
Hoofdstuk 5

Beleid en vraagstellingen

In dit hoofdstuk komt aan de orde een omschrijving van beleid (5.1), waarna wordt ingegaan op de mate van doordachtheid van beleid (5.2). Voorts wordt aandacht besteed aan de vraag, waarom het openbaar bestuur zich met bepaalde thema's bemoeit, en waarom bepaalde thema's verwaarloosd worden (5.3 en 5.4).

Vervolgens wordt ingegaan op vraagstelling drie, de omvang en inhoud van het gemeentelijk gezondheidsbeleid (5.5). De determinanten van verschillen in omvang van beleid, de vierde vraagstelling, komt in 5.6 aan de orde. De vijfde vraagstelling gaat in op de mate van doelgerichtheid van beleid (5.7), en zesde vraagstelling op de determinanten van verschillen in de mate van doelgerichtheid van beleid (5.8). Tot slot wordt het model gepresenteerd dat in deze studie gehanteerd zal worden (5.9).

5.1 Beleid

Onder beleid wordt vaak verstaan het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf 1998, 17-35). Er zijn minder pretentieuze definities: Dye (Dye 1987) omschrijft beleid als "Public policy is whatever governments choose to do or not to do". Er is geen ander criterium dan het handelen zelf, en of dat rationeel, planmatig, finaal, of zelfs wetenschappelijk is, doet in het geheel niet ter zake.

Beleid kan worden gezien als – wellicht enige – reactie die het openbaar bestuur kan geven om problemen in de samenleving op te lossen. De bedoeling van een beleid is dan de kloof te overbruggen die er bestaat tussen de bestaande toestand en de door de beleidsmaker en/of groeperingen in de samenleving wenselijk geachte toestand. In ieder geval wil het openbaar bestuur in de samenleving de indruk vestigen dat het bezig is die kloof te overbruggen; een en ander neemt niet weg dat de beleidsmakers zich zeer bewust kunnen zijn van het overwegend

communicatieve of principiële karakter en derhalve onuitvoerbare karakter van hun beleid of beleidsvoornemens (Edelman 1976).

De wijze waarop verderop gemeentelijk gezondheidsbeleid is benaderd concentreert zich op wat gemeenten zeggen dat ze doen of zeggen dat ze zullen doen blijkens een tweetal documenten, het Collegeprogramma over de periode 1994-1998 en de Begroting over 1996. Deze benadering sluit min of meer aan bij de omschrijving van Dye, en sluit maatregelen met een eventueel overwegend communicatief karakter van dat beleid expliciet in. Een nadere uiteenzetting van het begrip gemeentelijk gezondheidsbeleid is gegeven in hoofdstuk 3.

5.2 Mate van doordachtheid van beleid

Een vraag is, in hoeverre het mogelijk is om door middel van een beleid de maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Een drietal opvattingen hierover wordt kort aangeduid. Door aanhangers van de synoptisch-rationele school wordt de opvatting voorgestaan als zouden bij de beleidsvoorbereiding alle consequenties van alle denkbare alternatieve oplossingen doordacht worden; dit wordt de synoptische benadering genoemd. De beleidsmaker beschikt in deze visie over volledige informatie. Binnen het kader van deze opvatting is de beleidsmaker vrij om op elk moment de 'beste' oplossing te kiezen, en daarmee eventueel een geheel nieuw beleid te beginnen. Uitgangspunt van deze optiek is dat maatschappelijke ontwikkelingen door middel van een beleid gestuurd kunnen worden.

Hiertegenover staat de opvatting dat beleidsvorming incrementeel (Lindblom 1959, 79-88) is. Hiermee wordt bedoeld dat nieuw te vormen beleid in overwegende mate bepaald wordt door beleid dat reeds aanwezig is. Deze opvatting is mede gebaseerd op de opvatting dat de mens niet in staat is volledige informatie te overzien er te verwerken (Simon 1957). 'Goed' beleid is dat beleid waarover de meest betrokken groeperingen in de samenleving en de beleidsmakers het eens zijn. Nieuw beleid groeit zo als het ware aan aan reeds bestaand beleid, en het is niet mogelijk om plotseling een geheel nieuw beleid te beginnen. Lindblom vat dit model niet slechts op als een beschrijving van de werkelijkheid, maar kent er ook

een normatieve betekenis aan toe. Critici verwijten hem dan dat hij op een onaanvaardbare wijze bezig is met niveauverwarring (Faludi 1973, 113-26). Tevens wordt gesteld dat het incrementalisme leidt tot conservatisme (Dror 1964, 153-7) en tot een verbrokkelde beleidsvorming. De mogelijkheid dat een belangrijk alternatief niet in de beschouwing wordt betrokken is voorts een punt van kritiek.

Er is getracht een zekere mate van synthese te bereiken tussen de hierboven geschetste opvattingen. Genoemd wordt hier Etzioni en diens mixed-scanning benadering (Etzioni 1968; Etzioni 1973, 217-29). Dit houdt in dat de overheid voor een zeer groot deel gebonden is door het voorgaande beleid, en te werk gaat als door Lindblom beschreven. Echter, voor meer fundamentele keuzen gesteld, past zij de synoptische werkwijze toe. De manier van mixed-scanning verkleint de kans dat belangrijke alternatieven over het hoofd worden gezien. In deze visie kunnen maatschappelijke ontwikkelingen door middel van beleid worden gestuurd, zij het dan dat het beleid bij verreweg de meeste gevallen aan zal moeten sluiten bij het bestaande beleid.

In dit onderzoek wordt aansluiting gezocht bij een visie op beleid als sturingsinstrument, waarbij – in het kader van dit onderzoek – geen nadere eisen worden gesteld aan het synoptische gehalte van dat beleid. Wel is nagegaan of de gevonden beleidsmaatregelen gerelateerd waren aan een doel.

Hoogerwerf (Hoogerwerf 1984, 493-531) en recenter ook Van Heffen (Van Heffen 1993) laten zien, dat beleidsmaatregelen altijd zijn gekoppeld aan door de actor gehanteerde doelen. De wetenschappelijke onderbouwdheid van allerlei vooronderstellingen omtrent doel-middel relaties, oorzaak-gevolg relaties en normen en waarden hoeft niet groot te zijn cq kan geheel afwezig zijn, maar een feit is dat actoren met betrekking tot het deel van de samenleving waarop het beleid zich richt en de rol die het (voorgenomen) beleid daarin speelt, een bepaalde beleidstheorie hanteren.

5.3 Waarom houdt het beleid zich met bepaalde problemen bezig?

Samenlevingen zijn waar het gaat om de rol van de overheid in die samenleving verschillend georganiseerd. Zo bestond voor 1989 in Centraal-Europa nauwelijks

een markt; de staat vervulde die rol. Sindsdien zijn de landen uit die regio in een pijnlijk transitieproces verwickeld geraakt op weg naar meer markt en minder overheid (Biessen et al. 1999). Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich landen waar de overheid zich met bijna niets bezig lijkt te houden en alles overlaat aan een meestal zeer gebrekkig functionerende markt. Binnen een samenleving worden afspraken gemaakt over wat de taken van de overheid zijn en welke taken aan de markt overgelaten zullen worden. In eerste instantie houdt de overheid zich bezig met collectieve goederen en de markt is de plaats waar individuele goederen worden verhandeld (Koopmans et al. 1991). Binnen de groep individuele goederen is een groot aantal waar de overheid zelf de voortbrenging ervan ter hand neemt, of vergaande invloed wil hebben op het gedrag van marktpartijen. De samenleving maakt daarover afspraken, meestal in de vorm van wetten. Veranderingen van deze afspraken – ‘privatisering’ of ‘verstatelijking’ – gaan meestal gepaard met veel maatschappelijk rumoer en verzet, vooral als het veranderingsproces bepaalde verworven rechten aantast. Het terrein waar de overheid zich mee bezig houdt, is per samenleving verschillend en ook in de tijd niet constant. De inhoud van het overheidsbeleid varieert derhalve ook.

Voordat het openbaar bestuur een beleid kan voeren, is het noodzakelijk dat een beleidsprobleem als zodanig wordt herkend en erkend. Het is niet vanzelfsprekend dat een groot of belangrijk probleem als het ware vanzelf leidt tot een omvangrijk of intensief beleid om het probleem mee te lijf te gaan. Over deze kwestie, de totstandkoming van de agenda, zijn een aantal theorieën in omloop. Daarvan zullen er hieronder drie kort worden beschreven, te weten het barrièremodel van Bachrach en Baratz, het relatieve aandachtsmodel van Namenwirth en voor Nederland De Vries, en het stromenmodel van Kingdon. Alle drie de modellen gaan in op de vraag waarom een bepaald thema de agenda bereikt en wat de rol van de actor daarbij is.

