidsvoorbereiding is flexibel, aangepast aan de veranderende omstandigheden in de praktijk en ontwikkelingen in samenleving. Er wordt voldoende tijd genomen voor de beleidsvoorbereiding	+
Naming- framing en reframing	Er is sprake van voortdurende en expliciete naming, framing en reframing ten behoeve van overeenstemming over de noodzaak, probleemperceptie en oplossingsrichtingen van het voorliggende vraagstuk. Er is sprake van een breed gedeelde noodzaak en commitment om te komen tot beleid en actoren maken hun eigen belang ondergeschikt aan het gemeenschappelijke belang	+
Communicatie	Intensieve communicatie tussen betrokken actoren en samenleving	+
<i>Wetenschappelijke onderbouwing</i>		
Betrouwbaarheid	Het ontbreekt aan een onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid. Informatie gegenereerd uit praktijkonderzoeken, adviezen, kennis en ervaring wordt als betrouwbaar gezien door actoren, en wordt in grote mate benut bij de beleidsvoorbereiding	+

Criterium	Bevinding	Score
Wetenschappelijke onderbouwing (vervolg)		
Validiteit	Het ontbreekt aan een onderzoeksmethode ter onderbouwing van het beleid. Informatie sluit aan bij informatievraag, komt tot stand uit de praktijk en behoeft geen vertaling ten behoeve van de benutting ervan. Deze benutting draagt bij aan de oordeelsvorming over het beleidsvraagstuk	+
Bruikbaarheid	Informatie gegenereerd uit praktijkonderzoeken, jurisprudentie en kennis en ervaring van actoren is bruikbaar gezien grote mate van benutting en de totstandkoming van informatie uit de praktijk	+
Onafhankelijkheid	De beleidsvoorbereiding kent geen betrokkenheid van een onafhankelijke partij ten behoeve van bewaking kwaliteit beleidsvoorbereiding	-
Waarheidstest	Er is geen sprake van een wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie op basis van ex ante beleidsanalyses. Tacit knowledge, praktijkonderzoeken en compromissen fungeren als beleidstheorie	-
Implementaire criteria	De beleidsvoorbereiding kent een incrementeel verloop, soms ideologisch soms technisch van aard. Het beleid is codificerend en licht modificerend en kent duidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. Actoren zien de wet als praktisch toepasbare richtlijn. De beoogde cultuuromslag vindt plaats tijdens beleidsvoorbereiding	+
Strategische criteria	De beleidstheorie is de wettelijke verankering van de handelings-theorie van de doelgroep	+
Interactiviteit/ wetenschappelijke onderbouwing		
Impact van invloed	Kennis en ervaring, praktijkonderzoeken en jurisprudentie zijn van grote impact bij de beleidsvoorbereiding en vormen het maatschappelijke kader van de wet	+
Inhoudelijke invloed	Er is sprake van een grote inhoudelijke invloed van kennis en ervaring, praktijkonderzoeken en jurisprudentie bij de beleidsvoorbereiding, vanwege de intensieve benutting ervan. Tacit knowledge rationaliseert, vlakkt de scherpe kanten van de morele discussie af en brengt actoren dicht bij elkaar. De beleidsvoorbereiding kent voortdurende leerloops vanwege de intensieve benutting van kennis en ervaring van actoren. De beleidsvoorbereiding is te beschouwen als een groeiproses	+
Moment van invloed	Actoren zijn vroegtijdig betrokken bij de beleidsvoorbereiding	+
Procedures	Er is geen stappenplan voor de beleidsvoorbereiding	-

Afbeelding 18 Bevindingen en scores Euthanasiewet

Verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van de Euthanasiewet

Criteria van effectiviteit		score	Uitvoerbaarheid	score	Aanvaardbaarheid	score
Criteria van kwaliteit beleidsvoorbereiding						
PRIMAIR VERBAND	Doeltreffendheid					
	Betrouwbaarheid	+			Identificatie en deelname	+
	Validiteit	+				
	Bruikbaarheid	+				
	Onafhankelijkheid	-				
	Waarheidstests	-				
	Implementaire criteria	+				
SECUNDAIR VERBAND	Strategische criteria	+				
			Betrouwbaarheid	+	Betrouwbaarheid	+
			Validiteit	+	Validiteit	+
			Bruikbaarheid	+	Bruikbaarheid	+
			Onafhankelijkheid	-	Onafhankelijkheid	-
			Waarheidstests	-	Waarheidstests	-
			Implementaire criteria	+	Implementaire criteria	+
			Strategische criteria	+	Strategische criteria	+
	Identificatie en deelname	+	Identificatie en deelname	+		
	Onderlinge afhankelijkheid	+	Onderlinge afhankelijkheid	+	Onderlinge afhankelijkheid	+
	Stimulerende relaties	+	Stimulerende relaties	+	Stimulerende relaties	+
	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	+	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	+	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	+
	Idealisme, creativiteit en innovatie	+	Idealisme, creativiteit en innovatie	+	Idealisme, creativiteit en innovatie	+
	Flexibiliteit	+	Flexibiliteit	+	Flexibiliteit	+
	Naming, framing, reframing	+	Naming, framing, reframing	+	Naming, framing, reframing	+
	Communicatie	+	Communicatie	+	Communicatie	+
	Impact	+	Impact	+	Impact	+
	Inhoud	+	Inhoud	+	Inhoud	+
	Moment	+	Moment	+	Moment	+
	Procedure	-	Procedure	-	Procedure	-

Afbeelding 19 Primaire en secundaire verbanden Euthanasiewet

Bijlage 7 Beleidsvoorbereiding Winkeltijdenwet

Bevindingen en scores van de Winkeltijdenwet op de criteria van het ideaaltypische model voor de beleidsvoorbereiding

Criterium	Bevinding	Score
<i>Interactiviteit (inhoudelijke dimensie)</i>		
Identificatie en deelname	De beleidsvoorbereiding kenmerkt zich door een participatieve en samenwerkende stijl van interactiviteit, met later in het proces een meer delegerende rol van de wetgever. De beleidsvoorbereiding vindt plaats in historisch gegroeid netwerk met vanzelfsprekende betrokkenheid van relevante actoren. De beleidsvoorbereiding staat open voor alle relevante actoren, die veelal betrokken zijn op eigen initiatief	+
<i>Interactiviteit (procesmatige dimensie)</i>		
Onderlinge afhankelijkheid	De wetgever en actoren zijn noodzakelijk afhankelijk van elkaar bij de beleidsvoorbereiding en stellen zich afhankelijk van elkaar op, vanwege het gedeelde belang om te komen tot een breed gedragen compromis. De beleidsvoorbereiding kent een open debat en respect voor opvattingen, normen en waarden. Er is sprake van een groot gevoel van gezamenlijkheid	+
Stimulerende relaties	De beleidsvoorbereiding kent in beperkte mate stimulerende relaties, vanwege de breed gevoelde noodzaak tot compromisvorming. Actoren nemen een prominente rol in tijdens de beleidsvoorbereiding. Aanvankelijk is de wetgever terughoudend, later in het proces neemt zij een meer dominante rol in	-
Actie- en vernieuwingsgerichtheid	De actie- en vernieuwingsgerichtheid is beperkt, vanwege de noodzaak en bereidheid tot compromisvorming. Actoren hanteren een bedachtzame en gematigde opstelling en snelheid in het proces wordt niet op prijs gesteld.	-
Idealisme; creativiteit; innovatie	De mate van creativiteit en idealisme is beperkt vanwege de noodzaak tot compromisvorming. De wet is meer pragmatisch dan idealistisch van aard en dient een oplossing te bieden voor knelpunten in praktijk	-
Flexibiliteit	De beleidsvoorbereiding is flexibel, aangepast aan veranderende omstandigheden in de praktijk en aan ontwikkelingen in de samenleving. Er wordt voldoende tijd genomen voor de beleidsvoorbereiding	+
Naming- framing en reframing	De beleidsvoorbereiding kent een pragmatische dialoog gericht op oplossingen voor de praktijk in plaats van een dialoog gericht op overeenstemming over de noodzaak en het probleem. De pragmatische dialoog vindt plaats tegen de achtergrond van impliciete naming, framing en reframing. De nadruk ligt op compromisvorming en op acceptatie van onverenigbare ambities (we agree tot disagree). Er is sprake van een breed gedeelde noodzaak en commitment om te komen tot beleid. Actoren stellen hun eigen belang ondergeschikt aan het gemeenschappelijk belang	-
Communicatie	Er is sprake van intensieve communicatie tussen betrokken actoren en de samenleving	+

Criterium	Bevinding	Score
<i>Wetenschappelijke onderbouwing</i>		
Betrouwbaarheid	Het ontbreekt aan een onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid. Informatie gegenereerd uit praktijkonderzoeken, adviezen, kennis en ervaring wordt als betrouwbaar gezien door actoren, gezien grote benutting ervan	+
Validiteit	Het ontbreekt aan een onderzoeksmethode ter onderbouwing van beleid. Informatie sluit aan bij de informatievraag, wordt gegenereerd uit de praktijk en behoeft geen vertaling ten behoeve van de benutting ervan. Deze benutting draagt bij aan de oordeelsvorming over het beleidsvraagstuk	+
Bruikbaarheid	Informatie gegenereerd uit praktijkonderzoeken, adviezen en kennis en ervaring van actoren is bruikbaar gezien grote mate van benutting en gezien de totstandkoming van de informatie uit de praktijk	+
Onafhankelijkheid	De beleidsvoorbereiding kent geen betrokkenheid van een onafhankelijke partij ten behoeve van bewaking kwaliteit beleidsvoorbereiding	-
Waarheidstest	Er is geen sprake van een wetenschappelijk onderbouwde beleidstheorie op basis van ex ante beleidsanalyses. Tacit knowledge, praktijkonderzoeken en - oplossingen en compromissen fungeren als beleidstheorie	-
Implementaire criteria	De beleidsvoorbereiding kent een incrementeel verloop, soms ideologisch soms technisch van aard. Het beleid is codificerend en licht modifierend en kent duidelijke wettelijke kaders, doelen en begrippen. Soms zijn er interpretatieproblemen over bepalingen in het beleid. Actoren zien de wet als een praktisch toepasbare richtlijn. De cultuuromslag die met de wet wordt beoogd vindt plaats tijdens beleidsvoorbereiding	+
Strategische criteria	De beleidstheorie is de wettelijke verankering van de handelings-theorie van de doelgroep	+
<i>Interactiviteit/ wetenschappelijke onderbouwing</i>		
Impact van invloed	Kennis en ervaring, praktijkonderzoeken en jurisprudentie hebben grote impact bij de beleidsvoorbereiding en vormen het maatschappelijke kader van de wet	+
Inhoudelijke invloed	Er is sprake van grote inhoudelijke invloed van kennis en ervaring, praktijkonderzoeken en jurisprudentie bij de beleidsvoorbereiding, vanwege de intensieve benutting ervan. De benutting is met name intensief wanneer de informatie gematigd van aard is en aansluit bij de voorgenomen beleidsplannen. Tacit knowledge en praktijkonderzoeken voeden het debat, rationaliseren en ordenen, vlakken de scherpe kanten van de morele discussie af en brengen actoren dichter bij elkaar. De beleidsvoorbereiding kent voortdurende leerloops vanwege de intensieve benutting van kennis en ervaring van actoren. De beleidsvoorbereiding is te beschouwen als een groeiproces	+
Moment van invloed	Actoren zijn vroegtijdig betrokken bij beleidsvoorbereiding	+
Procedures	Stappenplan voor beleidsvoorbereiding ontbreekt	-

