



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De aanvaarding van probleemdefinities in overheidsbeleid

Verschuren, P.J.M.; Potman, H.P.

Citation

Verschuren, P. J. M., & Potman, H. P. (1989). De aanvaarding van probleemdefinities in overheidsbeleid. *Acta Politica*, 24: 1989(3), 273-286. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449727>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449727>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Onderzoek

De aanvaarding van probleemdefinities in overheidsbeleid

P.J.M. Verschuren en H.P. Potman

1. Inleiding

De afgelopen decennia zijn de maatschappelijke terreinen waaraan de overheid door sturing mede vorm wilde geven steeds talrijker en complexer geworden. De omvang en complexiteit van het gevoerde beleid hielden hiermee gelijke tred. Steeds meer was en is de centrale overheid daarbij gedwongen te volstaan met de bepaling van kaders waarbinnen het beleid op lagere bestuursniveaus moet worden uitgevoerd. De lokale en regionale uitvoerders kregen en krijgen de ruimte om zelf keuzen te maken ten aanzien van het handelen in het kader van een beleidsprogramma. Vanuit het perspectief van de centrale beleidsvoerders kan dit de vraag oproepen in hoeverre de decentrale uitvoering in de pas loopt met op centraal niveau genomen beslissingen en voorgestane maatregelen. Mogelijke onwil bij de lagere bestuurslagen om bij te dragen aan de realisering van het centrale beleid kan ertoe leiden dat het beleid faalt, gezien in het licht van zijn oorspronkelijke doelstellingen (zie onder anderen: Derthick 1972; Downing 1979; Glasbergen en Simonis 1979).

In dit artikel richten we ons op één aspect dat hierbij een rol kan spelen en wel op de mate waarin centraal vastgestelde probleemdefinities worden gedeeld door de uitvoerders op het lokale bestuursniveau. Dit moet blijken uit de mate van overeenstemming tussen de 'definitie van de situatie' op lokaal niveau enerzijds en de krachtens een centraal beleid geldende definitie van een probleem anderzijds.

2. Theoretische uitgangspunten

Hoewel er in de bestuurskundige literatuur in Nederland diverse omschrijvingen van en visies op overheidsbeleid zijn, lijken verschillende auteurs het tenminste over één ding eens: beleid wordt gevoerd ter oplossing

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

U. Rosenthal: Parlementaire enquête en bouwsubsidies

van een bepaald probleem.¹ Maar een probleem is geen objectief gegeven. Ook daarover bestaat consensus. Het gaat altijd om de oplossing van een gepercipieerd probleem, dat wil zeggen een discrepantie tussen een waargenomen bestaande situatie en een gewenste situatie. Percepties wisselen van persoon tot persoon en ook wensen zijn verschillend. Bovendien zijn zowel percepties als wensen aan voortdurende veranderingen onderhevig.

Ten aanzien van overheidsbeleid kunnen er verschillen zijn in de probleemdefinities van actoren die het beleid voorbereiden en vaststellen enerzijds en van de beleidsuitvoerders anderzijds. Met name wanneer beleidsuitvoerders tot een andere bestuurslaag behoren dan degenen die het beleid hebben voorbereid en vastgesteld, kunnen deze verschillen pregnant aanwezig zijn. Met betrekking tot dergelijke situaties heeft Versnel er in navolging van de filosoof Alfred Schutz op gewezen, dat individuen een meer abstracte perceptie van de realiteit hebben, naarmate zij verder van die realiteit af staan. Dit roept de vraag op of bij een centrale overheid niet in meer abstracte termen over beleidsproblemen in het veld wordt gedacht dan bij de lagere overheidsniveaus (Versnel 1985). Indien en voor zover dit het geval is, is de kans groot dat dit leidt tot een lagere mate van acceptatie van een beleid van de centrale overheid door de uitvoerders (vergelijk Potman 1988).

Overeenkomstig de bovenstaande gedachtengang richten wij ons in dit artikel op de verklaring van de aanvaarding door lokale uitvoerders van probleemdefinities in overheidsbeleid. In een beleid zijn over het algemeen allerlei directieven aangegeven omtrent de voorwaarden waaronder een bepaalde situatie als een probleem moet worden gedefinieerd en waarvoor maatregelen ter oplossing of voorkoming van het probleem moeten worden genomen. Zo bepaalt bij voorbeeld de Wet geluidhinder voor verkeerslawaaï, dat wegen waar per etmaal 1450 motorvoertuigen of meer passeren, krachtens de wet als geluidhinderlijk moeten worden gedefinieerd. De vraag is dus of dergelijke definities van de situatie door lokale uitvoerders worden aanvaard.