Het barrièremodel

Bachrach en Baratz hebben in 1970 (Bachrach and Baratz 1970a), daarbij voortbouwend op hun eerdere werk van het begin van de jaren zestig (Bachrach and Baratz 1962, 947-52; Bachrach and Baratz 1963, 632-42), een agendavormingsmodel geschetst waarvoor het eerst systematisch aandacht wordt gegeven aan de tegenspoed die een bepaald thema op zijn weg van latente

behoefte tot uitgevoerd beleid kan tegenkomen. Met een algemene term noemden beide auteurs dit fenomeen in 1962 'nondecisions'; in het genoemde werk uit 1970 worden verschillende onderdelen van het begrip 'nondecision' nader gespecificeerd. Evenals Lindblom (Lindblom 1980) vragen Bachrach en Baratz zich af hoe het komt dat een democratische samenleving niet een frontale aanval inzet op de ongelijke verdeling van welvaart in de maatschappij en de daarbij behorende privileges. Lindblom stelt dat er sprake is van een 'bias of societies toward the status quo'; Bachrach en Baratz proberen te expliciteren waaruit deze 'bias' bestaat. Daartoe ontwikkelen ze een model, dat in sterk gestileerde vorm lijkt op een kanaal met een viertal sluizen (Bachrach and Baratz 1970a). Na de presentatie van oorspronkelijke model zijn er diverse variaties op voorgesteld, die meestal betrekking hebben op de te onderscheiden fasen van het beleidsproces en op de plaats van en het aantal barrières.

Er zijn in een maatschappij personen of groepen die op een gegeven moment inzien dat de waardenverdeling in de samenleving aan een herziening toe is. Vervolgens proberen zij hun tot dan toe min of meer latente behoefte als manifeste wens op de agenda te krijgen. Die personen en groepen die belang hebben bij het in stand houden van de bestaande waardenverdeling zullen derhalve proberen om het thema, dat een uiting is van de gewenste reallocatie van waarden ofwel niet op de agenda te krijgen, ofwel in een zo gemitigeerd mogelijke vorm op de agenda te krijgen. De eerste barrière bestaat uit een 'prevention of want-demand conversion'. Het milieubeleid na de Tweede Wereldoorlog is hiervan een voorbeeld: overheersende waarden omtrent economische groei hebben lange tijd voorkomen dat de milieuproblematiek door het openbaar bestuur als problematisch werd ervaren.

De tweede fase bestaat uit het aandragen van oplossingen en alternatieven die het beoogde beleidseffect dichterbij dienen te brengen. Gezocht wordt naar thema's die in beginsel een plaats op de besluitvormingsagenda zouden kunnen krijgen. Ook deze stap kan verhinderd worden: de 'prevention of demand-issue conversion'. De fase van de besluitvorming wordt bepaald door allerlei regels met betrekking tot die besluitvorming: de vorm waarin een besluit genomen moet worden, adviesprocedures, stemprocedures enzovoorts. Deze regels zijn niet neutraal maar

worden gebruikt als barrière. Nadat een besluit is genomen hoeft niet altijd het besluit te worden uitgevoerd. Ook hier kan een barrière worden onderscheiden. Diegenen die maatschappelijke veranderingen nastreven krijgen te maken met verschillende momenten waarop hun voorstellen kunnen worden gedeformeerd tot voorstellen die geheel andere beleidseffecten teweeg kunnen brengen dan oorspronkelijk de bedoeling was. Een veranderaar dient ook te beseffen dat hij alle aanwezige barrières moet nemen om de gewenste beleidseffecten te bereiken; in tegenstelling tot degene die de verandering niet wil: het gesloten houden van één barrière is voldoende om een verandering niet door te laten gaan. In de wereld van Bachrach en Baratz hebben actoren een actieve rol: ze proberen de hun welgevallige voorstellen op de agenda te krijgen, terwijl andere actoren diezelfde maar hun onwelgevallige voorstellen proberen de agenda niet te laten bereiken.

Het relatieve aandachtsmodel

Namenwirth (Namenwirth 1973, 649-83) heeft geprobeerd een verklaring te vinden voor de verschuiving in de belangstelling van de congressen van de Republikeinse Partij en de Democratische partij in de Verenigde Staten over de periode van 1844 tot 1964. Net als bij het barrièremodel wordt ervan uitgegaan dat er in de samenleving meer problemen tegelijk aanwezig zijn, dan de overheid baas kan. Deze vooronderstelling leidt tot de stelling dat de overheid moet kiezen welk probleem voorrang heeft. En het is lang niet altijd zo, dat hoe groter het probleem, hoe eerder het op de agenda komt. Omdat Namenwirth beschikt over gekwantificeerde gegevens over een hele lange periode, blijkt het mogelijk ze aan een nadere analyse te onderwerpen met de vraag, of er in de wisselingen in de aandacht ook een bepaald systeem aanwezig is. Hij komt dan tot een viertal fasen, die in een soort 'wheel of time' elkaar met een vaste tussenpoos steeds weer opvolgen en waarin steeds de aandacht min of meer dominant gericht is op het onderwerp van die fase. Die fasen zijn de expressieve fase, de adaptieve fase, de instrumentele fase, en de integratieve fase; daarna begint weer de expressieve fase. Of een onderwerp op de agenda komt is dus vooral afhankelijk van de fase waarin de gerichtheid van de aandacht van het openbaar bestuur zich bevindt. In de expressieve fase is de overheid gericht op het identificeren van problemen die nadere regeling behoeven. De overheid heroriënteert zich, is in discussie, met

zichzelf en met organisaties uit de samenleving om te achterhalen welke problemen er nog meer door de overheid geregeld zouden moeten worden. Daarna komt de adaptieve fase: het daadwerkelijk omzetten van de gediagnosticeerde problemen in wetgeving, in structuren etc. Als een deel van deze problemen is opgelost, verschuift de aandacht van het openbaar bestuur in de instrumentele naar het zo goed mogelijk laten lopen van het tot stand gebrachte. Met andere woorden, de blik verschuift naar binnen, naar de efficiëntie. Na een dergelijke periode ontstaat als een reactie op de naar binnen gekeerde blik van de overheid de vierde periode, de integratieve periode. In deze periode worden de bereikte resultaten gewogen en is ook weer meer ruimte voor de problemen in de samenleving. Daarna komt de expressieve fase terug. Het totale ronddraaien van het tijdswiel zou plusminus 50 jaar in beslag nemen en de afzonderlijke fasen 12 jaar, hoewel oorlogen etc. de duur van deze fasen kunnen verstoren. De rol van de actor is in dit model zeer beperkt: grootse gedachten hebben geen kans om op de agenda te komen in een periode van efficiëntie, die soms gepaard gaat met privatisering of andere vormen van ontstatelijking.

De Vries (De Vries 1996, 71-92) heeft dit model in Nederland geïntroduceerd. Hij heeft er aan toe gevoegd, althans explicieter de aandacht gevestigd op het feit dat binnen het kader van dit model de aandacht geschonken wordt aan wat eerst is verwaarloosd; en dat de mate van verwaarlozing een determinant is voor de aandacht die een onderwerp krijgt (De Vries 1999, 207-31). Beleidsverandering, zo stelt De Vries in dit artikel, komt voort uit de onmogelijkheid om de verwaarloosde aspecten in het bestaande beleid nog langer te verwaarlozen. Het prioriteren van nieuwe beleidsaspecten gaat altijd tegelijkertijd gepaard met verwaarlozing van het bestaande beleid (Namenwirth and Weber 1987). Ook Rose (Rose 1990, 263-91) wijst hier in wezen ook op, als hij laat zien dat nieuwe beleidsmakers aandacht besteden aan hun eigen, nieuwe beleidsprioriteiten onder relatieve verwaarlozing van het bestaande beleid, de beleidserfenis, hoewel wetgeving en instituties uit het verleden het voor een nieuwe regering onmogelijk maken om met een schone lei te beginnen. Winsemius gaat er van uit, dat beleid, net als een product een soort levenscyclus heeft: erkenning, beleidsformulering, oplossing en beheer (Winsemius 1986). In de eerste fase is er veel discussie, in de laatste fase niet meer. Toepassing van de theorie van de relatieve aandacht leidt ertoe, dat een prioritering

van nieuwe aspecten van beleid over de gehele breedte van het beleid zal plaats vinden: er vindt als het ware een nieuwe 'beleidsgeneratie' plaats. De Vries laat zien dat het bestaan van dergelijke beleidsgeneraties aannemelijk is (De Vries 1999, 207-31).

Het stromenmodel

Kingdon probeert in zijn boek over agendavorming (Kingdon 1984) eveneens bij te dragen aan inzicht in dit ingewikkelde proces, alleen hij gaat op een andere wijze te werk dan Eyestone (Eyestone 1978) en Bachrach en Baratz (Bachrach and Baratz 1970a; Bachrach and Baratz 1962, 947-52; Bachrach and Baratz 1963, 632-42). Hij maakt daarbij onderscheid tussen de participanten, de problemen, de oplossingen en de politieke achtergrond.