Afbeelding 20 Bevindingen en scores Winkeltijdenwet

Verbanden tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van de Winkeltijdenwet

Criteria van effectiviteit		score	Uitvoerbaarheid	score	Aanvaardbaarheid	score
Criteria van kwaliteit beleidsvoorbereiding						
PRIMAIR VERBAND	Doeltreffendheid					
	Betrouwbaarheid	+			Identificatie en deelname	+
	Validiteit	+				
	Bruikbaarheid	+				
	Onafhankelijkheid	-				
	Waarheidstests	-				
	Implementaire criteria	+				
	Strategische criteria	+				
SECUNDAIR VERBAND			Betrouwbaarheid	+	Betrouwbaarheid	+
			Validiteit	+	Validiteit	+
			Bruikbaarheid	+	Bruikbaarheid	+
			Onafhankelijkheid	-	Onafhankelijkheid	-
			Waarheidstests	-	Waarheidstests	-
			Implementaire criteria	+	Implementaire criteria	+
			Strategische criteria	+	Strategische criteria	+
	Identificatie en deelname	+	Identificatie en deelname	+		
	Onderlinge afhankelijkheid	+	Onderlinge afhankelijkheid	+	Onderlinge afhankelijkheid	+
	Stimulerende relaties	-	Stimulerende relaties	-	Stimulerende relaties	-
	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-	Actie- en vernieuwingsgerichtheid	-
	Idealisme, creativiteit en innovatie	-	Idealisme, creativiteit en innovatie	-	Idealisme, creativiteit en innovatie	-
	Flexibiliteit	+	Flexibiliteit	+	Flexibiliteit	+
	Naming, framing, reframing	-	Naming, framing, reframing	-	Naming, framing, reframing	-
	Communicatie	+	Communicatie	+	Communicatie	+
	Impact	+	Impact	+	Impact	+
	Inhoud	+	Inhoud	+	Inhoud	+
	Moment	+	Moment	+	Moment	+
	Procedure	-	Procedure	-	Procedure	-

Afbeelding 21 Primaire en secundaire verbanden Winkeltijdenwet

Literatuurlijst

Literatuurlijst theoretisch deel van het proefschrift

Abell, Peter. (1991). *Schools of thought in sociology 8. Rational Choice Theory*. Aldershot: Brookfield Vermont.

Abma, T.R. & In 't Veld, R. (2001). *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid. (2005). *Kennis voor beleid- beleid voor kennis. Kennisbeleid bij de Nederlandse overheid. Een inventarisatie van het kennisbeleid bij de Nederlandse ministeries*.

Anderson, James E. (2006). *Public policymaking. Sixth Edition*. Wadsworth: Cengage Learning.

APE. (2008). *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Ministerie van Financiën. (geraadpleegd december 2008) www.ape.nl/include/downloadFile.asp?id=36 -

Aquina, H. (1993). *De toegang tot agenda's*. In: *Idem, Kijk op beleid. Inleiding tot de beleidswetenschap*. Assen/ Maastricht: Van Gorcum. pp 66-73.

Aquina, H.J. (1988). *Beleidswetenschappen en democratie; het werk van Harold D. Lasswell*. In: Korsten, A.& Toonen, Th (red). *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden, 1998. pp 305-322.

Arend, Sonja van der (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rol tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Eburon Uitgeverij B.V.

Asselt, M.B.A. van, Faas, A. Molen, F. van der. Veenman, S.A. (red). (2010). *Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press,

Babbie, Earl. (2004). *The practice of social research*. 10th edition. Thomson Wadsworth.

Barnard, C.I. (1968). *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard University Press.

Bartels, C.P.A. (1998). *Kwaliteit en effectiviteit van overbeidsbeleid*. Van Gorcum, 1998

Beck, U. Giddens, A, Lash, S. *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge: Polity Press.

Bekkers, Victor. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Amsterdam: Rozenberg publishers.

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.

Bekkers, V.& Ringeling, A.B. (2003). *Vragen over beleid, perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma.

Benneker, Bas. (2007). *Vogelaar overnacht in Rotterdamse probleemwijk*. (geraadpleegd augustus 2009). <http://www.elsevier.nl/web/10117133/Nieuws/Politiek/Vogelaar-overnacht-in-Rotterdamse-probleemwijk.htm>

Berkel, Klaas, van & Bijker, Wiebe. *Disciplinair externalisme. Beschouwingen over het externalisme van Boris Hessen en Robert Merton in het licht van de moderne wetenschapsfilosofie*. (geraadpleegd maart 2009) <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=1264>.

Bestebreuer, A. Kraak & A.D., Burg, C. van der. (2001). *Modern financieel management bij het Rijk. De rijksbegroting belicht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijker, Wiebe. *Toulmin en de Starnbergers*. (geraadpleegd maart 2009) <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=1407>.

Blommestein, H.J. & Bressers J.Th.A. & Hoogerwerf, A. (1984). *Handboek beleidsevaluatie. Een multidisciplinaire benadering*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

Bock, D.E.de (1996). *Beleidsevaluatie: zwart gat en dynamiek*. Delwel.

Boeije, Hennie. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boom onderwijs.

Boudon, R. (1977). *Effets pervers et ordre social*. Parijs: Presses Universitaires de France.

- Bouckaert, Geert & Halligan, John (2008), *Managing Performance. International Comparisons*. London and New York: Routledge.
- Bovens, Mark. & t Hart, Paul. (1996). *Understanding policy fiascoes*. Transaction Publishers.
- Brans, Marleen & Facon, Pedro & Hoet, Dieter. (2003). *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid. Stand van zaken in en uitdagingen voor een Belgische federale overheid*. Academia Press.
- Braster, J.F.A. (2001). *De kern van casestudy's*. Van Gorcum.
- Braster, Jacques F.A. (2000). *Beleidsevaluatie- onderzoek bij het ministerie van Sociale Zaken. Kwaliteitscriteria en onderzoeksprogrammering in theorie en praktijk*. Utrecht: Onderzoeksschool Arbeid, Welzijn en Sociaal-economisch bestuur.
- Bressers, J.T.A. & Baak, J.A.M. & Zanten, W.P.C. van (1990) *Beleidskunde 3: De praktijk van het overheidsbeleid*.
- Bressers, J.Th.A. & Hoogerwerf, A. (1991). *Beleidsevaluatie. 2e druk*. Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bruijn, de J. & Ten Heuvelhof, E.F. & In 't Veld, R.J. (2008). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Academic Service.
- Bryant, Christopher, G.A. (1995). *Practical sociology: post-empiricism and the reconstruction of theory and application*. Polity Press.
- Burg, Sander, van den & Spaargaren, Gert. (2005). *Wetenschap met beleid, beleid met wetenschap: SWOME/GaMON Marktdag 2005*. Wageningen Universiteit.
- Burssens, Dieter. (2007). *Hoe evident is evidencebased beleid?* Alert, jaargang 33, nr 3.
- Cliteur, P.B. (2005). *Nederlands recht*. Deventer: Kluwer.

Conferentie 'De gezinnen van de risicobenadering. Hoe nu verder'. Verslag Workshop III, georganiseerd door de RMNO. Risicosamenleving en de toekomst: zout in de pap of geurkudering (13 mei 2009).

Cole, Mary & Younger, Mark & McMurray, Scott. (2006). *The Public Sector Value Model. A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*. John Wiley and Sons.

Colebatch, Hal, K. Hoppe, Robert. Noordegraag, Mirko. (2011). *Working for policy*. Amsterdam university Press.

Collins, Harry, M. (2010). *Tacit and Explicit Knowledge*. University of Chicago Press.

Damme, E.E.C.van. (1996). *De kloof tussen wetenschap en beleid*. (geraadpleegd december 2008). <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=28395>

Dawson, Sandra. (1995). *Organisaties analyseren*. Basingstoke : Macmillan Press Ltd.

De verkokering voorbij... – naar een slankere en effectievere Rijksoverheid. (2007). (geraadpleegd augustus 2009)
http://www.minaz.nl/Actueel/Kamerstukken/2007/februari/Notitie_SG_Overleg_De_Verkokering_voorbij

Dekker, B. (2006). *Faalfactoren in evaluatieonderzoek. Paddestoelen en valkuilen*. In: Basis 2006, Beleidsevaluatiespecial 2006.

Deth, J.W. van & Schuzler, P.A. (1995). *Nederlandse staatkunde. Een elementaire inleiding*. Bussum: Coutinho.

Devos, Carl & Reynaert, Herwig & Verlet, Dries. *Interactieve besluitvorming Interactieve besluitvorming: Revolutionair?* (geraadpleegd december 2008)
<http://www.decentraalbestuur.nl/lokpnl/ms/workshop2005/ms4/papers2005/df/doc7>

Doel, prof. dr. J. van den & Velthoven, dr. B.C.J. van. (1990). *Democratie en welvaartstheorie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

- Doorne, Frans van & Vromen, Jack. J. & Wezel, Johannes Adrianus Maria van. (1988). *Interdisciplinariteit, wetenschap en beleid*. Acco.
- Dror, Y. (2003). *Public policymaking reexamined*. Transaction Publishers
- Dunn, William. N. (1993). *Public policy analysis. An introduction*. Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University of Alabama Press.
- Edelenbos, J. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale overheid*. Uitgeverij LEMMA.
- Edelenbos, Jeroen & Buuren, Arwin van. (2005). *Evalueren als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende organisatie'*. In: Bestuurskunde, 14(6). pp 2-12.
- Eijk, C. van der & Kok, W.J.P (1975). *Non- decisions reconsidered*. In: Acta Politica jrg 10, pp 277-285.
- Engbersen, Godfried & Veen, Romke van der. (1992). *De onbedoelde effecten van sociaal beleid*. In: Beleid& Maatschappij 1992/5, pp 214-226.
- Goode, Erich & Nachman Ben- Yehuda. (1994). *Moral Panics: Culture, Politics and Social Construction*. In: Annual Review of sociology. 20: 149-71.
- Esping- Andersen, Gosta. (2000). *Social foundations of postindustrial economics*. Oxford University press.
- Etzioni, Amitai. (1971). *Active society*. Collier- Macmillan.
- Flyvbjerg, Bent. (2001). *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge University Press.
- Gerston, Larry. (2002). *Public policymaking in a democratic society: A guide to civic engagement*. M.E. Sharpe.

George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Massachusetts: MIT Press Cambridge.

Geurts, P. (1999). *Van probleem naar onderzoek. Een praktische handleiding met COO- cursus*. Uitgeverij Coutinho.

Giddens, Anthony. (1990). *The consequences of modernity*. Stanford California: Stanford University Press.

Gier, Erik de. (2003). *De sociologische interventie. Wetenschap en sociaal beleid*. Amsterdam: Vossiuspers UVA.

