
Hoofdstuk 10

Determinanten van de mate van doelgerichtheid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de determinanten van de mate van doelgerichtheid van beleid. Hiertoe wordt aansluiting gezocht bij de vierde vraagstelling. Deze luidde: *In hoeverre hangt de mate van doelgerichtheid samen met a) sociaal-demografische en sociaal-economische variabelen, en b) politieke variabelen?* Deze vraagstelling wordt voor de verschillende beleidsterreinen nagegaan (10.3). In de eraan voorafgaande paragrafen (10.1 en 10.2) wordt ingegaan op de gebruikte modellen. In 10.4 wordt ingegaan op de invloed van de verstedelijking en zijn onderdelen op de doelgerichtheid.

10.1 Het gebruikte model

In hoofdstuk 5 is ingegaan op de uit de literatuur bekende determinanten van beleid; aan het eind van dat hoofdstuk is een model ontwikkeld dat als basis heeft gediend voor het in hoofdstuk 8 centraal staande Lisrel-model. Met dat model is nagegaan wat de invloeden van politieke kleur, politieke stabiliteit, politieke participatie en een bij een bepaald beleidsterrein passend probleem op het beleid van een bepaald beleidsterrein was. In eerste instantie is ditzelfde model gebruikt om de verschillen in doelgerichtheid van het beleid te verklaren. Een aantal variabelen uit dat model lijken op grond van de literatuur ook van belang bij de verklaring van de verschillen in de doelgerichtheid van beleid.

Doelgerichtheid

In 6.7 zijn drie maten voor doelgerichtheid weergegeven. Bij de analyse van de verschillen in de mate van doelgerichtheid wordt het percentage maatregelen per beleidsterrein dat gerelateerd is aan een doel of een zekere redengeving gebruikt.

De beperkte hoeveelheid en niet op ieder beleidsterrein voorkomende sectorale en intersectorale doelen staan geen statistische analyse toe.

Verstedelijking

De latente variabele Verstedelijking is beschreven onder 6.6.1 en bevat het aantal inwoners, de bevolkingsdichtheid en het inkomen. Het is bekend dat de hoogte van opleiding cq inkomen, het voorkomen van sociale problemen in het algemeen, van belang zijn. Hoe hoger het inkomen van de kiezer, hoe hoger de eisen zijn die hij zal stellen aan het openbaar bestuur. Een hogere bevolkingsdichtheid leidt tot een cumulatie van sociale problemen, en tot een grotere behoefte aan beleid dat aan die sociale noden tegemoet komt, of althans aan een onderbouwing van beleidsmaatregelen die een relatie legt tussen de sociale problemen en de gekozen maatregelen.

Politieke variabelen

Verwacht werd, dat een raad die meer veranderingsgezind is, met andere woorden, links is, frequenter zal onderbouwen waarom bepaald maatregelen zijn getroffen. Voor het draagvlak voor veranderingen is dat in het algemeen nodig. Ook de mate van competitie tussen partijen lijkt van belang te zijn. Een grotere instabiliteit bij de lokale politieke elite leidt tot meer 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 rol van politieke participatie was onduidelijk; hier kon verder niet op literatuur worden teruggevallen.

Probleem

Naast het voorkomen van algemene problemen die tot uiting komen in de mate van verstedelijking, stelt ook het voorkomen van specifieke sociale problemen eisen aan de doelgerichtheid, in die zin dat uitgelegd wordt hoe de verhouding is tussen probleem en gekozen maatregelen.

Vanuit deze gedachtegang is het model uit hoofdstuk 8 gebruikt om de verschillen in doelgerichtheid tussen gemeenten op de elf beleidsterreinen mee te verklaren.