Allereerst de spelers van het spel, de participanten. Om te beginnen zijn er de participanten binnen het openbaar bestuur. Daarvan heeft met name - in de Amerikaanse situatie - de president invloed op de agenda, de ambtenaren hebben invloed op de alternatieven en meer nog op de implementatie van het gekozen alternatief en het parlement heeft invloed op de agenda alsmede op de alternatieven. Een scheiding tussen deelnemers binnen en buiten het openbaar bestuur is niet precies aan te geven. Toch wordt zo de volgende groep onderscheiden: de participanten buiten het openbaar bestuur. Belangengroepen kunnen zich vooral sterk maken om bepaalde thema's niet op de agenda toegelaten te krijgen. Wetenschappers spelen een belangrijke rol bij de alternatieven, in mindere mate bij de agendavorming zelf. De media hebben een indirecte invloed op de agenda via de publieke opinie en verkiezingen, die beide wel invloed op de agenda hebben.

Met betrekking tot het proces merkt Kingdon op, dat het een combinatie van factoren is, die verantwoordelijk is voor de beweging rond een thema om het op de agenda te krijgen (Kingdon 1984). 'Rain, soil, and good luck' doen een zaadje groeien. De structuur van zijn boek berust voor een groot deel op het artikel van Cohen, March en Olson over het 'garbage can'-model (Cohen et al. 1972, 1-25). Cohen et al. laten in dat artikel zien dat het besluitvormingsproces in organisaties met een bepaalde structuur - door hen 'organized anarchy' genoemd - het best te begrijpen is als een vat waarin gedurende enige tijd een aantal problemen

aanwezig zijn, een aantal oplossingen, een aantal deelnemers en een aantal keuzemomenten. Soms kan aan een bepaald keuzemoment een deelnemer en een oplossing gekoppeld worden, waaraan dan een of meer problemen gekoppeld kunnen worden. Waar het in dit model met name om gaat is dat er van elkaar onafhankelijke stromen zijn, die soms, min of meer toevallig op het juiste moment contact met elkaar krijgen. Leek het barrièremodel op een kanaal met sluizen, het stromenmodel lijkt het meest op een soort langgerekte rivierdelta waar de drie rivieren zo nu en dan contact met elkaar maken.

Toegepast op het openbaar bestuur ziet Kingdon drie hoofdstromen. Verscheidene problemen vragen om de erkenning van het openbaar bestuur. Vervolgens is er een gemeenschap van beleidsmensen die zich bezig houdt met het genereren van allerlei oplossingen. En tot slot is er de meer politieke stroom, bestaand uit zaken als de publieke opinie, verkiezingsresultaten en de lobby's van belangenbehartigers. Soms komen de stromen bij elkaar: een probleem is hoog op de agenda gekomen, er is een oplossing voorhanden en het politieke klimaat is rijp voor het maken van een keus. Het lijkt misschien alsof de drie stromen willekeurig waar heen kunnen stromen; dat is niet het geval. Het echte water in de rivier kan niet bij de berg op stromen; zo zijn er ook allerlei beperkingen voor de stromen uit het model. Kingdon wijst daarop in de tweede druk van zijn boek (Kingdon 1995). De rol van de actor in dit model is beperkt. Anders dan in het barrièremodel kan hij niet veel meer dan 'het toeval een handje helpen' als de gelegenheid zich daartoe voordoet.

Er is een aantal redenen waarom een situatie zoveel aandacht krijgt dat het een probleem wordt. Kingdon noemt een aantal. Allereerst kunnen indicatoren de aandacht vestigen op een misstand, zoals bijvoorbeeld het stijgen van de kindersterfte. Verwant hieraan is feedbackinformatie over de uitvoering van beleid. Rampen en grote ongelukken kunnen eveneens de aandacht vestigen op een reeds lang bestaande misstand. Als er steeds geen oplossing voor een bepaald probleem komt, verslapt de aandacht ervoor. Dit is eveneens het geval als de oplossingen te duur zijn. Bij de vraag of een bepaalde situatie een probleem is, is van groot belang hoe een samenleving een dergelijke situatie waardeert: moet het echt anders? Dan is er sprake van een probleem. Uiteraard vindt nooit de samenleving in zijn geheel dat iets anders moet. Waar het om gaat, is of er een

coalitie van groepen uit die samenleving of van maatschappelijke krachten tot stand komt, die - althans voor een korte periode - zoveel steun weet te verwerven dat deze coalitie in staat is het betreffende thema op de agenda te doen verschijnen. Die coalitie van groepen hoeft geen meerderheid te zijn, het gaat erom dat dergelijke groepen zoveel - soms onevenredig veel – macht hebben dat ze besluiten op effectieve wijze weten te beïnvloeden. Ook procedures zijn in deze niet neutraal.

Voor waar het de beleidsmensen betreft die oplossingen bedenken kan het volgende gezegd worden. Binnen het hier gerefereerde model creëert men aan de lopende band oplossingen. Die oplossingen moeten aan een aantal criteria voldoen, willen ze überhaupt bruikbaar zijn. Een oplossing moet technisch haalbaar zijn en maatschappelijk aanvaardbaar zijn, en de kosten ervan moeten binnen de perken blijven. Verder moeten ze redelijk vallen bij de beslissers en aansluiten bij de waarden van andere beleidsmakers.

Er zijn, zo blijkt uit deze paragraaf, meerdere modellen die een verklaring geven voor het feit waarom een onderdeel van het openbaar bestuur, bijvoorbeeld het gemeentebestuur, zich met een bepaald probleem bezig houdt. Deze modellen kunnen behulpzaam zijn bij het ordenen van de gedachten waar het gaat om de verwachte als ook de onverwachte uitkomsten van het te verrichten onderzoek.

5.4 De beleidsagenda

De agenda is de lijst van onderwerpen of problemen waaraan het openbaar bestuur, en de mensen buiten het openbaar bestuur die daarmee nauwe betrekkingen onderhouden, op een bepaald moment serieus aandacht besteedt, c.q. besteden (Kingdon 1984). Deze omschrijving is toegespitst op de aandacht die het openbaar bestuur voor een bepaald onderwerp heeft; dat is in dit hoofdstuk relevant en sluit niet uit dat er een meer brede of anders toegespitste definitie van het woord agenda zou bestaan.

Daarnaast is het op deze plaats van belang erop te wijzen dat er binnen het openbaar bestuur een soort hiërarchie van agenda's bestaat. Het College van B&W

heeft op zijn agenda enkele grote politieke problemen en de coördinatie van het beleid in de gemeente; een wethouder zijn eigen problemen, en de hoofdtaak van een individuele ambtenaar is bijvoorbeeld het secretariaat van een werkgroep die werkt aan een bepaald thema.

De volgende omschrijving heeft betrekking op het begrip probleem, of liever gezegd, sociaal probleem. Eyestone omschrijft een sociaal probleem als een situatie die door relevante groepen in de samenleving geïdentificeerd wordt als afwijkend van een bepaalde sociale norm, of als een achteruitgang van een belangrijk aspect van de hele maatschappelijke ordening (Kingdon 1984). Kingdon voegt daaraan toe, dat het om te spreken van een probleem niet voldoende is dat een dergelijke situatie bestaat, maar dat in de maatschappij de overtuiging moet bestaan dat deze situatie veranderd moet worden. Maatschappelijke waarden spelen hierbij een belangrijke rol.

Om deze discussie te betrekken op dit onderzoek: het actief bezig zijn met een bepaalde situatie zal zich slechts dan voordoen, als die situatie een maatschappelijk probleem wordt en bij (groepen in) de maatschappij de overtuiging bestaat dat deze situatie veranderd moet worden. In de terminologie van het barrièremodel gaat het om onderwerpen, die één of een aantal barrières hebben overwonnen.