Goemans, T. (1988). *Beleidsanalyse op weg naar volwassenheid; het werk van Edward S. Quade*. In: Korsten, A.& Toonen, Th (red). *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden, 1988. pp 343- 358.

Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1992). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.

Grever, M. & Jansen, H. (2001). *De ongrijpbare tijd: temporaliteit en de constructie van het verleden*. Uitgeverij Verloren.

Habermas, Jürgen & Herrlitz, W. & Görtzen, R. & Reijen, Willem van.(1990). *Habermas leidraad*. ISOR

Handreiking interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad. 25 vragen en antwoorden. Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. (2004). Den Haag: VNG Uitgeverij.

Hemerijck, A. & Hazeu, C. (2004). *Werkt het, past het, mag het en hoort het?* In: *Bestuurskunde*, jaargang 13 nr 2.

Hendriks, F. & Toonen, T. (1998). *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: van Gorcum.

- Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001). *Politiek en Interactief Bestuur. Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*. 's- Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Heuvel, J.H.J.van den (1998). *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: LEMMA.
- Hill, Michael. (2005). *The public policy process. Fourth edition*. Pearson Longman.
- Hoesel, Peter van. (2008). *Partij voor eenvoud. Een zoektocht naar kwaliteit van overheidsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hoesel, P.H.M. van (2008). *Over de kwaliteit van het overheidsbeleid*. Basisonline 2/2007.
- Hoesel, P.H.M. van & Leeuw, F.L. & Mevissen, J.W.M. (2005). *Beleidsonderzoek in Nederland. Kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Hoogerwerf, A. (1977). *Effecten van overheidsbeleid*. Inaugurale rede Enschede.
- Hoogerwerf, A. (1987). *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. Handboek Beleidswetenschap*. Meppel: Boom.
- Hoogerwerf, A. (1992). *Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Enschede: Kluwer.
- Hoogerwerf (1995). *Instituten en (ont)institutionalisering. Kanttekeningen bij neo- institutionalisme*. In: *Beleidswetenschap* 9/2: 93- 109.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (1993). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (1993). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Hoogerwerf, A. & Zoutendijk, D.C. (1990). *Naar een evaluatiesysteem voor overheidsbeleid: het sportbeleid van het Ministerie van WVC als voorbeeld*. Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek, Universiteit Twente.

Hoorens, Stijn & Oortwijn, Wija. (2005). *Working Paper. Richting een beleidsevaluatie cultuur in Nederland. Identificatie van knelpunten en oplossingsrichtingen*. RAND Europe, working paper.

Hoppe, R. (1985). *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerp*. Amsterdam.

Hoppe, R. (1988). *Feilbaarheid, rationaliteit en politiek; het werk van Charles E. Lindblom*. In: Korsten, A. & Toonen, Th (red). *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden, 1988. pp 323- 342.

Hoppe, R. (1998). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en probleemvorming*. Muiderberg: Coutinho.

Hoppe, R. & Jeliaskova, M. (1997). *Een handleiding voor goed management van beleidsvoorbereiding*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 6, nummer 8.

Hoppe, R. (2001). *Beleidsnota's die (door)werken: handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*. Coutinho.

Howlett, Michael. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.

Huizinga, Johan. (2007). *Het 'Poolse probleem lost zichzelf op'*. (geraadpleegd september 2009)
http://static.rnw.nl/migratie/www.wereldomroep.nl/actua/nl/samenleving/polen_probleem-redirected

Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B. (1990). *Beleidsnetwerken; overheids- semioverheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA.

Hupe, P. L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek: Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Hutjens, J.M. & Cuisinier, M.C.J. (1983). *Sociaal- wetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken.(2004). *Eindrapport VBTB- evaluatie. Lessen uit de praktijk*. (geraadpleegd december 2008)
http://www.ppintaal.nl/webservice/Begroting/VBTB-evaluatie_IOFEZ.pdf

Jones, Bryan D. & Baumgarten, Frank R. (2005). *The politics of attention. How government prioritizes problems*. The University of Chicago Press.

Jonker, J. & Pennink, B.J.W. (2000). *De kern van methodologie*. Assen: Van Gorcum.

Kanter, Rosabeth Moss. & Summers, David V. (1987). *Doing well while doing good: Dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple- constituent approach*. In: A Research Handbook. Edited by Walter W. Powell. pp 154-166.

Kersten, G.M. (1994). *Het meten van overheidsfunctioneren*. In: Overheidsmanagement, 1994, nr 12, pp 308- 312.

King, William, R. (2009). *Knowledge Management and Organizational learning*.

Knaap, van der. (1997). *Lerende overheid. intelligent beleid. De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*. Den Haag: Phaedrus.

Knaap, van der P. (2000). *Resultaatgerichte verantwoordelijkheid*. (geraadpleegd september 2009) <http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg9/nr5/2000,9,9,5,5.php>.

Knaap, van der; *Theory-based Evaluation: Possibilities and challenges of a Constructivist Approach*. In: Evaluation, 2004,Vol.10, no. I, pp. 16-34. (geraadpleegd februari 2009)
<http://evi.sagepub.com>.

Knaap, Peter van der. Korsten, Arno. Termeer, Katrien. Twist, Mark van (redactie). (2004). *Trajectmanagement. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.

Knaap, L. M. van der & Leeuw, F. L. & Bogaerts, S. & Nijssen, L. T. J. (2008). *Combining Campbell standards and the Realist Evaluation Approach. The best of two worlds?* In: The American Journal of Evaluation, 29 (1), 48-57.

Knaap, van der & Schilder, A. (red.) (2004). *Resultaatgericht sturen en evalueren. Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers, Den Haag.

King, Gary. & Keohane, Robert.O. & Verba, Sidney. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
Klein, Julie Thompson. (1990). *Interdisciplinarity: history, theory, and practice*. Wayne State University Press.

Knowles, John H. (1977). *Doing better but feeling worse. Health in the United States*. W.W. Norton & Company Inc.

Koning, H.E. (1992). *Zicht op verbetering. Beschouwing vanuit de Algemene Rekenkamer*. (geraadpleegd september 2009).
<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1992,,1,3,3>.

Koppenjan, J.F.M. (1993). *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. 's- Gravenhage.

Korsten, A.F.A. (1983). *Wat is goed genoeg?: Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Kobra.

Korsten, A.F.A. (2006). *Procesmanagement*.

Korsten, prof. dr. A.F.A. (2008). *Change, that's what we want. Beschouwingen over beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging*. (geraadpleegd juni 2011)
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/beleid%20veranderen%20of%20stoppen.pdf>

Korsten, A.F.A. & Braak, H.J.M.ter, & Spijker, W.J.H. van 't. (1993). *Strategisch beleid en management bij de overheid*. In: Bestuurskunde, jaargang 2, nummer 1.

Korsten, A. & Toonen, Th (red). *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden, 1988. pp 323- 342.

Kuindersma, W. F.G. & Boonstra. (2005). *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau: een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen: Natuurplanbureau.

Kumar, Krishan (2005). *From post- industrial to post- modern society: new theories of the contemporary world*. John Wiley and Sons.

Kuypers, G. (1980). *Beginselen van beleidsontwikkeling*. Muiderberg: Coutinho.

Lasswell, H.D. (1959) *Who gets what, when, how?* New York.

Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. (1977). *Organizations and Environment, managing differentiation and integration*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

Leeuw, Frans. (23 mei 2008). *Gedragmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*.

(geraadpleegd december 2008)

www.wodc.nl/.../Oratie%20Frans%20Leeuw%202008_tcm44-111386.pdf -

Leezenberg, Michiel & Vries, Gerard de. (2001). *Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen*. Amsterdam University Press.

Lemstra, W & Versteden, C.J.N. & Kuijken, W.J. (1996). *Handboek Overheidsmanagement*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink bv.

Licht G.J. & Nuiver, J.J.H. (2001). *Projecten en beleidsontwikkeling. Doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld*. Koninklijke Van Gorcum B.V.

Lier, B. Van (2009). *Luhmann ontmoet 'The Matrix'*. Eburon Uitgeverij B.V.

Lindblom, C.E. (1959). *The science of muddling through*. Public Administration.

Lindblom, Charles E. & Woudhouse, Edward J. (1993). *The policy- making process*. Third edition. New Jersey: Prentice Hall.

Lipsky, M. (1980) *Streetlevel bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Litjens, B.P.E.A. (2000). *De structuur van beleidsnetwerken. Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse*. In: *Blad Bestuurskunde*, jaargang 9, nummer 3.

Liotard, Jean- Francois (2001). *Het postmoderne weten*. Kampen: Agora.

Macdonis, John.J. & Plummer, Ken. (2002). *Sociology: A Global introduction*. Madrid: Mateu Cromo Artes Graficas.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions- The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

March, J.G.& Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and sons.

Mayo, E. (1945). *The social problems of an industrial civilization*. Andover Massachusetts: Andover Press.

Merton, Robert.K. (1968). *The Matthew effect in science*. *Science* 159 (3810): 56- 63. (ge- raadpleegd augustus 2009).
<http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf>.

Metze, Tamara. (2010). *Innovation LTD. Boundary work in deliberate governance in land use planning*. Delft: Eburon Academic Publishers.

Meyer, J.W.& Rowan, B.(1978) *Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony*. In: *American Journal of sociology*. Vol 83, nr 2, pp 340- 363.

Mierlo, J.G.A.van (2002). *Beleidsfalen en Beleidevaluatie in de Publieke Sector*.(geraadpleegd december 2008). <http://www.personeel.unimaas.nl/h.vanmierlo/VWEC-referaat.RM02007.pdf>

Mierlo, J.G.A. van (2002). *De wereld gaat aan beleid ten onder... Over Beleidsfalen in de Publieke Sector en Wat Daar aan de Doen*. Maastricht: Universitaire Pers.

Milieu- en Natuurplanbureau. (2006). *Brug tussen wetenschap en beleid*. (geraadpleegd december 2008). www.pbl.nl/.../MNP%20corporate%20broch%20NED_tcm60-32161.pdf.

Ministerie van Financiën (2000). *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek*.

Ministerie van Financiën (2002). *Brochure Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*.

Ministerie van Financiën. (2003). *Handreiking evaluatieonderzoek ex ante*.

Ministerie van Financiën (2006). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*.

Ministerie van Financiën (2008). *Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2008*.

Ministerie van Financiën (2002). *Rijksbegroting 2002*. (geraadpleegd september 2009). <http://rijksbegroting2004.minfin.nl/default7cca.html>

Ministerie van Financien (2004). *Rijksbegroting 2004*. (geraadpleegd september 2009). <http://rijksbegroting2004.minfin.nl/default7cca.html>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (1997). *Brochure kwaliteitswet zorginstellingen*.

Mintzberg, Henry. (1995). *Organisatiestructuren*. Prentice Hall. Academic Service.

Nowotny, Helga. Scott, Peter. Gibbons, Michael. (2001). *Re-thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*. Wiley- Blackwell.

Oliver, C. (1992). *The antecedents of deinstitutionalization*. In: *Organization Studies* 13/4, pp 563-588.

Oijen, P.P.M.van. & Snellen, I. TH. M. & Westerlaak, J.M.van. (1984). *Ambtenaren en onderzoekers: een vergelijkende studie naar de samenwerking tussen onderzoek en beleid bij 45 onderzoeksprojecten bij 10 departementen*. Leiden: LISBON.