De bevindingen zullen hier kort worden weergegeven. De samenhang tussen verstedelijking en politieke kleur, politieke stabiliteit, politieke participatie en probleem waren – uiteraard – vergelijkbaar met de uitkomsten in hoofdstuk 8 (tabel 8.1). De invloeden tussen politieke kleur, politieke stabiliteit, politieke participatie, probleem en de doelgerichtheid waren zeer laag, nergens significant, en de verklaarde variantie van de doelgerichtheid varieerde met dit model tussen .00 en de .04.

10.2 Het nieuwe model

De uitkomst, zoals weergegeven in 10.1, heeft geleid tot het opnieuw zeer kritisch bekijken van de variabelen politieke kleur, politieke stabiliteit, politieke participatie en probleem in het model. De verstedelijking, een latente variabele waarin inwoneraantal, bevolkingsdichtheid en inkomen samenkomen, leek in een nieuw te ontwikkelen model ook nodig. De verstedelijking is een algemene indicator van de hoeveelheid sociale problemen.

Op enigerlei wijze zou de politieke stabiliteit in het model aan de orde moeten komen. In het model in hoofdstuk 8 is de politieke stabiliteit van de raad gebruikt. De raad heeft een articulatiefunctie en vraagt om bepaalde beleidsmaatregelen; de raad bepaalt vooral de hoeveelheid beleid. Hoe instabieler de raad, hoe meer de partijen zullen streven naar een herkenbaar gezicht door middel van maatregelen. Met andere woorden: in een instabiele politieke situatie wil de raad vooral 'scoren' met het aantal beleidsitems. Het College van Burgemeester en Wethouders daarentegen ontwerpt de maatregelen in concreto en verzorgt de onderbouwing, de legitimering ervan. Het College 'verkoopt' het beleid, past ze in in bestaand beleid, weegt ze af etc. Hoe instabieler het College, hoe meer anderen (Collegepartners, raadsfracties, en in een 'instabiele' gemeente ook grote delen van de burgerij) overtuigd moeten worden, hoe meer onderbouwing. Deze gedachtenlijn vasthoudend, is de mate van competitie op twee manieren geoperationaliseerd: de veelheid van partijen in het College, waardoor een instabiel College ontstaat en de steun waarop het College in de Raad kan rekenen.

De stabiliteit van het College is uitgedrukt door middel van de Herfindahl-index, zoals ook voor de Raad is gedaan (6.6.2). Door het gebruik van de Herfindahl-index worden kleine en grote gemeenten onderling op dit punt goed vergelijkbaar. De Roubini en Sachs-index, een vierdeling van mogelijke politieke verhoudingen (Roubini and Sachs 1989, 99-132), is in Nederland niet bruikbaar, omdat de twee uitersten – één partij levert het hele College en het College is een minderheidscollege – in de steekproef niet, dan wel slechts eenmaal voorkomen. Daarnaast is de steun van het College van B&W in de Raad gebruikt. De steun van het college geeft de verhouding tussen het aantal zetels waarop het College, gezien de samenstelling ervan, steunt en het totaal aan raadszetels weer, dus de mate waarin een college een meerderheid in de raad cq politieke steun heeft. Ook bij het gebruik van deze maat, het percentage steun in de Raad, zijn kleine en grote gemeenten onderling op dit punt goed vergelijkbaar.

Naast de stabiliteit van het College en de steun van het College is de politieke aandacht die een bepaald beleidsterrein heeft als politieke variabele gebruikt. Bij de vernieuwde opzet van het model is rekening gehouden met de vraag of een beleidsterrein zich mocht verheugen in een zekere mate van politieke aandacht. In eerste instantie werd verwacht dat het College in het algemeen maatregelen op een dergelijk beleidsterrein iets uitvoeriger van een onderbouwing, of rechtvaardiging zou voorzien.