5.5 Vraagstelling 3: omvang en inhoud van het gemeentelijk gezondheidsbeleid

Iedere gemeente is verplicht een gezondheidsbeleid te voeren. Dit beleid, voorzover het zich bedient van financiële middelen, komt soms in het collegeprogramma terecht en komt in de begroting in het hoofdstuk over volksgezondheid tot uitdrukking. Lang niet al het mogelijke gezondheidsbeleid staat in dit begrotingshoofdstuk; ook buiten het hoofdstuk volksgezondheid kunnen beleidsvoornemens bestaan die de gezondheid van de bevolking van de gemeente beïnvloeden. Gedacht kan worden aan het instellen van woonerven, verkeersdrempels in de buurt van scholen, het beleid bij het afgeven van hinderwetvergunningen, de integratie van gezondheidsaspecten in

bestemmingsplannen etcetera. Het woord gezondheidsbeleid wordt in deze tekst steeds gebruikt in deze brede, facetmatige cq intersectorale betekenis. Dit onderzoek is in eerste instantie beperkt tot de concrete, schriftelijke beleidsvoorstellen. Daaraan ten grondslag liggen, zoals aan andere gedragsvormen normen en waarden, attitudes, intenties etcetera. Uiteindelijk mondt één en ander uit in concrete beleidsvoorstellen en een bedrag op de begroting. Na implementatie heeft het geïmplementeerde beleid een aantal effecten, die niet hoeven te sporen met de beleidsintenties. In dit onderzoek, en derhalve ook in de vraagstellingen, wordt niet ingegaan op het beleidsproces dat leidt tot de formulering van de beleidsvoorstellen, en ook niet op de effecten die het beleid uiteindelijk heeft gehad. Voor dit onderzoek is de keus gevallen om de agenda van het lokale openbaar bestuur af te leiden uit het Collegeprogramma 94-98 en de Begroting 96. De gedachte is geweest dat in beide documenten het gehele gemeentelijk beleid - als antwoord op problemen in de lokale samenleving - is weergegeven, voorzien moet worden van een zekere prioritering en tegen elkaar moet worden afgewogen. De functies van het Collegeprogramma hebben enerzijds te maken met de vertaling van de verkiezingsuitslag naar de politieke praktijk voor de komende periode, en kan voorts leiden tot een versterking van de positie van de Raad. Het is, net als het Regeerakkoord, een soort kader waar College en Raad zich wederzijds en naar de diverse deelnemers toe aan gebonden achten (Van Vugt 1984). Die elementen uit de gemeentelijke politiek die in de verkiezingstijd het meest gespeeld hebben, komen in het programma terug, naast uiteraard de richting van de hoofdlijnen van het al lopende beleid.

De begroting heeft een groot aantal functies. Zo onderscheiden Koopmans et al. (Koopmans et al. 1991) de autorisatiefunctie, de macro-economische functie of afwegingsfunctie en de beheerstechnische functie. Koning en Mol (Koning and Mol 1985, 293-309) voegen hier nog aan toe de bedrijfseconomische functie, de huishoudplanfunctie, en de externe functie. In het kader van dit onderzoek is vooral de tekst met betrekking tot afwegingsfunctie en de externe functie van belang. Alle voorgenomen en tegen elkaar afgewogen beleid moet immers in de begroting komen, terwijl tegelijkertijd diverse publieken – de raad, belangengroepen, individuele burgers – overtuigd moeten worden van de zin van de gemaakte keuze. De autorisatiefunctie maakt van de begroting het meest 'harde' beleidsvoornemen

van de gemeente. De wijze van onderzoek van het materiaal komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

Over de verhouding tussen Collegeprogramma en Begroting valt het volgende op te merken. In de terminologie van Winsemius (Winsemius 1986) doorloopt een bepaald thema een 'beleidslevencyclus', die vier fasen beslaat, te weten erkenning, beleidsformulering, oplossing en beheer. In de fase van de erkenning wordt er veel gediscussieerd over een thema en in de uiteindelijke fase van het beheer niet meer. Uit deze fasering kan afgeleid worden, dat voordat een bepaald nieuw thema, dat in de erkenningsfase verkeert, de begroting bereikt, eerst in het collegeprogramma genoemd moet zijn. Omgekeerd zal een thema dat in het beheersstadium verkeert, slechts een kleine kans hebben om nog in het collegeprogramma voor te komen: het is routine geworden en zal uitsluitend in de begroting worden gevonden. Overigens zal ook de mate van beleidsvrijheid medebepalend zijn voor het verschijnen van een thema in het collegeprogramma. Beleid dat verplicht is, en geen variaties in de uitvoering kent, zal minder kans hebben om in het collegeprogramma te verschijnen dan beleid waar een eigen invulling aan kan worden gegeven. Niet alle vernieuwing verschijnen tegelijkertijd in ieder Collegeprogramma. Het tempo waarin organisaties thema's overnemen is gerelateerd aan de 'mate van externe georiënteerdheid'; hoe groter deze is, hoe sneller de diffusie van de innovatie cq de introductie van het nieuwe thema (Walker 1969, 880-99). In dit verband worden wel 'koplopers', 'volgers', en 'achterblijvers' onderscheiden. In tegenstelling tot Walker, die in het door hem onderzochte materiaal determinanten van innovatiegerichtheid vond, is Gray op basis van haar onderzoek van mening dat er niet zoiets als een 'algemene innovatiegerichtheid' bestaat (Gray 1973, 1174-85).

Omvang en inhoud van het beleid

De eerste vraag in dit onderzoek is de vraag naar de omvang en inhoud van de voorstellen inzake het gemeentelijke gezondheidsbeleid. Deze vraag richt zich op de hoeveelheid en de inhoud van de beleidsmaatregelen die gerelateerd zijn aan de gezondheid van de bevolking. Het antwoord op een dergelijke vraag geeft inzicht in de hoeveelheid gezondheidsbeleid die vanuit een gemeente wordt geëntameerd. Verwacht mag worden, dat er zich tussen gemeenten verschillen zullen voordoen.

De eerste vraag heeft betrekking op de omvang en inhoud van het gezondheidsbeleid bij gemeenten. Het antwoord is in eerste instantie getalsmatig: de ene gemeente heeft een beleid dat een omvang heeft van een bepaald aantal maatregelen; een andere gemeente een ander aantal. Men kan zich met betrekking tot de maatregelen op het terrein van het gezondheidsbeleid nog aanvullende vragen stellen dan hoeveel maatregelen er in totaliteit zijn. Het gezondheidsbeleid zal worden beschreven aan de hand van een aantal thema's – de inhoud van het beleid - dat hieronder is genoemd. De eerste vraagstelling wordt dan:

Wat zijn de verschillen in omvang en inhoud van het gezondheidsbeleid bij gemeenten a) in zijn totaliteit, b) naar beleidssectoren, c) naar het onderscheid Collegeprogramma – Begroting, d) naar het onderscheid medebewind - autonomie, e) naar frequentie per maatregel en f) naar politieke aandacht die de verschillende maatregelen krijgen.

De begrippen worden hieronder toegelicht.

Totaal - Sectoren

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de opsplitsing van het begrip 'gezondheidsbeleid' in achttien sectoren cq beleidsterreinen, zoals milieu, wonen, werken enzovoorts (zie figuur 6.3). Naast de vraag naar de totale hoeveelheid beleidsmaatregelen kan men zich ook afvragen hoe deze maatregelen binnen een gemeente over de diverse sectoren verdeeld zijn.

Collegeprogramma - Begroting

Bij dit onderzoek wordt de inhoud van twee documenten geanalyseerd. Een vraag is, in hoeverre beide documenten overeenkomen, en als er verschillen zijn, op welk beleidsterrein die aanwezig zijn.

Medebewind - autonomie

Men kan beleid ook, behalve als een ongedifferentieerde hoeveelheid maatregelen uitgedrukt in een getal in totaal of per sector, indelen volgens een aantal andere criteria. Men kan zich differentiatie in maatregelen als volgt voorstellen. Er zijn maatregelen die iedere gemeente moet doen; dat is een soort eenvoudigste niveau. Overigens is dat niveau niet voor iedere gemeente exact gelijk; de gemeentegrootte

determineert tot op zekere hoogte de omvang van het verplichte beleid. Dan zijn er maatregelen die een gemeente geheel vrijwillig doet, zonder daartoe door een hogere bestuurslaag toe te zijn verplicht (Claessen 1989). Dit onderscheid medebewind – autonomie is in hoofdstuk 4 uitvoerig aan de orde geweest. Het activiteitsniveau kan op deze wijze – ook naar beleidssector - worden gedifferentieerd.

Waarom een gemeente meer doet dan strikt verplicht, hangt samen met de eisen die de bevolking aan het bestuur stelt. In het algemeen is het zo, dat een toename van differentiatie in de omgeving – een veelheid aan eisende doelgroepen, een gemeente met congestieproblemen vanwege een hoge bevolkingsdichtheid, veel sociale problemen – zal leiden tot een hogere differentiatie in het beleid.

Daarnaast kunnen de maatregelen worden gedifferentieerd naar houding ten opzichte van innovaties. Innovaties komen in de gekozen onderzoeksopzet bijna logischerwijs alleen aan de orde binnen de categorie autonome maatregelen. Men spreekt in dit kader wel van 'koplopers', 'volgers', en 'achterblijvers'. Innovaties in het beleid in subnationale eenheden zouden grotendeels plaats vinden in een stedelijke, geïndustrialiseerde en welvarende eenheden (Walker 1969, 880-99). Gray (Gray 1973, 1174-85) stelt evenwel, dat de mate van innovatiegerichtheid per beleidsterrein verschilt en dat er niet een algemene innovatiegerichtheid is. Toch vond ook zij een verband tussen de welvarender staten en de innovatie. Andere auteurs laten zien, dat daarnaast inkomen, opleiding, een zekere mate van competitie tussen partijen en een toename in de opkomst bij verkiezingen van belang is (Aiken 1972). Door Dye worden deze omgevingsvariabelen samengevat (Dye 1987). Later onderzoek dan dat van Walker uit 1969 en Gray uit 1973 (Yin et al. 1977) verlegt de scoop van de omgevingsvariabelen naar het ambtelijk apparaat: de mate van scholing en de beloning dragen bij aan innovatiegerichtheid. Glor (Glor 1997) richt zich behalve op het apparaat ook met name op het politieke proces, en de eigenschappen van de politiek en de politieke leiders.