Onverwacht succes is niet altijd plezierig. (2009). Universiteit van Tilburg. (geraadpleegd oktober 2009).

http://webapp.uvt.nl/fsw/spitsjohn.nb_lib.frmToonPersbericht?v_id=22303.

Osbourne, David & Gaebler, Ted (1993), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Harmondsworth, UK: Penguin Books.

Patton, M. Q. (1997) *Utilization focussed evaluation. The next century text*. Sage.

Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realist evaluation*. London: Sage Publications.

Pollit, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo- American experience*. Oxford: Blackwell.

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2000). *Problems and Responses. A Model of Public Management Reform*. In: Pollit, C & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford University Press

Post, H.M. & Schmidt, J.S. (2005). *Beleidsonderzoek in de Verenigde Staten. Van topadviseur tot middenkader*. (geraadpleegd september 2009).

<http://www.research.nl/index.cfm/27,2204,125,90,html>.

Pröpper, I. & Steenbeek, D. *Interactieve beleidsvoering. Typering, ervaringen en dilemma's*. In: Bestuurskunde jaargang 7 nummer 7.

Pröpper, I. & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Uitgeverij Coutinho.

Raad van State (2005). *Zaaknummer 200307350/1*. (geraadpleegd augustus 2009)

http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=200307350/1&verdict_id=9535&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitspraken&utm_medium=internet&utm_content=200307350/1&utm_term=200307350/1.

Raad van State (2007). *Zaaknummer 200606568/1*. (geraadpleegd augustus 2009)
http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=200606568/1&verdict_id=18441&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitspraken&utm_medium=internet&utm_content=200606568/1&utm_term=200606568/1.

Regeer, Barbara, J. Bunders, Joske, F.G. (juni 2007). *Kenniscocreatie: samenspel tussen wetenschap en praktijk. Complexe, maatschappelijke vraagstukken transdisciplinair benaderd*. Den Haag: RMNO.

Rich, Robert. (2001). *Social science information and policy making*. Transaction Publishers

Rieken, J. (1990). *Management van de gehele beleidscyclus. Een bedrijfs- en bestuurskundige analyse*. Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.

Riet, Odette van de (2003). *Policy analysis in Multi-actor policy settings: navigating between negotiated nonsense and superfluous knowledge*. Delft: Eburon Publishers.

Ringeling, A.B. (1988). *Beleidsanalyse als politieke activiteit; het werk van Aaron Wildavsky*. In: Korsten, A.& Toonen, Th (red). *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden, 1988. pp 359- 375.

Roberts, N. (1997). *Public deliberation in an age of direct citizen participation*. M.E. Sharpe.

Roethlisberger, F.J.& Dickson, W.J. (1976). *Management and the worker*. Cambridge Massachusetts& London, England: Harvard University Press.

Sabatier, Paul A. (2007). *Theories of the policy process*. Second edition. Davis: University of California.

Schendelen, M.P.C.M. (1998). *Huiswerk als succesfactor van interactieve beleidsvoering*. In: *Bestuurswetenschappen* 1998, nr 4/5.

Schilder, Ard. (2000). *Government failures and institutions in public policy evaluation; the case of Dutch technology policy*. Assen: Van Gorcum.

Schilder, N.A.C. (2003). *Ambtelijk gedrag onder de loep. Naar een kritische evaluatie van beleidsprestaties*. In: Bestuurskunde, jaargang 12, nummer 7.

Schuyt, Kees & Duyvendak, Jan- Willem & Roes, Theo. (2006). *Werken op de grens van wetenschap en beleid*. (geraadpleegd december 2008)
http://english.scp.nl/publicaties/boeken/9037702724/Werken_op_de_grens_van_wetenschap_en_beleid.pdf.

Scott, W. Richard. (1981). *Organizations. Rational, natural, an open systems*. Prentice Hall.

Segers, Jo. (1999). *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*. Uitgeverij Van Gorcum

Simissen, Herman. (2002). *Bij de honderdste geboortedag van K.R. Popper*. (geraadpleegd juni 2009). <http://www.streventijdschrift.be/artikels/02/SimissenPopper.htm>.

Simon, H.A. (1976). *Administrative behavior*. New York: The free press.

Simon, H.A. (1983). *Alternative visions of rationality*. In: Simon, H.A. Reasons in Human Affairs. Stanford: Stanford University Press, pp 3-36.

Sneller en beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. (geraadpleegd april 2008)
http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Advies%20Commissie%20VBIP2_tcm195-245131.pdf.

Snel, F.G. (1996). *Voorbij "engineering" en "enlightment"* '. In: *Beleid en Maatschappij* 1996(3), p.109-120.

Sociaal Economische Raad. (nov 2007). *Het gesprek met de samenleving*. (geraadpleegd december 2008).
http://www.ser.nl/nl/Actueel/Toespraken%20van%20de%20voorzitter/20071101_1.aspx.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). *De oplossingen van de civil society. Sociale wetenschappen en beleid: spannende verhoudingen*. Lustrumconferentie SWR 1959-1999. (2000). Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

- Sorber, A. (1995). *Beleidsevaluatie wisselwerking tussen cultuur en structuur: verslag Symposium Platform Beleidsanalyse gehouden op 30 juni 1994 te Amsterdam*. Sdu Uitgeverij.
- Speerstra, Uldrik. (2001). *Kritische geschiedenis van de beleidsanalyse in de VS*. (geraadpleegd september 2009). <http://www.research.nl/index.cfm/27,2529,121,89.html>.
- Steijn, Bram. (2004). *Werken in de informatiesamenleving*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Stone, D. (2002). *The policy paradox: The art of political decision-making* (rev. ed.). New York/London: Norton & Company.
- Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Centraal Broekhuis.
- Taylor, F.W. (1947). *Scientific management, the principles of scientific management*. New York & London: Harper & Brothers publishers.
- Thaler, Richard H. & Sunstein, Cass R. (2009). *Nudge: naar betere beslissingen over gezondheid; geluk en welvaart*. Amsterdam: Business Contact.
- Thiel, Sandra van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho.
- Toulmin, S. (1972). *Human understanding*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Trommel, Willem. & Veen, Romke van der. (1999). *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: University Press.
- Tucker, Kenneth H. (1998). *Anthony Giddens and modern social theory*. London: Sage Publications Ltd.
- Turnhout, Esther & Leroy, Pieter. (2004). *Participeren in onzekerheid. Literatuuronderzoek naar het inzetten van participatie in wetenschappelijke beleidsadvisering*. (geraadpleegd december 2008). www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/550002008.html.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1978- 1979). *Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid*. 15043 nr 7.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1990*. 22302 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Kabinetsformatie 1994*. 23715 nr 11

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1994- 1995). *Subsidiebeleid*. 22150 nr 24

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1997- 1998). *Kabinetsformatie 1998*. 26024 nr 10

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1998- 1999). *De toetsing van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding en tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van de Wet op de lijkbezorging (Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding)*. 26691 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1998- 1999). *Nota over de toestand van 's Rijks Financien*. 26200 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1998- 1999). *Verslag van de Algemene Rekenkamer*. 26450 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1999- 2000). *Miljoenennota 2000*. 26800 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1999- 2000). *Organisatie van beleidsevaluatie*. 27065 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1999- 2000). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Brief van de Algemene Rekenkamer*. 26573 nr 6.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2002- 2003). *Staat van beleidsevaluatie*. 28656 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2002- 2003). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. 28831.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2003- 2004). *Modernisering van de overheid*. 29362 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2004- 2005). *Evaluatie VBTB*. Reeks 29949/ 29950.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2004- 2005). *Staat van de beleidsinformatie 2005*. 30116 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2006- 2007). *Evaluatie van de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding*. Reeks 31036.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2006- 2007). *Kabinetsformatie 2006*. 30891 nr 4.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2006- 2007). *Kabinetsformatie 2006*. 30891 nr 4.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2006- 2007). *Handelingen*. nr 45. p2634- 2731.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (september 2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. 31201 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2007-2008). *Evaluatie- instrument beleidsdoorlichting*. 31308 nr 1.

Tweede Kamer de Staten- Generaal. (2007- 2008). *Staat van de beleidsinformatie 2008*. 31456 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2008- 2009). *Parlementaire zelfreflectie 2007- 2009. Vertrouwen en zelfvertrouwen*. 31845 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2009-2009). *Evaluatie- instrument beleidsdoorlichting*. 31308 nr 5.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2008- 2009). *Implementatie kwaliteitswet zorginstellingen*. 31961 nr 1-2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2008- 2009). *Verbetering verantwoording en begroting. Financieel jaarverslag Rijk 2006*. 31865/ 31031 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2008- 2009). *Staat van de beleidsinformatie 2009*. 31939 nr 1-2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2008- 2009). *Aanhangsel van de handelingen*. 3638.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2010- 2011). *Nota over de toestand van 's Rijksfinancien*. 32500 nr 2.

Vall, Mark, van der. (1980). *Sociaal Beleidsonderzoek, een professioneel paradigma*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Veld, In 't. Roel. (2010a). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: SDU Uitgevers bv.

Veld, In 't, Roeland, J. (2010b). *Knowledge democracy. Consequences for science, politics, and media*. Springer Heidelberg Dordrecht London New York.

Veld, In 't, Roel. Knaap, Peter van der. (1995). *Dynamische bestuurskunde. Informatie en sturing in publieke dynamiek. Perspectieven voor het leervermogen van de overheid*. Uitgeverij Pha-edrus.

Verdouw- Heide & Polder, W.& Klein Haarhuis, C.& Brug, R.ten. *Ex ante uitvoeringsanalyse: de brug tussen beleid en uitvoering*. In: Overheidsmanagement, nr 3, mrt 2007.

Verhoog, W. & Kempers, J.C.M. & Sorber, A. (1995) *Doeltreffend omgaan met doelmatigheid: schijnwerpers op het doelmatigheidsonderzoek en de accountant*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Verschuren, P.& Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Centraal Boekhuis.

Vorst, H.C.M. (1982). *Gids voor literatuuronderzoek in de sociale wetenschappen*. Amsterdam: Boom.

Vracking, W.J. & Oosterhout, D.N.A.J. van. (1996). *Interactief beleid realiseren volgens de INPRO- methode. Een praktische gids voor de moderne beleidsmedewerker*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Vries, Gert Jan Dirk.de. (2001). *Beleidsdynamica als sociale constructie: een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering = Policy dynamics as social construction : effects of policy-evaluation and policy-counselling*. Eburon Uitgeverij.

VSNU. (2004). *De Nederlandse gedragscode wetenschapsbeoefening. Principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek*. (geraadpleegd december 2008).
<http://www.vsnul.nl/Standpunten/Publicaties.htm>.

Weber, M. (1948). *Bureaucracy*.

Wildavsky, Aaron (1969), *Rescuing Policy Analysis from PPBS*, Public Administration Review, Vol. 29, Issue 2, p. 189-202.

Wildavsky, A. (1987). *Speaking truth to power Art and craft of policy analysis*. Transaction Publishers.