Als de te verklaren variabele nemen we in dit onderzoek: de mate van acceptatie van de probleemdefinitie van een centraal overheidsbeleid voor een concrete lokale situatie door de lokale uitvoerders van dat beleid. Het gaat met andere woorden om de verklaring van de aanvaarding van een centraal overheidsbeleid door lokale uitvoerders, voor zover deze aanvaarding betrekking heeft op de definiëring van probleemsituaties.

Bij de vraag waardoor de aanvaarding van de probleemdefinities in het algemeen wordt beïnvloed, kunnen factoren op het individuele zowel als op

het contextuele vlak worden onderscheiden. (Bij een inventarisatie van deze factoren hieronder zijn steeds de woorden gecursiveerd die verderop worden gebruikt als labels ter aanduiding van variabelen.)

Individueel niveau – Onze a priori-veronderstelling is, dat een tweetal individuele kenmerken van invloed is op de wijze waarop uitvoerders de door het beleid als probleem gedefinieerde situaties percipiëren: (a) hun deskundigheid ter zake van het beleidsterrein en (b) de mate waarin zij het beleid legitiem achten.

Wat betreft de *deskundigheid* wordt verondersteld dat waar beleidsproblemen in relatief hoge mate complex zijn en technische kanten hebben, het inzicht van uitvoerders in zowel de concrete lokale gevallen waarmee zij te maken hebben, als de complexe wijze waarop een problematiek in het centrale beleid is geconcipieerd, wordt bepaald door hun deskundigheid op het beleidsterrein in kwestie. Voorts vertrekken we vanuit de aanname dat de beleidsvoerders op centraal overheidsniveau in principe tot intersubjectief 'juiste' probleemdefinities zijn gekomen. Op grond daarvan wordt een positief effect verwacht van deskundigheid op de aanvaarding van de probleemdefinities in een beleid.

Een tweede factor met invloed op de probleempcepties bij uitvoerders ligt op het vlak van subjectieve evaluaties. Bedoeld is de mate van *legitimitéit* die aan een beleid als zodanig wordt toegekend. Normatieve standaarden bepalen de mate waarin de oplossing van een bepaald probleem als maatschappelijk gewenst wordt ervaren en de mate waarin men meent dat voor de overheid hier een taak is weggelegd. Maar ook cognitieve elementen spelen in deze legitimitéit mee, bij voorbeeld in termen van de vraag of het voorgestelde beleid inderdaad een oplossing biedt voor het beleidsprobleem in het algemeen. De veronderstelling is dat een hoge mate van toegekende legitimitéit aanleiding zal geven tot overeenstemming tussen probleemdefinities; een positief effect derhalve van legitimitéit op de te verklaren variabele.

Contextueel – We gaan er in dit onderzoek van uit dat individuele uitvoerders altijd functioneren binnen een bepaalde setting die randvoorwaarden oplegt aan hun handelen. Dit is zelfs het geval indien op het kleinschalige lokale niveau een enkele uitvoerder de verantwoording heeft voor een of meer beleidsterreinen. Een drietal organisatie-interne variabelen en een organisatie-externe variabele worden onderscheiden.

Ten eerste spelen op het lokale uitvoeringsniveau doorgaans allerlei belangen die betrekking hebben op de processen binnen de organisatie. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de procedures, repertoire:

en programma's waaraan men in de organisatie gewend is (vergelijk Allison 1971; Sproull 1981). Als een individu verwacht dat het beleid een *inbreuk* zal betekenen op die organisatieprocessen, ontstaat de kans dat een aanvankelijke probleemdefinitie wordt bijgesteld. We veronderstellen dat een dergelijke inbreuk door de betreffende uitvoerder of anderen binnen de organisatie als onaangenaam wordt ervaren. Ontkenning van het bestaan van een probleem houdt het betreffende beleid buiten de deur waardoor de bedoelde inbreuk ook niet kan ontstaan.