Frequentie van de maatregelen

Er zijn uiteraard veelvuldig genoemde maatregelen, en maatregelen die slechts eenmalig, door één gemeente worden genoemd. Om zicht te krijgen op de

maatregelen waarmee gemeenten zich het meest frequent bezig houden wordt hierop ingegaan.

Politieke aandacht voor een individuele beleidsmaatregel

Eerder is al gewezen op de beleidslevencyclus van Winsemius (Winsemius 1986). Toegepast op de beide onderzochte documenten zou dat kunnen betekenen, dat nieuwe thema's die nog in discussie zijn, slechts te vinden zijn in het collegeprogramma, terwijl maatregelen met een sterk beheersmatig karakter slechts in de begroting voorkomen. Ook maatregelen met een meer innovatief karakter, want immers landelijk meer omstreden, zouden in deze zienswijze zeker in het collegeprogramma staan. Van de frequentie van voorkomen in Collegeprogramma en Begroting zal een maat voor politieke aandacht voor een individuele beleidsmaatregel worden afgeleid.

5.6 Vraagstelling 4: determinanten van de kwantitatieve verschillen in beleid

Verschillen in voorkomen van de hoeveelheid gezondheidsbeleid kunnen worden verklaard door een aantal variabelen. Te denken valt aan sociaal-demografische en sociaal-economische factoren, politieke variabelen, en het voorkomen van maatschappelijke problemen in een gemeente. Op deze groepen variabelen zal verderop in dit hoofdstuk nader worden ingegaan. De tweede vraag gaat in op de rol van dergelijke variabelen voor de kwantiteit van dat gezondheidsbeleid. In hoeverre hangt de omvang van het gezondheidsbeleid bij gemeenten samen met a) sociaal-demografische en sociaal-economische variabelen, b) politieke variabelen, en c) de omvang van maatschappelijke problemen?

Het onderzoek naar wat genoemd wordt de 'determinanten van de kwantitatieve verschillen in beleid' begon in het eind van de veertiger jaren in de Verenigde Staten met onderzoek naar verschillen in beleid tussen staten. Vanuit politicologische hoek is getracht de invloed van politieke factoren in kaart te brengen.

Achtergrond

Het onderzoek naar de relatie tussen omgevingsvariabelen en de variatie in het beleid tussen Amerikaanse staten leverde in eerste instantie op, dat 70% van die variatie in het beleid tussen die staten te verklaren was uit sociaal-economische variabelen; daarbovenop kwam nog een kleine bijdrage voor de bevolkingsdichtheid (Fabricant 1952). De gemeten verschillen betroffen de overheidsuitgaven. Tegen deze benadering kan men inbrengen dat hij abstraheert van beleid dat niet direct financiële implicaties heeft, zoals de toekenning van rechten, discussies over discriminatie en emancipatie, en ander beleid dat een sterk moreel of principieel karakter heeft en gericht is op het creëren en in stand houden van politiek draagvlak.

Analyses waarin landen met elkaar worden vergeleken, leveren eveneens het beeld op dat omgevingsvariabelen dominant zijn bij de verklaring van beleid, geoperationaliseerd in de vorm van overheidsuitgaven. Pryor vergelijkt daartoe zeven markteconomieën met zeven planeconomieën op een aantal beleidsterreinen (Pryor 1968); Cutright onderzocht sociale zekerheidsprogramma's in 76 landen. Het bestaan en de mate van sociale zekerheid is sterk gecorreleerd met de economische ontwikkeling van een land.

Als het in deze paragraaf gaat om een vergelijking tussen landen onderling of tussen Amerikaanse staten, dan moet worden bedacht dat dit onderzoek betrekking heeft op staten met een eigen belastinggebied; dat geldt evenzeer voor de federale staatsvorm van de Verenigde Staten. De federale overheid treedt niet – althans niet direct – op als actor die verschillen in welvaart door middel van uitkeringen uit een soort vereveningsfonds aan de staten compenseert. Wel bestaan er enkele specifieke uitkeringen. In de West-Europese landen worden in veel landen de verschillen in welvaart tussen subnationale eenheden juist wel door middel van een vereveningsfonds ten dele door centrale uitkeringen weggehaald.

De vraag is dan ook of de Amerikaanse bevindingen zonder meer binnen West-Europese landen geldigheid hebben. Onderzoekingen van het type als hierboven genoemd, waarbij een relatie wordt onderzocht tussen sociaal-economische factoren en/of politieke variabelen enerzijds en activiteiten van de overheid, al dan niet uitgedrukt in geld, vinden vervolgens ook plaats buiten de Verenigde Staten. Uit een meta-analyse van een groot aantal onderzoeken in het Verenigd Koninkrijk

(Newton 1974, 49-86) komt het beeld naar voren, dat de omgeving van belang is; politieke variabelen komen in deze analyse niet aan de orde.

Aiken et al. (Aiken et al. 1987, 341-58) laten in een vergelijkend onderzoek tussen vier landen zien dat de uitgaven van een stad aan dienstverlening samenhangen met de plaats van een stad in de hiërarchie van steden, vereenvoudigd dus de grootte, binnen een land. Hoe groter de stad, hoe afhankelijker de stad van de wereld er om heen, en hoe meer dienstverlening er aan de omliggende gebieden geboden moet worden.

Zoals hierboven is weergegeven, zijn sociaal-economische variabelen, zoals inkomen per hoofd, bevolkingsdichtheid en urbanisatiegraad, belangrijke verklarende variabelen waar het gaat om het verklaren van verschillen in overheidsuitgaven tussen subnationale eenheden en tussen landen. Ook is aannemelijk gemaakt dat de uitkomsten van Amerikaans onderzoek niet zonder meer op de West-Europese context mogen worden overgebracht. Het is verder de vraag of uitkomsten van onderzoek die betrekking hebben op overheidsuitgaven, zonder meer overgebracht mag worden naar het thema van dit onderzoek, het gezondheidsbeleid, dat op een andere manier is gemeten. Gemeten zijn niet de uitgaven op dit terrein, maar de inspanningen die een gemeente zegt te gaan ondernemen op dit terrein. De relatie met het welvaartsniveau in een gemeente of het inkomen van een gemeente is daardoor als het ware verder verwijderd. Toch lijkt de verwachting gerechtvaardigd, dat een dergelijk verband er wel is.

Politieke kleur

Newton laat het door hem geredigeerde werk over de bijdrage van de politieke kleur (Newton 1981), dat begint met een bijdrage van Sharpe met de titel 'Does politics matter?' (Sharpe 1981, 1-26), een aantal Europese en Amerikaanse onderzoeken de revue passeren. In België is de mate van ideologische georiënteerdheid in termen van de sterkte van de socialistische partij en de christelijke partij van invloed op het totale volume van de overheidsuitgaven en op de uitgaven voor enkele afzonderlijke beleidsterreinen in de te verwachten richting (Aiken and Depré 1981, 85-116). Aiken en Martinotti laten zien dat er in Italië een significant positief verband bestaat tussen de omvang van de linkse partijen en de overheidsuitgaven (Aiken and Martinotti 1977). In een onderzoek onder 221 Franse steden werd aangetoond

dat het hebben van een communistische burgemeester gepaard ging met significant hogere uitgaven op het terrein van het onderwijs en de sociale dienstverlening, dan het geval was in steden met een gematigd linkse of conservatieve burgemeester (Kobielski 1975). Skovsgaard vond in Denemarken iets vergelijkbaars bij een onderzoek naar de uitgaven van 277 gemeenten. De sterkte van de Socialistische Partij vertoonde een positief verband met de uitgaven voor onderwijs en de maatschappelijke dienstverlening voor de ouderen (Skovsgaard 1981, 48-62). Uit Noors onderzoek blijkt ook een verband tussen de sterkte van de socialistische partijen en de overheidsuitgaven (Hansen 1981, 27-47). Borge vindt een dergelijk verband bij Noorse gemeenten (Borge 1995, 353-73). Uit Nederlands onderzoek blijkt, dat verschillen in gemeentelijk (huisvesting-)beleid samen blijken te hangen met politieke variabelen; diverse indicatoren voor 'links' blijken samen te hangen met het woningwetaandeel van de woningvoorraad. Het beschreven beleid hangt voorts samen met de omvang van bestaande sociale problemen, en dat die laatste samenhang groter is naarmate de gemeente over meer reserves c.q. vrijheid beschikt om beleid te maken (Denters 1981). Denters (Denters 1987) laat zien, dat verschillen binnen gemeentelijk beleid samenhangen met het karakter van het beleidsveld: meer herverdelend beleid krijgt onder bepaalde omstandigheden meer politieke steun vanuit de lagere inkomens. De politieke voorkeur speelt in de diverse onderdelen van het onderzochte beleidsveld in de zin van herverdelende maatregelen versus niet-herverdelende maatregelen evenwel een niet steeds even voorspelbare rol. Van Dam (Van Dam 1992) laat aan de hand van het werkgelegenheidsbeleid van Nederlandse gemeenten zien, dat de politieke kleur van het gemeentebestuur er in het geheel niet toe doet; hij noemt het lokale werkgelegenheidsbeleid 'symboolbeleid'. Tot slot toont Allers (Allers 1998a) aan dat er een van de omgevingsvariabelen onafhankelijk verband is tussen de politieke kleur, in casu links, en een hogere gemeentelijke belastingdruk. In hun onderzoek laten zowel Denters als ook Van Dam de sociaal-economische variabelen van de gemeenten buiten beschouwing.