Wilterink, N. & Heerikhuizen, B.van. (red). (1999). *Samenlevingen. Een verkenning op het terrein van de sociologie*. Groningen: Wolters- Noordhoff bv.

Wilterdink, N. (2000). *In deze verwarrende tijd: een terugblik en vooruitblik op de postmoderniteit*. Vossiuspers AUP.

Wit, B.de. *Bruikbare modellen van interacties tussen wetenschap en beleid*. Arena. Den Bosch: Vereniging van Milieukundigen.

Woerkum, Cees van (2000). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Kluwer.

Yin, Robert K. (2003). *Case study research. Design and methods*. Third edition. Sage Publications, Inc.

Literatuurlijst empirisch deel van het proefschrift

- Adviesraad van de regering voor het emancipatiebeleid. (maart 1995). *Geregeld werken, flexibel winkelen. Advies over de voorgenen verruiming van de Winkelsluitingswet.*
- Algemene Rekenkamer (2001). *Rapport bij de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.*
- Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV).*
- Arcares, AVVV, LOC, NVVA, Sting. (2005). *Op weg naar normen voor verantwoorde zorg.*
- B&A Groep (2006). *Evaluatie Winkeltijdenwet. Regel, ruimte en rendement.* Den Haag.
- Begeleidingscommissie evaluatieonderzoek naar de besluitvorming euthanasiewet. (2003). *Medische besluitvorming aan het einde van het leven. De praktijk en de toetsingsprocedure euthanasie.*
- Bekker, Marleen & Putters, Kim. (2003). *Sturing van lokaal gezondheidsbeleid: de verknoping van gescheiden netwerken. Hoofdstuk voor: Handboek Sociale Sector* (geraadpleegd oktober 2003).
http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/10813/Handboek_sociale_sector.definitief.pdf.
- Berg, J.H. van den. (1969). *Medische macht en medische ethiek.* Callenbach, G.F.
- Boot, J.M. & Knapen, M.H.J.M. (2005). *De Nederlandse gezondheidszorg.* Bohn Stafleu van Loghum
- Bruin, E. (2001). *Gemengde medezeggenschap in gemêleerde bedrijven.*
- Centraal Plan Bureau (1995). *Economische effecten van liberalisering van Winkeltijden in Nederland.*
- College voor Ziekenhuisvoorzieningen. (1992). *Advies inzake de kwaliteitswet zorginstellingen.*

COELO (1995). *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*. Groningen.

Commissie Houben (1994). *In werk voorzien; contouren voor een versterking en verbreding van de werkvoorziening*. Den Haag: VUGA.

Creathos bv. Werff, Saskia van der. (2005). *De sociale werkvoorziening. Een historische kenschets*.

Eeden, C.J.A.M. van & Kooijman, J. (1996). *Levensbeëindigend handelen als maatschappelijk politiek probleem: een historische schets van het Nederlandse euthanasievraagstuk 1970-1996*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1934- 1935). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1935. 1^e hoofdstuk. Eindverslag van de commissie van rapporteurs omtrent de algemeene beschouwingen over de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1935*. Bijlage A.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1934- 1935). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1935. 1^e hoofdstuk. Voorloopig verslag van de commissie van rapporteurs omtrent de algemeene beschouwingen over de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1935*. Bijlage A.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1935- 1936). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1936. XII^e hoofdstuk. Eindverslag van de commissie van rapporteurs over het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk XII (Departement van Sociale Zaken) der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1936*. Bijlage A.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1935- 1936). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1936. XI^e hoofdstuk. Voorloopig verslag van de commissie van rapporteurs over het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk XII (Departement van Sociale Zaken) der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1936*. Bijlage A.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1937- 1938). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1938. V^{de} hoofdstuk. Eindverslag van de commissie van rapporteurs over het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk V (Departement van Binnenlandse Zaken) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1938. 2. V. Bijlage A.*

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1937- 1938). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1938. Vde hoofdstuk. Voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs over het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk V (Departement van Binnenlandse Zaken) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1938.* 2. V. Bijlage A

Eerste Kamer der Staten- Generaal (16 maart 1949). *23^{ste} vergadering.* 293.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (november 1951). *Regeling van de winkelsluiting.* 1665, 3, 25, 25A.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1954- 1955). *Memorie van antwoord omtrent het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk XII (Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid) der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1955.* 3700 nr 112a.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1956- 1957). *Eindverslag der commissie van rapporteurs over het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk XII (Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid) der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1957.* 4500 nr 65a.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1958- 1959). *19^{de} vergadering.*
Sociaal Economische Raad (1972). Advies inzake wijziging winkelsluitingswet 1951.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1958- 1959). *Eindverslag der commissie van rapporteurs over het ontwerp van wet tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1951.* 4617 nr 68, 171, 171A, 200.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1959- 1960), *Eindverslag van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk XII (Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1960. Memorie van antwoord.* 5700 nr 67a.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1959- 1960), *Voorlopig van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk XII (Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1960. Memorie van antwoord.* 5700 nr 67.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1961- 1962). *Eindverslag van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk XV der rijksbegroting voor het dienstjaar 1962 (departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Memorie van antwoord.* 6500 nr 77a.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1966- 1967). *Nota vereenvoudiging sociale wetgeving 1967.* 9026 nr 2.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1967- 1968). *Voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs voor Sociale Zaken omtrent het ontwerp van wet houdende regelen inzake het bieden van aangepaste werkgelegenheid (Wet Sociale Werkvoorziening.* 8609. nr 5; 5a, 64.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1968- 1969). *Eindverslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en voor Volksgezondheid omtrent het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk XV (Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1969.*

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1972- 1975). *Nadere wijziging van de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet Sociale Werkvoorziening, de Algemene burgerlijke pensioenwet en andere overheidspensioenwetten.* Reeks 12438.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1975- 1976). *Nieuwe regeling van de winkelsluiting Winkelsluitingswet 1976.* 13247 nr 115, 115 a- b

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1980- 1981). *Nadere wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten (opneming in de Werkloosheidswet van werknemers in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening).* Reeks 16527.

Eerste kamer der Staten- Generaal (1980- 1981). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening.* 16429 nr 134, 134 A, B.

Eerste kamer der Staten- Generaal (1982- 1983). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen door de leden der Kamer gesteld overeenkomstig artikel 83 van het Reglement van Orde, en de daarop door de Regering schriftelijk gegeven antwoorden.* 39.

Eerste kamer der Staten- Generaal (1983- 1984). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen door de leden der Kamer gesteld overeenkomstig artikel 83 van het Reglement van Orde, en de daarop door de Regering schriftelijk gegeven antwoorden.* 17.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1983- 1984). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening.* 17703 nr 150, 150A- C.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1985- 1986). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening op enkele onderdelen.* 18810 nr 81, 81 A- E.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1987- 1988). *Wijziging van artikel 25 van de Wet Sociale Werkvoorziening.* 19845 nr 122,122A, B.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1987- 1988). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening op enkele onderdelen (experiment budgetfinanciering; decentralisatie; deregulering).* 20512 nr 249, 249 A- D. Herdruk.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1989- 1990). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden).* 21153 nr 160 A- C.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1991- 1992). *Wijziging van de winkelsluitingswet 1976.* 21963 nr 27 A- D.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Handelingen 11^{de} vergadering.* 431.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling.* Reeks 22820.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Wijziging van de wet op de lijkbezorging.* 22572 nr 257- C.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband ,et de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling.* 22820 nr 123.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1994- 1995). *Vaststelling van ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels (Winkeltijdenwet).* 24226 nr 141 A- D.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1995- 1996). *De kwaliteit van zorginstellingen (Kwaliteitswet zorginstellingen.* 23633 nr 3, 3a- d, 7- 20.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (1996- 1997). *Wetsvoorstel Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)* Reeks 24787.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (2000- 2001). *Toetsing van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding en wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van de Wet op de lijkbezorging (Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.* Reeks 26691.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (9 april 2001). *Handelingen Euthanasie 26^{ste} vergadering.*

Eerste Kamer der Staten- Generaal (2003- 2004). *Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met name in verband met de overgang van de indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening van de gemeenten naar de Centrale organisatie werk en inkomen en verruiming van de mogelijkheden tot begeleid werken in het kader van de Wet sociale werkvoorziening, alsmede een aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht en de Beroepswet terzake.* Reeks 29225.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (2005- 2008). *Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen.* Reeks 30673.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (18 febr 2008). *Brief van de secretaris- generaal van het ministerie van volksgezondheid, welzijn en sport.* 31200 XVI C.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (21 mei 2008). *Herziening zorgstelsel*. 29689 nr 9.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (2008- 2009). *Wijziging van de Winkeltijdenwet met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente*. 31728 nr A, B.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (2009- 2010). *Aan de orde is het debat over de besluitvorming over de controversialiteit van een aantal wetsvoorstellen*. 31728. Handelingen nr 21 p 833.

EIM/Centrum voor Retail Research (1995), *Verruiming Winkelsluitingswet, plussen en minnen, zakelijk bekeken, uitgevoerd in opdracht MKB- Nederland*.

Emancipatieraad (augustus 1984). *Sociale zekerheid en emancipatie, advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. 84/17.

Gezondheidsraad (1982). *Advies inzake euthanasie. Verslagen. Adviezen. Rapporten*. Nr 20/82. 's- Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Gezondheidsraad (2007). *Bijzondere interventies aan het hart*. Den Haag: Gezondheidsraad.

Gradus, R.H.J.M.& Kremers, J.J.M. & Heijmans, P.J.G. (1994). *Winkelsluiting op de Helling*.

Grinten, T.E.D. van der (2006). *Zorgen om beleid. Over blijvende afhankelijkheden en veranderende bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg*. Alphen aan den Rijn: Demmenie Grafimedia.

Honigh, M. R.J.M. & Taen, J.C. & Werkman (1993). *Beleidsoperatie experiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering sociale werkvoorziening. Tweede tussentijds evaluatieonderzoek*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Huppes, W. (2001). *Kwaliteit resultaatanalyse. Achtergrondstudie bij het advies Volksgezondheid en zorg*.

Inspectie voor de gezondheidszorg. (2003). *Jaarrapport 2002*.

Inspectie voor de gezondheidszorg (2000). *Leidschendam 2000. Conferentie kwaliteit van zorg. Visie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg*.

Inspectie voor werk en inkomen (2003). *Indicatiestelling sociale werkvoorziening. Een onderzoek naar de kwaliteit van het indicatiestellingproces*.

IVA (2001). *Oude wachtlijst WSW Een onderzoek naar de bestemming van personen op de oude wachtlijst WSW na invoering van de nieuwe Wsw*. Tilburg.

Klazinga, prof. dr. N.S.& Legemaate, prof. mr. J.(2000). *Toen over kwaliteit. Opstellen over kwaliteit in de gezondheidszorg*. Overveen: Belvedere.

Klein Haarhuis, C.M. & Niemeijer, E. (2008). *Wet en werkelijkheid. Bevindingen uit evaluaties van wetten*. Meppel: Boom distributiecentrum.

KNMG (1959). *Medische ethiek en gedragsleer*.

KNMG. (1973). *Discussienota van de werkgroep euthanasie*.

KPMG Bureau voor Economische Argumentatie. (juni 1998). *In dienst van overleg en besluitvorming. Effecten van de Winkeltijdenwet*.