Een tweede organisatie-interne variabele met een verondersteld effect op de aanvaarding van probleemdefinities is de verwachting die de uitvoerders hebben van de *bereidheid* van de andere leden van de organisatie om rekening te houden met het betreffende beleid en om aan de oplossing van het beleidsprobleem medewerking te verlenen. Wordt deze bereidheid niet verwacht dan kan dat de haalbaarheid van een oplossing aanzienlijk reduceren. Een mogelijkheid om hieraan het hoofd te bieden en geen problemen in de organisatie te doen ontstaan, is een 'capitulatie' in de zin van het ontkennen van het bestaan van een beleidsprobleem; een positief effect derhalve van 'bereidheid' op de afhankelijke variabele van dit onderzoek.

Ten derde noemen we de concurrerende belangen in een uitvoeringsorganisatie. Een lagere overheid heeft op diverse beleidsterreinen verschillende belangen die met elkaar in strijd kunnen zijn. Indien een uitvoerder waarneemt dat in de organisatie aan andere conflicterende belangen een hogere waarde wordt gehecht dan aan het belang op het betreffende beleidsterrein, of indien hij zelf meer waarde hecht aan die andere belangen, dan kan hiervan via eenzelfde soort mechanisme als hierboven een negatief effect uitgaan op de aanvaarding van probleemdefinities krachtens het beleid. De variabele die deze conflicterende belangen representeert, noemen we hier 'conflict'.

Een contextueel gegeven van een heel andere aard is een variabele die extern is aan de uitvoeringsorganisatie. Deze betreft de vraag of vanuit de omgeving door het publiek en de publieke opinie, met name via de lokale media en via klachten, het betreffende beleidsprobleem wordt onderkend en er druk wordt uitgeoefend om het op te lossen. Deze variabele – aan te duiden als *publieke druk* – zal mogelijk verhinderen dat uitvoerders tot een afwijkende probleemdefinitie komen. Wij verwachten dan ook een positief effect van 'publieke druk' op de te verklaren variabele in dit onderzoek. Resumerend onderscheiden we de volgende verklarende variabelen:

| | | |
|------------------------|-----------------|----------------------|
| individuele variabelen | – deskundigheid | |
| | – legitimiteit | |
| contextuele variabelen | – inbreuk | } organisatie-intern |
| | – bereidheid | |
| | – conflict | |
| | – publieke druk | |

Alle onderscheiden variabelen worden geacht een direct effect te hebben op de afhankelijke variabele 'aanvaarding probleemdefinitie'. Voor alle duidelijkheid zij overigens vermeld dat een potentieel analyseprobleem vanwege de verschillende aggregatieniveaus waarop de onafhankelijke variabelen zijn gedefinieerd, hier geen rol speelt. Alle contextuele variabelen in dit onderzoek berusten op de percepties van de uitvoerders zelf.

In het voorafgaande is voor elke onafhankelijke variabele op grond van argumenten aangegeven wat voor soort effect deze heeft op de afhankelijke variabele. Rest nog een bespreking van de betrekking tussen de verklarende variabelen onderling.

Aangaande de organisatie-interne variabelen 'inbreuk', 'bereidheid' en 'conflict' verwachten wij een onderlinge statistische samenhang. In kleine gemeenten, waar verschillende beleidsterreinen door één en dezelfde ambtenaar worden behartigd, zullen de genoemde drie verschijnselen zich amper doen gelden. Maar naarmate een gemeente groter is en dus de specialisatiegraad van haar ambtelijk apparaat hoger is, zal ook de mate waarin de genoemde verschijnselen zich voordoen, geleidelijk oplopen en aldus zorgen voor onderlinge samenhang.

Een voor de hand liggende causaal-analytische modellering van de genoemde statistische samenhangen is de drie betrokken organisatie-interne variabelen te beschouwen als het effect van een vierde organisatiekenmerk, te weten 'specialisatiegraad'. Om voor de hand liggende redenen verwachten wij dat deze laatste variabele een negatief effect heeft op 'bereidheid' en positieve effecten op de variabelen 'inbreuk' en 'conflict'. Op grond hiervan is de te verwachten correlatie tussen beide laatstgenoemde variabelen positief en tussen deze twee en 'bereidheid' negatief. De consequentie van een en ander is dat de genoemde drie correlaties alle schijnbaar zijn ('spurious correlations'). De samenhang zal (goedgeels) verdwijnen na constantheid van de variabele 'specialisatiegraad'. Om eveneens voor zich sprekende redenen nemen we bovendien aan dat 'specialisatiegraad' een positief effect heeft op 'deskundigheid'.