Uit de hierboven aangehaalde literatuur blijkt dat er, als een invloed van politiek links aantoonbaar is, dit een positieve zou moeten te zijn.

Politieke stabiliteit

Key (Key 1949) wijst op het belang van de mate van competitie tussen politieke partijen. De mate van competitie wordt geacht afhankelijk te zijn van de economische ontwikkeling: hoe armer, hoe meer kans op de dominantie van één partij. Daar waar geen competitie is, zijn de verschillen klein, en wordt de inhoud van het beleid gedomineerd door de maatschappelijke elite. Lockard (Lockard 1959) vult de conclusie van Key (Key 1949) met betrekking tot de mate van competitie tussen partijen aan: hoe meer competitie, hoe meer beleidsmaatregelen er bestaan ten gunste voor de maatschappelijke onderlaag.

Het onderzoek van Cutright onder sociale zekerheidsprogramma's in 76 landen levert naast de bovenvermelde bevinding over de noodzakelijke mate van economische ontwikkeling nog een andere resultaat op. Bij controle van de economische ontwikkeling blijkt dat de landen met een meer representatieve democratie eerder sociale zekerheidsprogramma's introduceren dan landen die minder representatief zijn (Cutright 1965, 537-50). In feite lijkt het hier te gaan om landen waar de mate van competitie tussen partijen sterker is, deze zijn responsiever ten opzichte van sociale problemen. In België levert de mate van partij-competitie slechts een zwak positief verband op met een beperkt aantal overheidsuitgaven (Aiken and Depré 1981, 85-116). Roubini en Sachs lieten in hun onderzoek onder dertien landen zien, dat er een positief verband is tussen de mate van instabiliteit van een regering en de overheidsuitgaven als percentage van het nationaal product (Roubini and Sachs 1989, 99-132). Cusack komt tot dezelfde conclusie (Cusack 1997, 375-95). Henrekson vindt in Zweden eenzelfde negatief verband tussen instabiliteit en overheidsuitgaven (Henrekson 1988, 93-132); Inman en Fitts tonen iets dergelijks aan waar het gaat om een 'zwakke' president van de VS (Inman and Fitts 1990, 79-132). In de staten van de Verenigde Staten bestaat een positief verband tussen de mate van partij-competitie en de staatsuitgaven (Abrams and Dougan 1986, 101-16).

Op lokaal niveau laat Borge voor de Noorse gemeenten zien dat er zowel tussen de stabiliteit van de gemeenteraad als tussen de stabiliteit van de verhouding tussen het dagelijks bestuur van de gemeente en gemeenteraad en de gemeentelijke heffingen een negatief verband bestaat. De stabiliteit van de gemeenteraad is gemeten met de Herfindahl-index; de stabiliteit van het dagelijks bestuur van de

gemeente is bepaald met een van Roubini en Sachs afgeleide index (Borge 1995, 353-73). Voor de Spaanse gemeenten wordt door Bosch en Suarez-Pandiello een gelijksoortige gevolgtrekking met betrekking tot de stabiliteit en de uitgaven getrokken (Bosch and Suarez-Pandiello 1995, 36-50). Allers laat aan de hand van onderzoek onder Nederlandse gemeenten zien, dat hoe instabieler een College is, dat wil zeggen hoe meer partijen het College vormen, hoe lager de belastingdruk is (Allers 1998b). De instabiliteit van de Raad heeft geen verband met de belastingdruk.

De literatuur met betrekking tot stabiliteit wijst in de richting van een positieve invloed van instabiliteit op de hoeveelheid beleid; of om het andersom te zeggen: hoe stabiel, hoe minder beleid. In de literatuur over gemeenten wordt dezelfde conclusie getrokken.

Politieke participatie

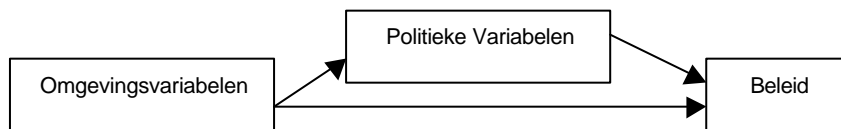
Naar politieke participatie, verengd tot onderzoek naar opkomst bij verkiezingen is veel onderzoek gedaan. Allereerst zijn er beschrijvingen van een casus met een analyse van dat betreffende geval, en soms de effecten ervan op de politieke samenstelling van het gekozen college of de gekozen gezagsdrager (Pacek and Radcliff 1995, 137-43). Ook zijn er overzichten over meerdere verkiezingen over langere tijd (Morlan 1984, 457-70; Jackman and Miller 1995, 467-93; European Union Committee of the Regions 1999; Gray and Caul 2000, 1091-123). Buitengewoon veel onderzoek is er verricht naar de determinanten van lage opkomst, zoals bijvoorbeeld inkomen, partij, afkomst, ras, vakbondslichaam, het weer, postmaterialisme enzovoorts. Voorts is er onderzoek gedaan naar specifieke interventies ten tijde van de verkiezingen zoals een 'negatieve' politieke strijd, persoonlijke inmenging van de kandidaten. En het beslissingsproces bij individu om wel of niet te gaan stemmen heeft gedurende langere tijd de aandacht van onderzoekers (Downs 1957; Riker and Ordeshook 1968, 25-42): het nut dat een kiezer heeft van het stemmen maal de kans dat zijn stem beslissend is moet het nut van de kosten van het stemmen overtreffen. Met behulp van deze opstelling is niet in te zien waarom mensen zouden gaan stemmen; hieraan wordt later, om te kunnen verklaren waarom er dan toch nog mensen gaan stemmen, een element van verschillende typen van tevredenheid aan toe gevoegd. Er is echter weinig

onderzoek gedaan naar het effect van een hoge of lage opkomst naar de overheidsuitgaven of het overheidsbeleid. Fleck probeert aan de hand van het New Deal programma aannemelijk te maken dat regio's met een hoge opkomst meer middelen uit het herverdelende, federale programma ontvangen (Fleck 1999, 609-24). Het is zeer de vraag of deze uitkomst, die betrekking heeft op de verhouding tussen twee overheidslagen, zonder meer mag worden overgebracht naar het verband tussen de opkomst en de uitgaven bij gemeenten, dat wil zeggen bij verschillende overheidseenheden binnen dezelfde bestuurslaag.

Er is zeer weinig onderzoek gedaan is naar het effect van een hoge dan wel lage opkomst op de hoeveelheid beleid dan wel de hoogte van de uitgaven van een overheid. Wel bestaat er een overtuiging dat een hoge opkomst 'goed' is; vanuit de gedachte dat een hogere betrokkenheid van de bevolking bij het politieke proces zou leiden tot meer beleid, is deze variabele opgenomen. De opkomst wordt net als de mate van linksheid en de instabiliteit gezien als een soort steunfactor voor de totstandkoming van beleidsmaatregelen.

Achtergrond en politiek

Dawson en Robinson brengen in hun onderzoek sociaal-economische en politieke factoren bijeen en komen tot de conclusie, dat politieke factoren ook een deel van de variatie in het beleid verklaren; maar dat er een zo sterke samenhang tussen de politieke variabelen enerzijds en de demografische en sociaal-economische variabelen anderzijds bestaat, dat de onafhankelijke invloed van de politieke variabelen uiterst klein is (Dawson and Robinson 1963, 265-89). Dye komt in een uitgebreid onderzoek naar de invloed van omgevingsfactoren op politieke factoren en overheidsbeleid als de invloed van politieke factoren op overheidsbeleid tot de conclusie dat de omgevingsfactoren het overheidsbeleid evenals de politieke factoren direct beïnvloeden en dat de politieke factoren wel een invloed, maar geen onafhankelijke invloed hebben op het overheidsbeleid (Dye 1966). Het door Dye gebruikte model is in figuur 5.1 weergegeven.