Legemaate J. (1992). *Het ontwerp Kwaliteitswet Zorginstellingen: context en inhoud*. Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 1992; 4: 192-205.

Legemaate, Johan. (2006). *Staat van de gezondheidszorg 2006: patiëntenrechten. Patiëntenrechten in wetgeving en rechtspraak*.

Legemaate, Johan & Dillmann, R.J.M. (2002). *Levensbeëindigend handelen van een arts op verzoek van de patient*. Bohn Stafleu Van Loghum

Medisch Contact (30 augustus 1985).

Ministerie van Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2002). *Euthanasie. De nieuwe regels in Nederland*.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport. *De kwaliteitswet zorginstellingen*.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport (2003). *Conferenties kwaliteit van zorg*.
http://www.minvws.nl/folders/ibe/conferenties_kwaliteit_van_zorg.asp

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Evaluatie indicatiestelling sociale werkvoorziening*.

Nationale Raad voor de volksgezondheid. (1986). *Discussienota begrippenkader kwaliteit beroepsuitoefening*. Zoetermeer.

Nationale Raad voor de Volksgezondheid. (1991). *Afspraken over kwaliteitsbeleid*. Opgesteld tijdens de vervolgconferentie 'Kwaliteit van Zorg' op 14 en 15 juni 1990 te Leidschendam.

Nationale Raad voor de Volksgezondheid. (1992). *Advies kwaliteitswet zorginstellingen*.

Nationale Raad voor de Volksgezondheid. (1993). *Certificatie van kwaliteitssystemen, advies over de harmonisatie op het gebied van certificatie in de zorgsector*. Zoetermeer.

Nederlands Tijdschrift voor de Geneeskunde. (11 januari 1997). *Euthanasie en andere medische beslissingen rondom het levenseinde, 1990- 1995*.

Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie (1980). *Verantwoorde euthanasie. Handleiding voor artsen*.

Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie (1989). *Ontwerp van wet*.

Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie (1996). *Voorontwerp euthanasiewet*.

NIVEL. (1992). *Kwaliteitssystemen in ontwikkeling*. Utrecht.

NIVEL. (1994). *Kwaliteitssystemen in uitvoering*. Utrecht.

- NIVEL. (1995). *Kwaliteitssystemen in instellingen*. Utrecht.
- NRC Handelsblad (2 augustus 1980). *Stervenshulp*.
- NRC Handelsblad (29 november 2009). *De dokter en de dood*.
- NOSW (2001). *Evaluatienota nWSW*.
- Plexus Medical Group. (2007). *Evaluatie normen en verantwoorde zorg VV&T*.
- Raad van State (21 dec 2001). *Zaaknummer W03.01.0611/I*
- Raad van State (28 jan 2002). *Zaaknummer W03.01.0608/I*
- Raad van State (1 nov 2004). *Zaaknummer W13.04.0468/III*
- Raad van State (24 dec 2004). *Zaaknummer W13.04.0564/III*.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. (1999). *Bijlagen. Relevant gedeelte van het door de minister van Volksgezondheid vastgestelde Werkprogramma 1999*. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. (2001). *Volksgezondheid en zorg*. Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. (2009). *Governance en zorg*.
- Raad voor Werk en Inkomen (juni 2003). *De gewoonste zaak van de wereld. Voorstellen voor modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw)*.
- Relevant (2007). *NVVE symposium Hulp bij zelfdoding. Zwitserland in de polder...?*
- Research voor Beleid (1998). *Effecten nieuwe winkeltijdenwet op de detailhandel*.
- Research voor Beleid (2006). *Verkenning Arbeidsmarkt Sociale Werkvoorziening. Eindrapport*. Leiden.

Rijnconsult (2001). *Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw. De regiefunctie van de gemeenten.*

Schenkels (2009). *Wet sociale werkvoorziening. Lexplicatie. De complete wetgeving toegelicht.* Kluwer.

SEOR (2001). *Evaluatie van begeleid werken in het kader van de WSW. Eindrapport.* Rotterdam.

SEOR (2002). *Langwachtenden in de Wsw. Samenhangen tussen wachttijden en persoonskenmerken en kenmerken van gemeenten, beïnvloedende factoren en activiteiten tijdens de wachtlijstperiode.* Rotterdam.

Sociaal Economische Raad (21 mei 1976). *Advies inzake doelstelling en uitgangspunten van de Wet sociale werkvoorziening.*

Sociaal Economische Raad (juli 1984). *Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.* 1984/16.

Sociaal Economische Raad (1984- 1985). *Ontwerp- advies inzake mogelijke aanpassingen van de Winkelsluitingswet.*

Sociaal Economische Raad (2 juli 1985). *Advies organisatie sociale werkvoorziening.* 85/14.

Sociaal Economische Raad (1986). *Adviezen WWV en WSW.* 86/05.

Sociaal Economische Raad (20 juni 1986). *Advies wijziging Winkelsluitingswet 86/11.*

Sociaal Economische Raad (20- 21 oktober 1987). *Advies budgetfinanciering, deregulering en decentralisatie WSW.*

Sociaal Economische Raad (28 april 1988). *Advies vaststelling rechtspositie en arbeidsvoorwaarden WSW.* 88/06.

Sociaal Economische Raad (21 september 1988). *Adviezen WWV en WSW.* 88/13.

Sociaal Economische Raad. (juli 1992). *Advies zorgvuldige toelating tot de sociale werkvoorziening.*

Sociaal Economische Raad. (december 1992). *Advies afschaffing onderscheid A-/B- categorie in de sociale werkvoorziening.*

Sociaal Economische Raad. (maart 1995). *Deregulering Winkelsluitingswet. 95/02.* Staatsblad 2002, 165.

Spreeuwenberg, C. (1981). *Huisarts en stervenshulp. Een exploratief onderzoek naar de stervenshulp van de huisarts en naar de invloed hiervan op het geëigend sterven van de patient.* Deventer: Van Loghum Slaterus.

Staatscommissie Euthanasie (1985). *Rapport van de Staatscommissie Euthanasie.* 's- Gravenhage: Staatsdrukkerij.

Stichting Vrijwillige Euthanasie (1975). *De dood komt soms te laat... Een brochure van de stichting vrijwillige euthanasie*

Stichting Vrijwillige Euthanasie (1980). *Euthanasie en zelfdoding. Discussienota juni 1980.*

Stoop, J.P. (2001). *Om het volvoeren van een christelijke staatkunde: de Anti- Revolutionaire Partij in het Interbellum.* Uitgeverij Verloren.

The, Anne- Mei. (2008). *Verlossers naast God.* Centraal Boekhuis.

TNO. (2002). *Belemmerende en bevorderende factoren bij de implementatie van zorgvernieuwingen in organisaties.*

Trommel,W. & Veen, Romke van der (1999). *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en berziening van de Nederlandse verzorgingsstaat.* Amsterdam: University Press.

Tweede Kamer der Staten Generaal (1929- 1930). *Regeling der Winkelsluiting.* Reeks 19.

Tweede Kamer der Staten Generaal (1930). *Tijdelijke bevoegdheid tot vaststellen van bijzondere afwijkingen van enkele bepalingen der Winkelsluitingswet 1930.* Bijlagen 265 nr 1-3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (7 mrt 1930). *54^{ste} vergadering. Ingekomen stukken. Verslag Commissie van Rapporteurs en commissie van inlichtingen.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1930- 1931). Tijdelijke bevoegdheid tot vaststellen van *bijzondere afwijkingen van enkele bepalingen der Winkelsluitingswet 1930*. 265 nr 1-3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1932- 1933). *Voorstel van wet van den heer I.H.J. Vos ex. Tot wijziging van eenige bepalingen van de Winkelsluitingswet 1930 (stbl nr 460)*. 190. nr 1- 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (10 okt 1933). *Voorstel van wet van den heer .H.J. Vos ex. tot wijziging van enige bepalingen van de Winkelsluitingswet 1930*. Bijlagen 40.2

Tweede Kamer der Staten- Generaal (16 dec 1933 tot 12 juli 1934). *Wijziging der Winkelsluitingswet 1930*. 270 nr 1-9, 12-21.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1933- 1934). *Regeling van den verkoop door middel van automaten. Koninklijke boodschap*. Bijlagen 357. nr 1- 4.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1933- 1934). *Rijksbegrooting voor het dienstjaar 1934. 1^e hoofdstuk. Memorie van antwoord*. Bijlage A.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (3 mrt 1934). *Tijdelijke bevoegdheid tot vaststellen van bijzondere afwijkingen van enkele bepalingen der Winkelsluitingswet 1930*. 265. nr 4, 5, 7- 9.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1934- 1935). *Rijksbegrooting voor het dienstjaar 1935. 1^e hoofdstuk. Memorie van antwoord*. Bijlage A.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (30 okt 1936). *Rijksbegrooting voor het dienstjaar 1937. Xde hoofdstuk. 2 X nr 7, 8*.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1936- 1937). *Regeling van den verkoop door middel van automaten*. Bijlagen 53. nr 1- 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1937- 1938). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1938. Xde hoofdstuk. Voorloopig verslag. Algemene beschouwingen. Wederinstelling va het Departement van Economische Zaken: verhouding van den landbouw tot der overige middelen van bestaan.* 2 X nr 10.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (april 1939). *Nieuwe wettelijke regeling van het binnenvaartrecht. Goedkeuring van te Geneve gesloten verdragen, enz. Verslag.* 18 nr 1

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1949- 1950). *Regeling van de winkelsluiting.* 1665 nr 1-11. Handelingen 16 maart 1949.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (13 juli 1950). *Bijeenkomst van donderdag 13 juli 1950.* 2183.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (15 augustus 1950). *Verslag van de vaste Commissie voor de Middenstand betreffende haar werkzaamheden in het zittingsjaar 1949- 1950.* 1757 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1950- 1951). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951. Hoofdstuk XII Sociale Zaken.* 1900 XII nr 6-8.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1951- 1952). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1952. Hoofdstuk XII Sociale Zaken. Memorie van toelichting.* 2300 XII nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1952- 1953). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1953. Hoofdstuk XII Sociale Zaken en Volksgezondheid. Memorie van antwoord.* 2800 XII nr 10.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1953- 1954). *Middenstandsnota 1954.* nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1953- 1954), *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1954. Hoofdstuk XII Sociale Zaken en volksgezondheid.* 3200 XII nr 10, 83B

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1954- 1955). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1955. Hoofdstuk X Economische Zaken.* nr 4, 5, 8, 10.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1954- 1955), *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1955. Hoofdstuk XII Sociale Zaken en volksgezondheid.* 3700 XII nr 2, 12.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1955- 1956). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1956. Hoofdstuk X Economische Zaken.* nr 2, 12.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1955- 1956). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1956. Hoofdstuk XII Sociale Zaken en volksgezondheid.* 4100 XII nr 2, 8.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1955- 1956). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1956. Hoofdstuk XII Sociale zaken en volksgezondheid. Memorie van toelichting.* nr 2.

Tweede Kamer der Staten. Generaal (1956- 1957). *Nota betreffende het standpunt van de Nederlandse Regering ten aanzien van twee door de Internationale Arbeidsorganisatie in haar achtendertigste zitting (Geneve, 1955) aangenomen aanbevelingen.* 4645 nr 1-2.