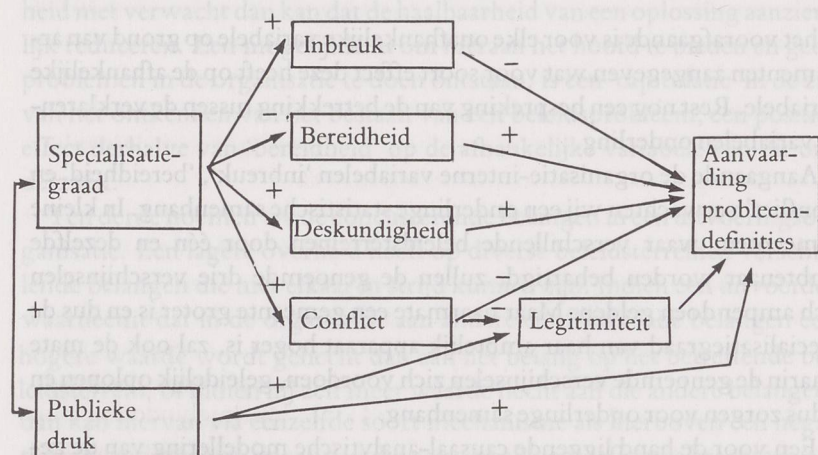
Voorts wordt a priori uitgegaan van de veronderstelling dat de mate waarin uitvoerders een beleid legitiem vinden, mede afhankelijk is van de

druk vanuit de lokale omgeving. Indien er een druk is tot uitvoering van het beleid, wordt in de perceptie van de uitvoerder het beleid gedragen door het publiek en wordt het door hem meer legitiem geacht.

Een laatste hier te toetsen aanname is dat naarmate een uitvoerder meer conflicterende belangen percipieert, de kans toeneemt dat het beleid ter zake door hem minder legitiem wordt gevonden; een negatief effect derhalve van 'conflict' op 'legitimiteit'.

Op grond van het bovenstaand komen wij tot een model ter verklaring van de mate van de aanvaarding van de probleemdefinitie krachtens het beleid door de lokale uitvoerders zoals weergegeven in figuur 1.

Figuur 1: Theoretisch model ter verklaring van de mate van aanvaarding van probleemdefinities krachtens een beleid door lokale uitvoerders



3. Onderzoeksmateriaal: de Wet geluidhinder

Als casus voor een empirische toets op de hierboven uitgewerkte theoretische uitgangspunten nemen we de Wet geluidhinder (Wgh). Deze wet beoogt geluidhinder in de Nederlandse samenleving te voorkomen of te beperken. Zij kent maatregelen die zijn gericht op de bron, de overdracht of de ontvangst van geluid. Een belangrijk deel van de uitvoering van de wet is aan de lagere overheden overgelaten. Op het gebied van industrielawaai moeten gemeenten zones rond industrieterreinen vaststellen. Voor verkeerslawaai zijn bij wet langs wegen waarover veel verkeer gaat zones gelegd, waarbinnen gemeenten moeten zorgen voor maatregelen ter beperking van geluidsoverlast. Vanwege de relatieve belangrijke rol van de lo-

kale uitvoerders biedt deze casus goede perspectieven voor een nader empirisch onderzoek naar de factoren die de mate van acceptatie van probleemdefinitie bepalen. In technische bewoordingen: de kans is groot op een aanzienlijke proportie te verklaren variantie in de afhankelijke variabele.

Met het oog op materiaalverzameling is een steekproef getrokken van 100 gemeenten uit het bestand van alle 714 gemeenten die er begin 1985 in Nederland waren. Vanwege de betrekkelijk geringe problemen van geluidhinder binnen de meeste kleine gemeenten is gekozen voor een gestratificeerde disproporionele steekproef, zodanig dat grotere gemeenten relatief oververtegenwoordigd zijn. Materiaalverzameling vond plaats via vóórgestructureerde vragenlijsten, geadresseerd aan diegenen die binnen de gemeenten op ambtelijk niveau waren belast met milieu en meer in het bijzonder met het geluidhinderbeleid. De totale respons was 71%. Hierbij moet worden aangetekend dat de respons in het stratum met de kleinste gemeenten (tot 10.000 inwoners) met 60% duidelijk onder de totale respons ligt. Dit betekent dat de kleinere gemeenten nog iets sterker ondervertegenwoordigd zijn dan door onze wijze van steekproeftrekking is beoogd.