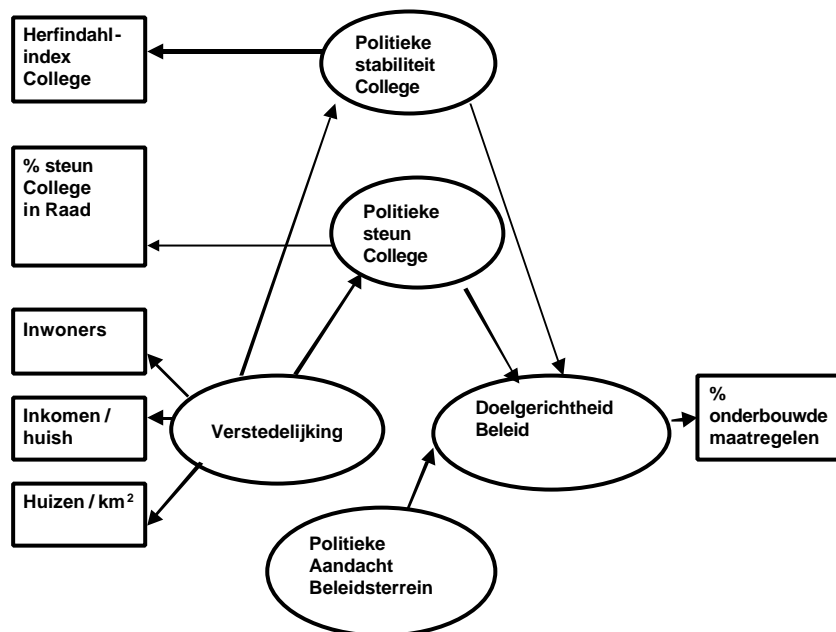
De politieke aandacht van een beleidsterrein is een factor, die met behulp van de in 6.5 geschetste werkwijze is berekend. In 6.5 is ingegaan op de manier waarop de politieke aandacht (PA) voor een individuele maatregel over alle gemeenten berekend is: het aantal malen dat een maatregel door gemeenten in hun Collegeprogramma's (CP) wordt genoemd, gedeeld door het aantal malen dat een maatregel in de Collegeprogramma's en in de Begrotingen (B) wordt genoemd, onder aftrek van de dubbelgenoemde maatregelen (overlap). In formulevorm was dat:

$PA_{\text{maatregel}} = \text{frequentie noemen maatregel in CP} / (\text{frequentie noemen maatregel in CP} + \text{frequentie noemen maatregel in B} - \text{overlap})$. De zo verkregen schaal bevindt zich tussen 0 (geen aandacht) en 1 (maximale aandacht).

Om de *politieke aandacht van een beleidsterrein binnen een gemeente* te berekenen, is als volgt te werk gegaan. De hoeveelheid beleidsmaatregelen binnen een bepaald beleidsterrein in een gemeente in het Collegeprogramma, wordt gedeeld door de hoeveelheid maatregelen op datzelfde beleidsterrein, genoemd in het Collegeprogramma en in de Begroting, onder aftrek van de dubbel genoemde. Deze handelwijze levert een getal op tussen 0 en 1, dat een indicator is van de aandacht voor dat beleidsterrein. De formule hiervoor lijkt sterk op de vorige:
$$PA_{\text{beleidsterrein per gemeente}} = \text{maatregelen in CP}_{\text{gemeente}} / (\text{maatregelen in CP}_{\text{gemeente}} + \text{maatregelen in B}_{\text{gemeente}} - \text{overlap}).$$

Om te komen tot een waarde voor politieke aandacht van een beleidsterrein over alle gemeenten zijn de tachtig op de bovenbeschreven wijze gevonden waarden opgeteld en gemiddeld.

Samengevoegd spelen de hoogte van inkomen, het voorkomen van sociale problemen, de instabiliteit van cq de mate van competitie tussen de politieke elites, de politieke aandacht, en de behoefte aan beleid dat sociale problemen weet te redresseren een rol bij de mate van doelgerichtheid van beleid en bij het formuleren van nieuwe beleidsdoelen en -maatregelen. Een en ander is samengevat in model 10.2.