Figuur 5.1 Analytisch model voor beleid (naar Dye 1966)

Dit – overwegend Amerikaanse - beeld wordt enigszins genuanceerd door het werk van Cnudde en McCrone (Cnudde and McCrone 1969, 858-66) en Sharkansky en Hofferbert (Sharkansky and Hofferbert 1969, 867-79), die tot de conclusie komen dat de invloed van politieke factoren naast die van de omgevingsinvloed per beleidssector verschilt. Eulau en Eyestone (Eulau and Eyestone 1968, 124-43) wijzen erop dat de resultaten van het bovenaangehaalde onderzoek wel ruimte laten voor actoren in het politieke proces, hoewel die ruimte weer wordt beperkt door gewoontes en bureaucratische routines binnen een overheidsorganisatie (Sharkansky 1970). Dye (Dye 1972) en Hofferbert (Hofferbert 1974) geven van het tot dan toe verrichte onderzoek naar de beleidsverschillen bij subnationale overheden een samenvattend overzicht; Hofferbert geeft niet alleen de samenhangen van het onderzoek naar de determinanten van het overheidsbeleid alsmede de verschillende typen onderzoek weer; hij integreert ze in een omvattend model.

Onderzoek in de Bondsrepubliek Duitsland (Fried 1976, 11-24) naar de invloed van CDU en SPD lijken, ook na controle van de achtergrondvariabelen, het beeld te bevestigen dat de CDU de partij is van de investeringen in het bedrijfsleven en de SPD de partij van de uitbreiding van personeel in de overheidssector. Onderzoek in Nederland door Fried (Fried 1980, 61-110) laat zien dat in een aantal gevallen de politieke variabelen, afhankelijk van het beleidsterrein, soms meer verklaren dan en soms evenveel verklaren als de omgevingsfactoren.

Uit Amerikaans onderzoek bleek, dat waar het om overheidsuitgaven gaat, politieke variabelen niet een van de sociaal-demografische en sociaal-economische variabelen onafhankelijke invloed hebben als het gaat om de verklaring van de verschillen in overheidsuitgaven. De Amerikaanse context verschilt van de

Europese, waar in de meeste landen een vereveningsfonds de grootste economische verschillen mitigeert. Uit Europees onderzoek bleek dan ook, dat de conclusies van het Amerikaanse onderzoek genuanceerd moesten worden. Voorts is hierboven weergegeven dat dit type variabelen op het onderzoeksveld van het gezondheidsbeleid, vanwege de wijze waarop dat beleid gemeten is, een geringere invloed zal hebben. Een en ander opent de mogelijkheid voor een grotere rol van de politieke variabelen. Uit hierboven beschreven onderzoek blijkt dat de achtergrond een positieve invloed heeft op de mate van linksheid van een gemeente en een negatieve invloed op de stabiliteit van de raad en op de opkomst.

Maatschappelijk probleem

Men kan de omvang van een probleem, zoals het aantal verkeersongevallen of de criminaliteit in de achtergrondvariabelen betrekken, maar ook als afzonderlijke variabele is er een en ander over bekend. Aan het begrip probleem worden in de literatuur verschillende kanten onderscheiden. Het probleem, en de oplossing, kan in de samenleving zeer omstreden zijn (Stokes 1966, 161-79). Hoe meer omstreden, hoe moeilijker de regulering (Nelson 1984). Een probleem, of thema kan verschillende karakteristieken hebben, zoals de mate van specificiteit, de sociale significantie, en de complexiteit (Cobb and Elder 1983, 96-103). Een goed uitgewerkt thema, belangrijk voor velen, en helder onder woorden gebracht, zal eerder onderwerp van beleidsvorming worden dan een thema waar slechts enkelen het belang van inzien. Een thema heeft het tot slot moeilijker, als het vanuit de samenleving op de politieke agenda geplaatst moet worden dan wanneer het vanuit het overheidsapparaat op de agenda wordt geplaatst (Cobb et al. 1976, 126-38). Er bestaat niet een enkelvoudige positieve relatie tussen de objectieve omvang van een probleem, en de omvang van het beleid gericht op het te niet doen van de negatieve effecten van dat probleem. Maatschappelijke problematiek en de omvang van het gemeentelijk gezondheidsbeleid

Samengevat heeft de bovenstaande literatuur betrekking op drie hoofdgroepen verklarende variabelen, te weten achtergrondvariabelen, politieke variabelen, en probleemvariabelen. De omgevingsvariabelen zijn onder te verdelen in demografische en sociaal-economische variabelen. De politieke variabelen zijn

onder te verdelen in politieke kleur, politieke stabiliteit en politieke participatie. De variabele die een indicator is van bepaalde sociale problemen wordt niet verder onderverdeeld.

5.7 Vraagstelling 5: Doelgerichtheid van het beleid

Aan beleidsmaatregelen liggen veronderstellingen ten grondslag. De actor in kwestie heeft zich een beeld gevormd rond een probleem, en hij ziet in het voorgestelde beleid een middel om het doel – bijvoorbeeld het laten verdwijnen van een ongewenste situatie – te realiseren. Tegelijkertijd bestaat bij hem een idee over de oorzaak van het probleem, en hoe het beleid in de causale keten kan ingrijpen. Verder leeft bij hem een idee over de mate van onwenselijkheid van het probleem, als ook over de mate van acceptatie van het voorgestelde beleid. Het geheel van dit soort finale, causale en normatieve relaties wordt beleidstheorie genoemd (Hoogerwerf 1984, 493-531; Pröpper 1989; Van Heffen 1993). Dit woord drukt niet uit dat het geheel van voorstellingen op enigerlei wijze theoretisch of empirisch is onderbouwd; het is de - wel of niet juiste - theorie die de actor hanteert. Uiteraard doet het ertoe dat een door de actor gehanteerde theorie geëxpliciteerd wordt; het politieke debat gaat over de definitie van het probleem, over de vraag of het voorgestelde beleid het beste middel is om de ongewenste situatie te laten verdwijnen, en de kosten ervan. Zo'n debat kan alleen maar gevoerd worden als - in het geval van de gemeente – de raad de gedachtegang van het college – in de meeste gevallen de actor die een theorie hanteert - kan kennen. En uiteraard is het van belang, dat een beleidstheorie niet van allerlei onjuiste vooronderstellingen aan elkaar hangt, tenminste als het daadwerkelijk de bedoeling was door middel van het voorgestelde beleid iets aan het probleem te doen. Anderzijds kan het daadwerkelijk gebruik van alle feiten en hun verbanden, met alle nuances, politiek gevaarlijk zijn. Weiss (1978, in Lynn LE, Knowledge and Policy – Washington) wijst erop dat wetenschappers een overdreven voorstelling van rationaliteit, in de zin van houdbare theorieën en goede data, hebben: onverkorte toepassing ervan binnen de setting van het beleid zou beter beleid opleveren.

De derde vraagstelling gaat in op de omvang van de doelgerichtheid van het beleid en de verschillen daartussen bij gemeenten en is kwantitatief van karakter. De ene gemeente heeft een beleid dat in getalsmatige zin een bepaald aantal intersectorale doelen, sectorale doelen en maatregelen die aan doelen zijn gekoppeld kent; een andere gemeente een ander aantal. Men kan zich met betrekking tot deze drie typen doelen op het terrein van het gezondheidsbeleid nog andere zaken afvragen dan hoeveel dat er in totaliteit zijn. De mate van doelgerichtheid van het gezondheidsbeleid zal worden beschreven aan de hand van een aantal thema's dat hieronder is genoemd. De derde vraagstelling wordt dan:

Wat zijn de verschillen in de mate van doelgerichtheid van het gezondheidsbeleid bij gemeenten a) in zijn totaliteit, b) naar sectoren, c) naar het onderscheid Collegeprogramma – Begroting, d) naar frequentie per doel en e) naar politieke aandacht die de verschillende doelen krijgen?

Een gemeente is altijd vrij om bepaalde doelen te noemen, of om bepaalde maatregelen te onderbouwen. Uiteraard zijn er doelen die een gemeente uit een wet kan overnemen omdat het gaat om een medebewindstaak. Maar een gemeente hoeft een dergelijk doel niet over te nemen; een gemeente moet een maatregel uitvoeren. Dan zijn er doelen die een gemeente nastreeft, zonder dat deze door een hogere bestuurslaag zijn gesuggereerd.

De begrippen sluiten aan bij de eerder in dit hoofdstuk gehanteerde begrippen; om die reden worden ze hieronder slechts kort toegelicht.

Totaal - sectoren

In hoofdstuk 6 zal worden ingegaan op de opsplitsing van het begrip 'gezondheidsbeleid' in achttien sectoren, zoals milieu, wonen, werken enzovoorts (zie figuur 6.3). Naast de vraag naar de totale hoeveelheid doelen kan men zich ook afvragen hoe deze doelen binnen een gemeente over de diverse sectoren verdeeld zijn, en of die verdeling voor gemeenten eenzelfde patroon heeft.

Collegeprogramma - Begroting

Bij dit onderzoek wordt de inhoud van twee documenten geanalyseerd. Een vraag is, in hoeverre beide documenten overeenkomen, en als er verschillen zijn, op welke beleidsterreinen die verschillen aanwezig zijn.