Variabelen

Aanvaarding probleemdefinitie – Aan de respondenten zijn lokale situaties in hun gemeenten voorgelegd die krachtens de Wgh geluidhinderlijk zijn. Aan hen is gevraagd in welke mate zij de betreffende gevallen eveneens geluidhinderlijk zouden willen noemen. De antwoorden konden variëren van 'geen probleem c.q. geen geluidsoverlast' tot 'een zeer groot probleem c.q. zeer veel geluidsoverlast'. Voor de individuele gemeenten zijn de gemiddelde scores ten aanzien van de verschillende situaties in bovenbedoelde zin berekend.

Deskundigheid – De variabele deskundigheid betreft naast objectieve indicatoren zoals opleidingsniveau, vooral de perceptie van de eigen deskundigheid. De items betreffen een subjectief oordeel over: de algemene deskundigheid ten aanzien van de wet, de mate waarin men een goed beeld heeft van de lokale akoestische situaties, de eigen administratief-juridische kennis ter zake, en de eigen technisch-akoestische deskundigheid.

Legitimiteit – Voor een oordeel over de legitimiteit van de wet is de mening

gevraagd over: de mate waarin geluidhinder een groot maatschappelijk probleem is, de mate waarin een oplossing gewenst wordt geacht, de mate waarin de samenleving in staat is zonder interventie van de overheid het maatschappelijk probleem geluidhinder op te lossen danwel dat er hier een taak voor de overheid is weggelegd, en de noodzaak van een aparte wet voor geluidhinderbestrijding.

Inbreuk – De variabele inbreuk is gemeten door na te gaan in welke mate de komst van de wet naar de mening van de respondenten een inbreuk heeft betekend binnen het gemeentelijk apparaat op de bestaande processen van planvorming, besluitvorming, uitvoering en beheer op het gebied van de ruimtelijke ordening, woningbouw en verkeer en vervoer.

Bereidheid – Deze variabele is gemeten door bij de respondenten na te gaan in hoeverre zij van mening zijn dat er bij collega-ambtenaren op het gebied van de ruimtelijke ordening, woningbouw, verkeer en vervoer, economische zaken en recreatie bereidheid bestaat om bij de beleidsvoorbereiding, bij beleidskeuzen en bij de uitvoering rekening te houden met geluidhinderaspecten.

Conflicten – De variabele conflict is gemeten door na te gaan in hoeverre de respondenten conflicten vermoeden tussen het geluidhinderbeleid enerzijds en beleid ten aanzien van stadsvernieuwing, woningbouw, gronduitgifte, acquisitie van industriële bedrijven, verkeer en vervoer en recreatie anderzijds.

Publieke druk – De publieke druk is gemeten als de frequentie waarmee in de pers berichten verschijnen over en de frequentie waarmee burgers klachten hebben over: industrielawaai, verkeerslawaai en raillawaai.

Specialisatiegraad – De specialisatiegraad van een gemeente op het gebied van milieu en geluidhinder is geïndiceerd door na te gaan of er in een gemeente al dan niet sprake is van: een aparte afdeling milieu, een aparte afdeling geluidhinder, full-time milieu-ambtenaren, en full-time geluidhinder-ambtenaren.

4. Analyse

Met het oog op een empirische toetsing van het model in figuur 1 werd in het materiaal van het onderzoek naar de Wet geluidhinder voor elk van de

acht in dit model genoemde variabelen een set indicatoren geselecteerd. Als analyseprocedure is gekozen voor LISREL. Hoewel het LISREL-programma toestaat de theoretisch relevante variabelen uit een causaal model als ongemeten variabelen in de analyse op te nemen samen met een set van indicatoren voor elk van de voornoemde variabelen, is hiervoor niet gekozen. De reden is, dat nog te weinig houvast voor het gespecificeerde model kan worden gevonden in beleidswetenschappelijke theorieën. Naar onze mening is een model met latente variabelen eerst verantwoord, indien kan worden beschikt hetzij over goed gevalideerde meetinstrumenten (schalen), hetzij over redelijk gevalideerde theorieën. Indien en voor zover dit niet het geval is, loopt men de kans dat misspecificaties in het meetgedeelte van het model storend werken op de theoretisch relevante relaties en omgekeerd. Het leek daarom aangewezen om eerst het meetgedeelte te analyseren door middel van exploratieve factoranalyses, om vervolgens op basis van aldus gevormde schalen de LISREL-analyses te starten.²