Figuur 10.1 Model voor de analyse van de mate van doelgerichtheid van beleid.

Met behulp van dit model zal nu worden nagegaan of het licht werpt op de vraag waarom gemeenten hun beleid onderbouwen.

10.3 De verschillende beleidsterreinen

Toepassing van het bovenbeschreven model op de verschillende beleidsterreinen levert het resultaat op dat is weergegeven in tabel 10.3.

Tabel 10.1 Verband tussen verstedelijking en politieke variabelen en doelgerichtheid van het beleid.

Beleidssterrein	N	V ¹ → Steun	V → Stabiliteit	Aan dacht → Doelger. Beleid	Sta- bilititeit → Doelger. Beleid	Steun → Doelger. Beleid	P _{model}	X ² _{model}	R ² _{doelger. Beleid}
Fys. Omgeving	80	.14	-.38**	-.26*	-.08	.06	.46	11.77	.08
Wonen	80	.15	-.39**	-.37**	-.19‡	.23*	.47	11.73	.23
Werken	80	.15	-.39**	-.24*	-.21*	.21*	.47	11.74	.15
Bewegen	79	.14	-.39**	-.12	-.08	.07	.55	10.73	.03
GezZorg Alg.	80	.14	-.38**	-.23*	-.08	.09	.69	9.20	.07
Soc. Veiligheid	77	.19	-.40**	-.03	-.02	.07	.31	13.84	.01
Verk. Veiligh.	80	.13	-.37**	-.31**	-.09	.06	.02 (ns)	23.97	.11
Jeugd	80	.15	-.39**	-.22*	-.07	.14	.15	16.98	.07
Ouderen	80	.14	-.38**	-.36**	-.08	.17‡	.24	15.10	.17
Gehandicapten	80	.15	-.38**	-.28*	-.07	.20*	.54	10.92	.12
Minderheden	47	.00	-.25	-.14	-.14	.16	.19	17.17	.06

Vet* - p = 0,05; **vet**** p = 0,01; **vet‡** - p = 0,1

1) V = Verstedelijking; Doelger. = Doelgerichtheid; R²_{doelger. B} = Verklaarde variantie beleid
Model: p = 0.05

De resultaten uit bovenstaande tabel wordt hieronder toegelicht. De informatie die handelt over de verbanden tussen de verschillende modelvariabelen wordt toegelicht alsmede de informatie per beleidssterrein.

De verstedelijking is een latente variabele, samengesteld uit een drietal gemeten variabelen, te weten de gemeentegrootte (inwoneraantal), het naar huishouden gestandaardiseerde inkomen per huishouden, en een dichtheidsmaat, het aantal huizen per vierkante kilometer. Deze gegevens variëren per gemeente, en zodoende kan per gemeente uit dezelfde gegevens de hoogte van de variabele verstedelijking worden vastgesteld. De waarde van de latente variabele verstedelijking is beschreven in hoofdstuk 8.

De invloed van de verstedelijking op steun is nergens significant. Steun is het percentage steun waarop het College gezien zijn samenstelling in de Raad kan rekenen. De waarde van de steun is gemiddeld 67,7% (47,6 tot 92,3%). Over die tien beleidssterreinen waar 77 tot 80 gemeenten worden geanalyseerd varieert deze invloed van .13 tot .15.

De invloed van de verstedelijking op stabiliteit is, bij de tien beleidssterreinen met 77 tot 80 gemeenten, significant en positief. De omvang ligt tussen .37 en .40.

Stabiliteit is uitgedrukt als de Herfindahl-index voor het College (het aandeel van

een partij op het totaal aantal zetels van het College in het kwadraat plus het kwadraat van dezelfde breuk voor de overige partijen), in feite de mate van dominantie van één partij in het College. De waarde van stabiliteit van het College is gemiddeld .36 (.22 (instabiel) tot .56). De variabele verstedelijking bepaalt in sterke mate de stabiliteit van het College: hoe groter de variabele verstedelijking, hoe geringer de stabiliteit van het College.