Tweede Kamer der Staten. Generaal (1956- 1957). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1957. Hoofdstuk XII Sociale zaken en Volksgezondheid.* 4500 XII nr 2, 8, 9.

Tweede Kamer der Staten. Generaal (1956- 1957). *Wijziging van de Winkelsluitingswet 1951.* 4617 nr 1- 6, 8- 20, 68, 200.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1957- 1958). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1958. Hoofdstuk XII Sociale zaken en Volksgezondheid.* 4900 XII nr 2, 13.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1957- 1958). *Verslag over de verrichtingen aangaande het Armbestuur over de jaren 1955 en 1956. Verslag.* 5230 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1957- 1958). *Wijziging van het hoofdstuk XI der rijksbegroting voor het dienstjaar 1957. Memorie van toelichting.* 5295 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1958- 1959). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1959. Hoofdstuk XII Sociale Zaken en Volksgezondheid. Memorie van toelichting.* 5300 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1959- 1960). *Middenstandsnota 1959.* 5819 nr 1, 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1959- 1960). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1960. Hoofdstuk XII Sociale Zaken en Volksgezondheid.* 5700 nr 2, 10.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1960- 1961). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1961. Hoofdstuk X Economische Zaken. Brief van de staatssecretaris van Economische zaken.* 6100 X nr 16.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1960- 1961). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1961. Hoofdstuk XI Sociale Zaken en Volksgezondheid. Memorie van toelichting.* 6100 XII nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1961- 1962). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1962. Hoofdstuk X Economische Zaken.* 6500 XIII nr 2, 9.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1961- 1962). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1962. Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Volksgezondheid.* 6500 nr 2, 14.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1962- 1963). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1963. Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Volksgezondheid. Memorie van antwoord.* 6900 nr 13.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1963- 1964). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1964. Hoofdstuk XIII Economische Zaken. Voorlopig verslag. Memorie van antwoord.* 7400 XIII nr 8.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1964- 1965). *Arbeidsongeschiktheidsverzekering.* 7171 nr 15.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1964- 1965). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1965. Hoofdstuk XIII Economische Zaken. Verslag van het mondeling overleg betreffende middenstands-aangelegenheden.* 7800 XIII nr 10.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1964- 1965). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1965. Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Volksgezondheid. Memorie van toelichting* 7800 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1965- 1966). *Goedkeuring van de op 18 oktober 1961 in Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest. Memorie van toelichting.* 8606 (R 533) nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1965- 1966). *Regelen inzake het bieden van aangepaste werkgelegenheid (Wet Sociale Werkvoorziening).* Reeks 8609.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1965- 1966). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1966. Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Volksgezondheid. Memorie van toelichting*. 8300 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1965- 1966). *Verslag van het mondeling overleg van de vaste commissie voor de Middenstand betreffende middenstandsvraagstukken*. 8327 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1967). *Vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving. Brief van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid*. 9201 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1967- 1968). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1968. Hoofdstuk XIII Economische Zaken. Memorie van toelichting*. 93000 XIII nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1967- 1968). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1968. Hoofdstuk XV Sociale zaken en Volksgezondheid. Verslag van een mondeling overleg*. 9300 nr 41.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1968- 1969). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1969. Hoofdstuk XIII Economische Zaken. Memorie van toelichting*. 98000 XIII nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1968- 1969). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1969. Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. 9800 nr 2, 13.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1969- 1970). *Handelingen 40^{ste} vergadering, februari 1970*. 1939

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1969- 1970). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1970. Hoofdstuk XV Sociale zaken en Volksgezondheid*. 10300 nr 2, 26.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1970- 1971). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1971. Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Memorie van toelichting*. 10900 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1972- 1973). *Rapport van de interdepartementale werkgroep ter bestudering van het vraagstuk van detailhandelsactiviteiten buiten de winkelgebieden*. 12321 nr 1, 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1972- 1973). *Urgentienota Milieubygiëne. Brief van de minister van Volksgezondheid en milieubygiëne.* nr 8.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1972- 1975). *Nadere wijziging van de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Ziektenwet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet Sociale Werkvoorziening, de Algemene burgerlijke pensioenwet en andere overheidspensioenwetten.* Reeks 12438.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1973- 1974). *Structuurnota Gezondheidszorg.* 13012 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1973- 1974). *Werk situatie van Gehandicapten in de Sociale Werkvoorziening. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken.* 12660 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1974- 1975). *Nieuwe regeling van de winkelsluiting. Winkelsluitingswet 1975.* Reeks 13247.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1974- 1975). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1975. Hoofdstuk XV Sociale Zaken.* 13100 nr 10, 11.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1975- 1976). *Matiging van de groei van de sociale voorzieningen 1977- 1980.* 13951 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1975- 1976). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976. Brief van de minister van Economische Zaken.* 13600 XIII nr 6.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1976- 1977). *3^{de} vergadering, 23 september 1976.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1976- 1977). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1977. Economische Zaken. Bijlagen I t/ m IV van de memorie van toelichting.* 14100 XIII nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1977- 1978). *Rijksbegroting voor het jaar 1978.* 14800 XV nr 27, 28, 32, 34.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1977- 1978). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1978. Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken. Begroting van uitgaven.* 14800 XIII nr 2, 7, 16.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1978- 1979). *Handelingen 25ste vergadering.* 22 november 1978.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1978- 1979). *Nota over de vraag of een bepaling over het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam in de Grondwet zou moeten worden opgenomen.* 15463 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1978- 1979). *Rijksbegroting voor het jaar 1979. Motie van het lid Dees.* 15300 XVII nr 26.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1978- 1979). *Volumebeleid. Brief van de minister en de staatssecretaris van sociale zaken.* 15650 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1979- 1980). *Geestelijke volksgezondheid.* 15996 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1979- 1980). *Knelpunten Winkelsluitingswet 1976.* 16093 nr 1- 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1979- 1980). *Rijksbegroting voor het jaar 1980. Nota naar aanleiding van het verslag.* 15800 XVII nr 18.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (7 februari 1980). *Handelingen. 46^{ste} vergadering.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1980- 1981). *Heroverweging collectieve uitgaven.* 16625 nr 1-4.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1980- 1981). *Nadere wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten (opneming in de Werkloosheidswet van werknemers in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening).* Reeks 16527.

Tweede kamer der Staten- Generaal (1980- 1981). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening*. 16429 A- C, nr 1- 8, 11- 21

Tweede kamer der Staten- Generaal (1981- 1982). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden*. 888.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1982- 1983). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden*. 836.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1982- 1983). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden*. 940.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1982- 1983). *Brief van de minister van Economische Zaken*. 17600 XIII nr 8.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1982- 1983). *Rijksbegroting voor het jaar 1983*. 17600 XV nr 8, 91, 101, 130.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1983- 1984). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden*. 256.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1983- 1984). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden*. 201.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1983- 1984). *Voorstel van wet van het lid Wessel-Tuinstra tot wijziging van de artikelen 293 en 294 van het Wetboek van Strafrecht*. Reeks 18331.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1983- 1984). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening*. 17703 nr A- C, 1- 38.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1983- 1984). *Wijziging van de Winkelsluitingswet 1976*. 17870 nr 1- 9, 147, 147a.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1984- 1985). *B- categorie in de sociale werkvoorziening*. 18932 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1984- 1985). *Motie van het lid Den Ouden- Dekkers c.s.* 18161 nr 6.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1984- 1985). *Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden 1983- 1984. Jaarrapport.* 18647 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1984- 1985). *Rijksbegroting door het jaar 1985.* 18600 XV nr 104, 112.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1984- 1985). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1984.* 18918 nr 1, 2, 23

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1985- 1986). *Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden.* 526, 572, 573.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1985- 1986). *Kabinetsformatie 1986. Brief van de minister- president, minister van Algemene Zaken.* 19555 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1985- 1986). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1986. Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken.* 19200 XIII nr 11.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1985- 1986). *Voorstel van wet van het lid Groenman tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1976.* 19348 nr 1- 19, A, 9 herdruk, 16 herdruk.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1985- 1986). *Voorstel van wet van het lid Wessel-Tuinstra tot wijziging van de artikelen 293 en 294 van het Wetboek van Strafrecht.* 18831 nr 8 en 9.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1985- 1986). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening op enkele onderdelen.* 18810 nr A, B, 1- 25.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (17 febr 1986). *Handelingen. Euthanasie. 50ste vergadering: Vaste commissies voor Justitie en voor de Volksgezondheid.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (10 mrt 1986). *Handelingen. Euthanasie. 55ste vergadering: Vaste commissies voor Justitie en voor de Volksgezondheid.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1986- 1987). *Beleidsvoornemens Winkelsluitingswet 1976.* 20035 nr 1 t/m 4.

Tweede Kamer der Staten Generaal. (1986- 1987). *Euthanasiewet.* Reeks 19359.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1986- 1987). *Rijksbegroting voor het jaar 1987. Brief van de minister van Sociale Zaken en werkgelegenheid,* 19700 XV nr 78.

Tweede Kamer der Staten- Generaal. (1986- 1987). *Voorstel van wet van het lid Groenman tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1976.* Reeks 19348.

Tweede Kamer der Staten Generaal. (1987- 1988). *Regelen met betrekking tot de hulpverlening door een geneeskundige die zich beroept op overmacht bij levensbeëindiging op uitdrukkelijk en ernstig verlangen van een patiënt.* Reeks 20383.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1987- 1988). *Structuur en financiering gezondheidszorg.* 19945 nr 28.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1987- 1988). *Wijziging van artikel 25 van de Wet Sociale Werkvoorziening.* 19845 nr 1- 6.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1987- 1988). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening op enkele onderdelen (Experiment budgetfinanciering; decentralisatie; deregulering).* 20512 nr A, 1- 21.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1988- 1989). *Voorstel van wet van de leden Schartman en G. Terpstra tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 (tweede koopavond),* 21000 nr 1- 4.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1988- 1989). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden).* 21153 nr 1- 8.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1988- 1989) *Wijziging van de Winkelsluitingswet 1976.* 20980 A, B, 1- 9.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (27 april 1989). *Handelingen. Euthanasie. 73^{ste} vergadering.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (28 nov 1989). *Handelingen. Regeringsverklaring. 15^{de} vergadering.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1989- 1990). *Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet.* Reeks 21063.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1989- 1990). *Optimale benutting van arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening.* 21552 nr 1, 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1989- 1990). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1990. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk XIII (ministerie van Economische Zaken) voor het jaar 1990.* 21300 XIII nr 80.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1989- 1990). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk XIII (Ministerie van Economische Zaken) voor het jaar 1990.* 21300 XIII nr 2, 3, 50.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1989- 1990). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk XII (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) voor het jaar 1990.* 21300 XII nr 50.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1989- 1990). *Werken aan zorgvernieuwing.* 21545 nr 1 t/m 14.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Hoofdpijnen van een nieuwe uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen.* 22011 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Kwaliteit van zorg.* 22113 nr 1 t/m 9.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Nota sociale zekerheid 1991.* 21807 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1991. Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken*. 21800 XIII nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Tussenbalans 1991*. 21998 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk XV (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) voor het jaar 1991*. 21800 XV nr 70, 71, 81, 91.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Wijziging van de winkelsluitingswet 1976*. Reeks 21963.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1990- 1991). *Zicht op wetgeving*. 22008 nr 1-2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1991- 1992). *Decentralisatie*. 22236 nr 9.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1991- 1992). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk XV (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) voor het jaar 1992*. 22300 XV nr 12, 59, 73, 92.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Arbeidsvoorzieningsbeleid*. 21477 nr 13, 23.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Raad op maat. Rapport van de bijzondere commissie vraagpunten Adviesorganen*. 21427 nr 29.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1993. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk XIII (ministerie van Economische Zaken) voor het jaar 1993*. 22800 XIII nr 2, 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Sociale vernieuwing*. 21455 nr 42, 55.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk XV (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) voor het jaar 1993*. 22800 XV nr 63.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Wijziging van de Gemeentewet en van een aantal andere wetten met het oog op de invoering van de Gemeentewet en vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Gemeentewet (Invoeringswet Gemeentewet). Memorie van toelichting*. 22893 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1992- 1993). *Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband ,et de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende ouderdagvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling*. Reeks 22820.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *De Kwaliteit van zorginstellingen (kwaliteitswet zorginstellingen)*. 23633 A.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Decentralisatie. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken*. 22236 nr 27.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Handelingen. 46^{ste} vergadering*. 3401