Een eerste selectie van indicatoren vond plaats op 'scheefheid van de verdeling'. Deze werd voortgezet met exploratieve factoranalyses, waarbij gebruik werd gemaakt van de bij schaal-analyses gebruikelijke criteria. Aldus zijn acht tentatieve schalen van het Likert-type gemaakt, één voor elk van de theoretische variabelen. De correlatiematrix van de geconstrueerde schalen is weergegeven in figuur 2.

Samen met het model in figuur 1 vormden de correlaties in figuur 2 de input voor de LISREL-analyses. Deze analyses zijn er zoals bekend op gericht na te gaan of de causale structuren in een model verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de empirisch gevonden statistische samenhangen.

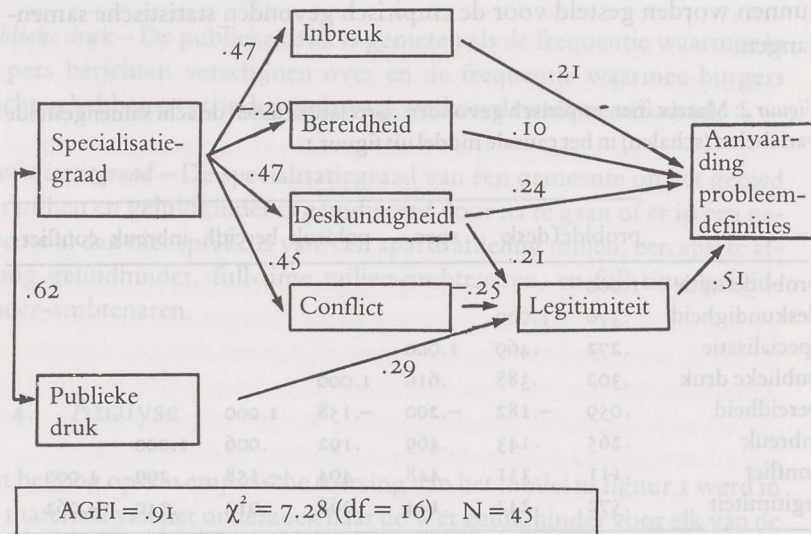
Figuur 2: Matrix met empirisch gevonden correlaties tussen de acht samengestelde variabelen (schalen) in het causale model uit figuur 1

| | probldefdesk | spec | poldruk | bereidh | inbreuk | conflict | |
|-----------------|--------------|-------|---------|---------|---------|----------|-------|
| probl.definitie | 1.000 | | | | | | |
| deskundigheid | .370 | 1.000 | | | | | |
| specialisatie | .272 | .469 | 1.000 | | | | |
| publieke druk | .302 | .388 | .616 | 1.000 | | | |
| bereidheid | .059 | -.182 | -.200 | -.158 | 1.000 | | |
| inbreuk | .265 | .143 | .469 | .192 | .006 | 1.000 | |
| conflict | .111 | .331 | .448 | .404 | -.158 | .299 | 1.000 |
| legitimiteit | .572 | .242 | .124 | .268 | .010 | .040 | -.062 |

Tijdens de analyse is gelet op t-waarden en modificatie-indices voor beoordeling van individuele effectparameters. Als criteria voor de adequaatheid van het model als geheel golden de 'overall goodness of fit' gecorrigeerd voor het aantal vrijheidsgraden (AGFI) en de Chi-kwadraatwaarde, eveneens in relatie tot het aantal vrijheidsgraden. Deze vier evaluatiecriteria worden in samenhang met elkaar en vooral in combinatie met inhoudelijk theoretische overwegingen gehanteerd. Pas indien vanuit meerdere kanten weinig ondersteuning kwam voor een verondersteld effect of juist de afwezigheid daarvan, werd een correctie op het startmodel in figuur 1 geaccepteerd. Vooral het significantie criterium voor effectparameters ($t \geq 1.96$) is met soepelheid gehanteerd. Dit om te voorkomen dat door het beperkte aantal eenheden in de analyse bepaalde effecten die alleszins substantieel en interpreteerbaar zijn, ten onrechte worden geëlimineerd.