De doelgerichtheid van beleid is het percentage autonome maatregelen uit de begroting, dat van een redengeving is voorzien. Het gemiddelde is 72,9%; de spreiding is maximaal: ook 0% en 100% komen op ieder beleidsterrein (tabel 9.5) voor.

Politieke aandacht voor een beleidsterrein is gemeten als het aantal maatregelen dat een gemeente noemt in het Collegeprogramma op dat beleidsterrein, gedeeld door de maatregelen op hetzelfde beleidsterrein genoemd in het Collegeprogramma plus de Begroting minus de overlap tussen Collegeprogramma en Begroting (zie ook 5.8). De gemiddelde politieke aandacht over alle beleidsterreinen bedraagt .41 (.00 tot 1.0).

De invloed van politieke aandacht voor een beleidsterrein op de doelgerichtheid van beleid is in acht gevallen (Fysieke Omgeving, Wonen, Werken, Gezondheidszorg Algemeen, Verkeersveiligheid, Jeugd, Ouderen, Gehandicapten) significant en negatief; en in drie gevallen niet significant maar wel negatief. Hoe groter de aandacht voor een beleidsterrein is, hoe minder de maatregelen van een doel of redengeving zijn voorzien. Deze paradoxale bevinding is niet in overeenstemming met wat hierover verwacht zou mogen worden.

De invloed van stabiliteit op de doelgerichtheid van beleid is in het algemeen steeds negatief, en in één geval – Werken - significant; en in één geval – Wonen - niet significant bij $p = 0,05$ maar wel bij $p = 0,1$. Dat houdt in, dat hoe stabiel het College is, dat wil zeggen, hoe minder partijen in het College zitten, hoe minder het beleid wordt onderbouwd. Deze bevinding is in overeenstemming met de literatuur over politieke competitie: partijen die stevig in het zadel zitten zijn weinig geneigd verantwoording af te leggen.

Steun is uitgedrukt als het percentage raadszetels waarop het College, gezien zijn samenstelling, mag rekenen. De invloed van steun op de doelgerichtheid van beleid is in drie gevallen - te weten Wonen, Werken en Gehandicapten - significant en

positief, in één geval - Ouderen -niet significant bij $p = 0,05$ maar wel bij $p = 0,1$ en voor het overige niet significant. Hoe meer steun een College heeft, hoe beter het zijn beleid onderbouwt. Gezien de literatuur zou een omgekeerde uitkomst voor de hand hebben gelegen: voor een College met veel steun zal de noodzaak om zijn beleid uitvoerig te onderbouwen geringer zijn.

Het model zelf is op één geval na ruim voldoende significant om te mogen worden gebruikt; het model is significant bij $p = 0.05$. De verklaarde variantie van de doelgerichtheid van het beleid is in het geval van het beleidsterrein Wonen .20 of hoger; in het geval van de beleidsterreinen Werken, Ouderen en Gehandicapten is de verklaarde variantie lager dan .20, maar hoger dan .10. In de overige gevallen is de verklaarde variantie kleiner dan .10.