Frequentie

Er zijn uiteraard veelvuldig genoemde doelen, en doelen die slechts eenmalig, door één gemeente worden genoemd. Om zicht te krijgen met welke doelen gemeenten zich het meest frequent bezig houden wordt hierop ingegaan.

Politieke aandacht voor een beleidsterrein

Eerder is al gewezen op de beleidslevenscyclus van Winsemius (Winsemius 1986). Toegepast op deze documenten zou dat kunnen betekenen, dat nieuwe thema's die nog in discussie zijn, slechts te vinden zijn in het collegeprogramma, terwijl doelen voor maatregelen met een sterk beheersmatig karakter slechts in de begroting voorkomen. Ook doelen met een meer innovatief karakter, want immers landelijk meer omstreden, zouden in deze zienswijze zeker in het collegeprogramma staan. Met behulp van de frequentie waarin de doelgerichtheid voor maatregelen door gemeenten in het collegeprogramma en in de begroting genoemd worden, zal een maat voor de politieke aandacht voor een beleidsterrein worden afgeleid.

5.8 Vraagstelling 6: Determinanten van de verschillen in doelgerichtheid van het beleid

De vierde vraagstelling gaat in op de vraag welke factoren bijdragen tot een uitgebreidere doelgerichtheid van het beleid door de actor, in dit geval het College van B&W.

Hieronder is weergegeven hoe op basis van de huidige literatuur de mate van doelgerichtheid van het beleid wordt bepaald. De basisredenering is, dat kritische kiezers, kiezers met een hogere opleiding en inkomen, een meer open openbaar bestuur voor zich 'opeisen', wat uiteindelijk leidt tot een uitgebreidere doelgerichtheid van het beleid. Tegen de achtergrond van deze gedachtegang dient de vierde vraagstelling als volgt te worden aangescherpt. Deze vierde vraagstelling luidde:

In hoeverre wordt de mate van doelgerichtheid van het gezondheidsbeleid bij gemeenten bepaald door a) sociaal-demografische en sociaal-economische, en b) politieke variabelen?

Deze vraagstelling zal hieronder worden uitgewerkt.

Achtergrond

De vraag is dan, welke factoren bijdragen tot een uitgebreidere onderbouwing van het beleid door de actor. Golembiewski (Golembiewski 1958, 494-513) laat zien dat een hoger inkomensniveau van de burgers gepaard gaat met een toegenomen competitie tussen partijen, vertaald in het spraakgebruik van tegenwoordig: de kiezer met een hoger inkomen bindt zich minder aan partijen. De partij moet zich door middel van daden en ook woorden in de zin van een permanente communicatie meer waar maken. Linneberry en Fowler laten zien dat de mate waarin een gemeentelijke overheid ontvankelijk voor de wensen van de burgers is, gemeten in hoogte van de belasting en van de overheidsuitgaven, verband houdt met inkomen, opleiding en beroep, met het eigen woningbezit, en met het voorkomen van sociale problemen (Linneberry and Fowler 1967, 701-16).

Aan de hand van de literatuur kan met betrekking tot de Nederlandse situatie het volgende gesteld worden. Hoe hoger opgeleid en hoe hoger het inkomen van de kiezer, hoe hoger de eisen zijn die hij zal stellen aan het openbaar bestuur. Ook het voorkomen van sociale problemen stelt eisen. Een hogere bevolkingsdichtheid leidt tot een cumulatie van sociale problemen, en tot een grotere behoefte aan beleid dat aan die sociale noden tegemoet komt. Beide elementen, de goed opgeleide kiezer en de hoeveelheid sociale problemen hebben invloed op de competitie tussen partijen. Een heviger competitie, en derhalve een grotere instabiliteit bij de lokale politieke elite, leidt tot een grotere responsiviteit bij die lokale politieke elite. Immers, niet luisteren naar de kiezers in een situatie van competitie, leidt tot verlies bij de volgende verkiezingen, en mogelijk zelfs tot verlies van de regeermacht. De instabiliteit van het College heeft twee kanten: enerzijds is er de interne verdeeldheid binnen het College, anderzijds is er de omvang van de politieke steun die een College vanuit de Raad krijgt. De politieke aandacht die gegeven wordt aan een beleidsterrein is medebepalend voor de doelgerichtheid.

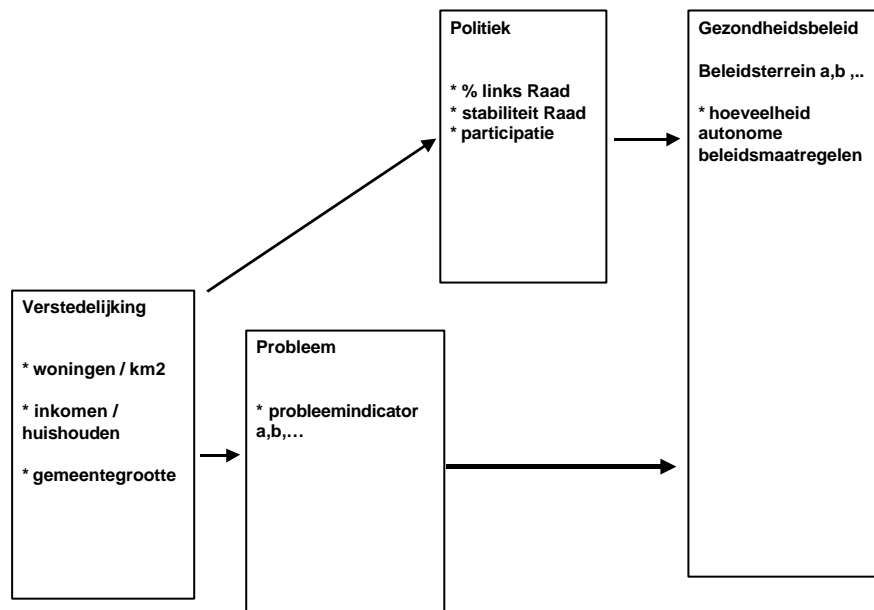
Politieke stabiliteit

Dawson en Robinson (Dawson and Robinson 1963, 265-89) geven in navolging van Key (Key 1949) en Lockard (Lockard 1959) aan dat een overheid ontvankelijker is voor sociale problemen naarmate de competitie tussen partijen heviger is. Golembiewski (Golembiewski 1958, 494-513) maakt voorts aannemelijk dat een hogere bevolkingsdichtheid een determinant is voor een heviger competitie.

Politieke aandacht

Key (Key 1949) wijst op het belang van de publieke opinie voor het beleid, maar slaagt er niet in een verband aan te tonen. Bacrach en Baratz, en Cobb en Elder beschrijven het grote belang van de politieke aandacht voor de politieke strijd (Bachrach and Baratz 1970b; Cobb and Elder 1983, 96-103); politieke strijd gaat nooit alleen om maatregelen maar ook om doelen.

Samengevoegd spelen als achtergrondvariabelen de hoogte van inkomen en opleiding, en het voorkomen van sociale problemen een rol; als politieke variabelen zijn de instabiliteit van cq de mate van competitie tussen de politieke elites van belang. Samen spelen ze, gevoegd bij een geëxpliciteerde politieke aandacht voor een bepaald beleidsterrein in op de behoefte aan een beleid dat sociale problemen weet te redresseren en dat door middel van het formuleren van nieuwe beleidsdoelen en –maatregelen tenminste de indruk weet te wekken dat het door de samenleving gepercipieerde probleem de aandacht van het bestuur heeft.



Figuur 5.2 Schematische weergave van de verschillende groepen variabelen die de hoeveelheid gezondheidsbeleidsmaatregelen en doelgerichtheid worden geacht te beïnvloeden

In figuur 5.2 is een en ander nog eens schematisch in een tweetal modellen weergegeven. In feite zijn deze modellen niet meer dan het in figuur 5.1 reeds weergegeven model; alleen de mate van gedetailleerdheid is groter. Het eerste model zal voor de verklaring van de verschillen in de hoeveelheid beleidsmaatregelen tussen gemeenten worden gebruikt; voor de verklaring van de mate van doelgerichtheid van beleid tussen gemeenten zal een nauw samenhangend model worden gehanteerd. Een verantwoording van de gebruikte variabelen is te vinden in hoofdstuk 6; een uitputtende opsomming van de gebruikte verklarende variabelen is te vinden in Bijlage 3.

Na dit inleidende gedeelte over beleid, het planmatige gehalte ervan en de agendavorming wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op de opzet, methode en operationalisatie van een aantal centrale begrippen aan de orde alsmede de respons en de betrouwbaarheid. In de hoofdstukken 7 en 9 wordt een beschrijving van de resultaten met betrekking tot de omvang en inhoud en de mate van doelgerichtheid gegeven, terwijl in de hoofdstukken 8 en 10 ingegaan wordt op de determinanten van de omvang en inhoud en de mate van doelgerichtheid van het beleid ingegaan. In het hoofdstuk 11 worden conclusies getrokken en worden de resultaten en hun verklaringen bediscussieerd.