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Kabinetsformatie 1994. Brief van de formateur*. 23715 nr 11 herdruk.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk XV (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) voor het jaar 1994*. 23400 XV nr 30, 45.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Verlenging van de werkingsduur van enkele onderdelen van de wet van 28 september 1988. Stb 440 (verlenging van het experiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering van de Wet Sociale Werkvoorziening)*.. 23631 nr 1-5.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Vervolgingsbeleid inzake euthanasie. Brief van de minister van Justitie*. Reeks 23877.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (16 febr 1994). *Handelingen. Regeling van werkzaamheden*. 51^{ste} vergadering.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1994- 1995). *Liberalisering van de Winkelsluitingswet*. 24035 nr 1; 20; 36

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1994- 1995). *Vaststelling van ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels (Winkeltijdenwet)*. 24226 nr 1- 17, A, B.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1994- 1995). *Wetgeving: organisatie, proces en produkt*. 23710 nr 4 herdruk.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (25 aug; 30 aug; 12 sept 1995). *Handelingen Kwaliteitswet zorginstellingen*.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (12 sept 1995). *Stemverklaringen Kwaliteitswet zorginstellingen*.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1996- 1997). *Aan de orde is de behandeling van: het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 1997*. 25000 XIII nr 16. Handelingen 1045- 1069.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1996- 1997). *Gesubsidieerde arbeid*. 25070 nr 1- 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1996- 1997). *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*. Reeks 24787.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1996- 1997). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Aanhangselnummer 1515.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1997- 1998). *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Brief van de ministers van Economische Zaken en van Justitie*. 27036 nr 87, 113.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1997- 1998). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 1998*. 25600 XIII nr 2- 21.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1997- 1998). *Voorstel van wet van de leden Van Boxtel, M.M.H. Kamp en Swildens-Rozendaal tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van de Wet op de lijkbezorging inzake levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding*. 26000 nr 1-6.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1997- 1998). *Wijziging van de Drank- en Horecawet. Memorie van toelichting*. 25969 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1998- 1999). *Uitvoering toezicht gemeentelijke sociale-zekerheidswetten*. nr 1, 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1998- 1999). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 1999. Brief van de minister van Economische Zaken*. 26200 XIII nr 54.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1998- 1999). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 1998*. nr 25600 XVI nr 71.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1999- 2000). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2000*. 26800 XIII nr 33- 36; 41; handelingen 2347.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1999- 2000). *Voornemen tot opzegging van het Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren (Verdrag nr. 106, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 40ste zitting); Genève, 26 juni 1957 (Trb. 1964, 61). Verslag*. 26988 nr 5.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1999- 2000). *Voorstel van wet van de leden Bussemaker en Van Dijke tot wijziging van de Arbeidstijdenwet en het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van zeggenschap van werknemers over arbeidstijden. Memorie van toelichting*. 27224 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1999- 2000). *Voorstel van wet van het lid Bakker tot wijziging van de Arbeidstijdenwet, het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling (gewetensbezwaren zondagsarbeid). Memorie van toelichting*. 27075 nr 3.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (1999- 2000). *Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met het vervallen van de mogelijkheid om op verzoek van een gemeente een andere subsidie te verlenen dan zou voortvloeien uit de reguliere toepassing van die wet.* 27167 nr 1- 4.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (21, 22, 23, 29 nov 2000). *Handelingen Euthanasie.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2000- 2001). *Financiële verantwoordingen over het jaar 2000.* 27700 nr 11

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2000- 2001). *Interdepartementaal beleidsonderzoek: Toekomst van het arbeidsmarktbeleid.* 27914 nr 1

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2000- 2001). *Toetsing van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding en wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van de Wet op de lijkbezorging (Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.* Reeks 26691.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2000- 2001). *Patiënten/ consumentenbeleid.* Reeks 27807.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (9, 10 april 2001). *Handelingen.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (7 nov 2001). *Handelingen. Justitie. 20^{ste} vergadering.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (20 nov 2001). *Algemene politieke beschouwingen.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (4 dec 2001). *Handelingen. Volksgezondheid Welzijn en Sport.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2001- 2002). *Aanhangsel van de handelingen* 1020, 1212, 1523.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2001- 2002). *Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen.* Reeks 28439.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2001- 2002). *Sociale werkvoorziening. Verslag van een algemeen overleg.* 28130 nr 1, 2, 4, 5.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2001- 2002). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2002. Brief van de minister van Economische Zaken.* 28000 XIII nr 47.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2001- 2002). *Wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector.* Reeks 28489.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (27 nov 2002). *Handelingen. Volksgezondheid Welzijn en Sport.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2002- 2003). *Jaarverslag 2002 van de Regionale toetsingscommissie Euthanasie.*

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2002- 2003). *Aanhangsel van de handelingen* 183

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2002- 2003). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2003.* 28600 XVI nr 2, 22, 152.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2003- 2004). *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI). Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid.* 26448 nr 87.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2003- 2004). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer.* 28831 nr 1, 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2003- 2004). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2004.* 29200 XIII Handelingen nr 493.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2003- 2004). *Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met name in verband met de overgang van de indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening van de gemeenten naar de Centrale organisatie werk en inkomen en verruiming van de mogelijkheden tot begeleid werken in het kader van de Wet sociale werkvoorziening, alsmede een aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht en de Beroepswet terzake.* Reeks 29225.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2004- 2005). *Aanhangsel van de handelingen* 515.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2004- 2005). *Palliatieve zorg. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. 29509 nr 4.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2004- 2005). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2005. Memorie van toelichting*. 29800 XIII nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2004- 2005). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2005*. 29800 XVI nr 4, 108

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2005- 2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. 30498 nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2005- 2006). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*. 30300 XIII nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2005- 2008). *Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen*. Reeks 30673.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2006- 2007). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2007. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken*. 30800 XIII nr 8.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2006- 2007). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2007*. 30800 XVI nr 15.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2006- 2007). *Voorstel van wet van de leden Van der Vlies en Gesthuizen tot verduidelijking van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet*. Reeks 30914.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (12 dec 2007). *Handelingen Kwaliteitszorg cure en care*.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (18 dec 2007). *Stemverklaringen Kwaliteitszorg cure en care*.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2007- 2008). *Acute zorg. Brief van de minister en staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport*. 29247 nr 75.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2007- 2008). *Patiënten en cliënten. Brief van de minister en staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport*. 31476 nr 1.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2007- 2008). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2008*. 31200 XVI nr 2, 81, 127, 140

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2008- 2009). *Herziening zorgstelsel*. 29689 nr 254.

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2008- 2009). *Implementatie kwaliteitswet zorginstellingen*. 31961 nr 1-2-5.

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2008- 2009). *Kwaliteit van zorg. Brief van de minister en staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport*. 31765 nr 1, 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2008- 2009). *Sociale werkvoorziening*. Reeks 29817.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2008- 2009). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2009*. 31700 XVI nr 2.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2008- 2009). *Wijziging van de Winkeltijdenwet met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente*. Reeks 31728.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2009- 2010). *Integraal afwegingskader*. 31731 nr 6.

Tweede Kamer der Staten- Generaal (2009- 2010). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2010*. 32123 XVI nr 2.

Veerman, T.J. & Cuelenaere, B. & Doorn, M van. (2003). *WSW: Het proces van aanmelding tot en met plaatsing*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006). *De WSW in beweging*.

Verkaik, A. & Finkelfoger, J. & Martinot, F. & Warmerdam, M. (2001). *Evaluatie Wiv/ Wsw. Deelrapport Bereik en resultaat*. Den Haag.

Verweij- Jonker Instituut (1996). *Tussen wens en werkelijkheid. Een onderzoek naar het proces van omgaan met een verzoek om euthanasie of hulp bij zelfdoding*.

Voet, G.W. van der. (2005). *De kwaliteit van WMCZ als medezeggenschapswet*.

Vrie, N.J. van de (2008). *Modernisering van de Wet Sociale Werkvoorziening*. Deventer: Kluwer.

Weyers, Heleen. (2004). *Euthanasie: het proces van rechtsverandering*. Amsterdam: University Press.

Ziekenfondsraad.(1992). *Kwaliteitswet zorginstellingen*. Uitgave van de ziekenfondsraad 558.

ZonMw. (2001). *Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen*. Den Haag

ZonMw (2007). *Evaluatie wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding*. Den Haag.

Curriculum Vitae

Meyken Houppermans is geboren in Eindhoven en opgegroeid in Oirschot. Haar curriculum vitae kenmerkt zich door haar streven naar synergie tussen wetenschappelijke kennis en praktijkervaring.

Na het atheneum studeerde zij in de avonduren de studie Personeel en Arbeid aan de Hogeschool Rotterdam, afstudeerrichting beleidskunde. Gelijktijdig werkte Meyken op projectbasis in de branches van werving en selectie en van de sociale zekerheid. Tijdens haar studie volgde Meyken diverse sportcursussen en werkte zij als sportinstructeur en coördinator bij verschillende sportorganisaties.

Hierna volgde Meyken de deeltijdstudie sociologie, master Arbeid Organisatie en Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij studeerde zij af op de ex ante evaluatie van de levensloopregeling. Gelijktijdig maakte Meyken de overstap naar de rijksoverheid, als beleidsonderzoeker bij de Directie Beleidsevaluatie/ Beleidscontrol van het ministerie van Defensie en later als beleidsadviseur bij Bureau Bestuursraad van het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie.

Aan de Erasmus Academie heeft Meyken de master Beleidsonderzoek gevolgd en afgerond met een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding bij de rijksoverheid. Eind 2008 heeft dit onderzoek een vervolg gekregen met een promotieonderzoek waarvan voorliggend proefschrift het resultaat is. Tijdens dit onderzoek is Meyken werkzaam als adjunct- secretaris voor de commissie Onderzoek naar seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms- Katholieke Kerk.