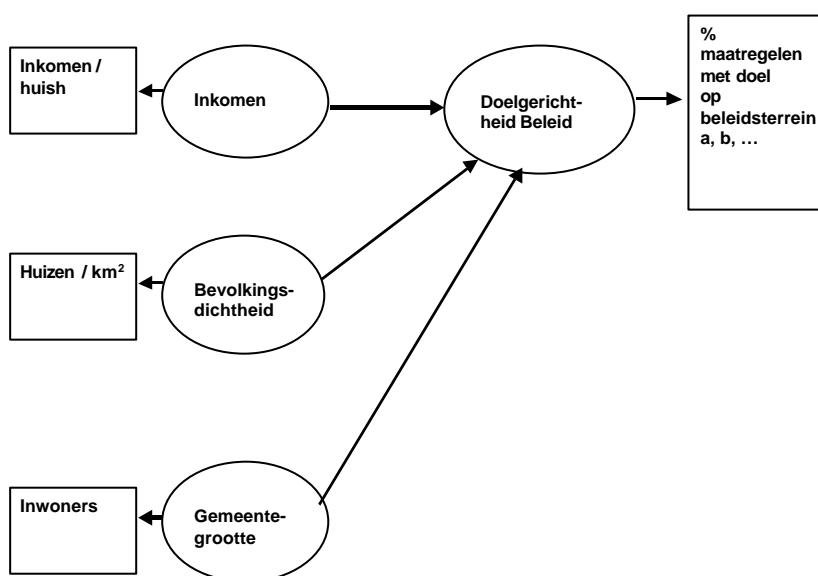
10.4 De verstedelijking

Een aantal achtergrondvariabelen is verondersteld tevens een invloed te hebben op de mate van waarin een gemeente de beleidsmaatregelen onderbouwt. Een hogere opleiding cq een hoger inkomen zou leiden tot een meer kritische houding van de burger, hetgeen van de zijde van de gemeente zou leiden tot een betere doelgerichtheid. Omdat de opleiding per gemeente niet voorhanden is, is als substituuut daarvoor het inkomen genomen.

Een gemeente met een grotere bevolkingsdichtheid heeft meer sociale problemen, en zou beter beargumenteren wat aan die problemen wordt gedaan. Voor bevolkingsdichtheid is hier het aantal woningen per vierkante kilometer gebruikt. Tenslotte heeft een grotere gemeente niet alleen vaker meer sociale problemen, maar ook een groter en meer gespecialiseerd ambtelijk apparaat. Omdat de omvang en de geschooldheid van dat apparaat zelf moeilijk is te meten, wordt de omvang van de gemeente gebruikt als indicator hiervoor.

Het model dat in 10.2 gebruikt is, kan niet gebruikt worden om de invloed van inkomen, bevolkingsdichtheid en gemeentegrootte afzonderlijk aan te tonen. In dit eerdere model zijn deze drie variabelen samengevoegd tot de latente variabele verstedelijking. Wel kan de invloedsrelatie tussen verstedelijking enerzijds en

doelgerichtheid anderzijds onder weglating van alle andere variabelen worden onderzocht. Deze is zeer laag, nergens significant en de verklaarde variantie beweegt tussen de .00 en .01. Om de invloed van inkomen, bevolkingsdichtheid en gemeentegrootte afzonderlijk aan te tonen is een eenvoudig nieuw model ontwikkeld, waarin deze variabelen wel afzonderlijk voorkomen. Dat model kan als volgt worden weergegeven.



Figuur 10.2 Model met invloeden van Inkomen, Bevolkingsdichtheid, Gemeentegrootte enerzijds op Doelgerichtheid van beleid anderzijds .

Tabel 10.2 Verband tussen Verstedelijkingvariabelen (inkomen, dichtheid, grootte) en doelgerichtheid van het beleid.

Beleidssterrein	N	Inkomen → Doelgerichtheid Beleid	Dichtheid → Doelgerichtheid Beleid	Gemeentegrootte → Doelgerichtheid Beleid
Fys. Omgeving	80	.05	.11	-.03
Wonen	80	.03	.09	-.01
Werken	80	.01	.13	.03
Bewegen	79	.05	.00	-.08
GezZorg Alg.	80	-.03	.06	.01
Soc. Veiligheid	67	.16	.09	-.16
Verk. Veiligh.	80	.10	.03	-.15
Jeugd	80	-.02	.11	-.01
Ouderen	79	.07	.11	.02
Gehandicapten	80	.01	.05	-.06
Minderheden	47	.19	.01	-.21

Vet* - significant bij $p = 0,05$; **vet**** bij $p = 0,01$

In de literatuur is aan de orde geweest het positieve verband tussen het naar de omvang van het huishouden gestandaardiseerde inkomen per huishouden in een gemeente en de mate van doelgerichtheid van het beleid. Dit verband, dat betrekking heeft op het verband dat zou bestaan tussen het inkomen (naar omvang van het huishouden gestandaardiseerde inkomen) en de mate van doelgerichtheid van het beleid kan niet worden bevestigd. Geen van de gevonden invloeden (tabel 10.2) is significant.

Er zou voorts een positief verband bestaan tussen de bevolkingsdichtheid en de mate van doelgerichtheid van het beleid. Dit verband, dat betrekking heeft op het verband dat zou bestaan tussen de bevolkingsdichtheid (huizen per vierkante kilometer) en de mate van doelgerichtheid van het beleid kan niet worden bevestigd. Geen van de gevonden invloeden (tabel 10.2) is significant.

In de literatuur is voorts aan de orde geweest het bestaan van een positief verband tussen de grootte van een gemeente en de mate van doelgerichtheid van het beleid. Ook dit verband, dat zou bestaan tussen de gemeentegrootte (aantal inwoners) en de mate van doelgerichtheid van het beleid kan niet worden bevestigd. Geen van de gevonden invloeden (tabel 10.2) is significant.

10.5 Samenvatting

In de literatuur over de doelgerichtheid van beleid komen als belangrijke verklarende variabelen naar voren de mate waarin de burgers om verantwoording vragen, het vóórkomen van beleidsproblemen en de mate van competitie tussen partijen. In eerste instantie is het model uit hoofdstuk 8 gebruikt om de verschillen in de mate van doelgerichtheid te analyseren. Toen de uitkomsten daarvan niet leidden tot verder inzicht in de determinanten van de variatie in doelgerichtheid (10.1), is een nieuw model ontwikkeld (10.2). Achtereenvolgens is als operationalisatie voor deze elementen gebruikt de verstedelijking (inwoneraantal, inkomen, aantal huizen per vierkante kilometer), de stabiliteit van het College, alsmede de steun die het College heeft. Hieraan is nog toegevoegd de politieke aandacht voor een beleidsterrein. Het verband (10.3) tussen Verstedelijking en Stabiliteit is op één geval na significant en negatief; het verband tussen Verstedelijking en Steun is steeds niet significant.

De invloed van Politieke Aandacht voor een beleidsterrein op de mate van doelgerichtheid van beleid is in acht gevallen significant en negatief; een en ander is tegengesteld aan wat werd verwacht: hoe meer aandacht, hoe groter de doelgerichtheid. De invloed van Steun op de mate van doelgerichtheid van beleid is in drie gevallen significant en overal positief, hetgeen in eerste instantie tegengesteld is aan wat werd verwacht: hoe meer steun, hoe minder een bestuursorgaan de behoefte zou gevoelen om zich te verantwoorden. De invloed van Stabiliteit op de mate van doelgerichtheid van beleid is in één geval significant en negatief, hetgeen wel in lijn is met de verwachting. De combinatie van een positief verband tussen Steun en de mate van doelgerichtheid en Stabiliteit en de mate van doelgerichtheid heeft een onderling verband. Het streven naar een bredere steun in de raad – door het opnemen van een extra – niet voor een raadsmeerderheid noodzakelijke – partij in het college gaat altijd samen met een verminderde stabiliteit. In situaties waarin een vermeerderde steun het gevolg is van het opnemen van meer partijen in het College, mag juist een positief verband verwacht worden tussen steun en de mate van doelgerichtheid, hoe paradoxaal dit ook klinkt.

Eerder in de literatuur uitspraken gedaan met betrekking tot de invloed van inkomen, de dichtheid, en de gemeentegrootte (10.4). De door andere onderzoekers eerder gevonden verbanden konden niet worden bevestigd.