Resultaten – Analyses met behulp van het LISREL VI-programma brengen een model naar voren zoals weergegeven in figuur 3. Het daarbij gehanteerde relatief geringe aantal gemeenten ($N=45$) vormde de ondergrens bij de door ons in de berekening van de correlatiematrix doorge-

Figuur 3: Structureel model voor de verklaring van aanvaarding van probleemdefinities door gemeente-ambtenaren werkzaam op het terrein van de Wet geluidshinder



voerde 'pairwise deletion'. Vergelijking met het theoretisch uitgangsmodel in figuur 1 laat weliswaar zien dat onze theoretische vooronderstellingen in grote lijnen worden bevestigd, maar er zijn ook enkele verschillen te constateren.

Om te beginnen bleken de directe effecten van de variabele 'conflict' en 'politieke druk' op de afhankelijke variabele niet alleen niet significant op 5% toetsingsniveau, maar ze lagen bovendien dermate dicht in de buurt van nul dat nauwelijks van enige invloed kan worden gesproken. Vandaar dat de betreffende pijlen niet in het definitieve structurele model zijn opgenomen. Blijkens figuur 4 met de totale effecten hebben beide overigens wel een indirect effect van respectievelijk -.125 en .144 via de variabele 'legitimiteit'.

Ten tweede blijkt het effect van de variabele 'inbreuk' op 'aanvaarding probleemdefinitie' niet volgens de verwachting negatief, maar positief te zijn. Voor dit resultaat hebben we geen afdoende verklaring.

Een derde verschil met het uitgangsmodel in figuur 1 betreft een direct effect van de variabele 'deskundigheid' op 'legitimiteit'. Hoewel in dit effect vooraf niet was voorzien, bleek een relatief aanzienlijke verbetering van de 'modelfit' mogelijk door opname van dit effect in het model. Wij interpreteren dit verband als volgt. Ambtenaren ontwikkelen via opleiding, cursussen en conferenties alsmede door ervaringen met een beleids-terrein niet alleen een rationele deskundigheid over, maar ook een normatieve betrokkenheid bij dat terrein. Naast cognitieve ontwikkeling is in deze gedachtengang dus sprake van affectieve ontwikkeling ten aanzien van een beleid.

Conclusies – Gelet op de totale effecten van de verschillende variabelen op de afhankelijke variabele (zie de onderste rij in figuur 4) wijzen de analyses

Figuur 4: Matrix met totale effecten

| Afhankelijke variabelen | Onafhankelijke variabelen | | | | | | |
|-------------------------|---------------------------|-------|------|---------|---------|----------|---------|
| | spec | pdruk | desk | bereidh | inbreuk | conflict | legitim |
| deskundigheid | .469 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| bereidheid | -.200 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| inbreuk | .469 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| conflict | .448 | .000 | .000 | .000 | .114 | .000 | .000 |
| legitimiteit | -.011 | .285 | .213 | .000 | -.028 | -.248 | .000 |
| probl.definitie | .184 | .144 | .343 | .095 | .211 | -.125 | .506 |

het volgende uit. De mate van acceptatie van de probleemdefinitie wordt verreweg het sterkst bepaald door de individuele variabelen. Dit geldt vooral voor de mate waarin ambtenaren aan een beleid legitimiteit toekennen (.506). Maar ook de deskundigheid blijkt in vergelijking tot de contextuele variabelen een sterke rol te spelen (.343).

Van de organisatie-interne variabelen hebben we al aangegeven dat het positieve effect van de variabele 'inbreuk' op de aanvaarding van de probleemdefinitie binnen het kader van dit onderzoek niet kan worden verklaard. Wel blijkt overigens dat in de meer gespecialiseerde organisaties het centrale overheidsbeleid in de perceptie van de betrokken uitvoerders een inbreuk op de organisatieprocessen betekent.

De invloed van 'bereidheid' op de te verklaren variabele is zeer bescheiden (.10). Ook al percipiëren lokale uitvoerders binnen hun organisatie een geringe bereidheid om bij de beleidsvoering rekening te houden met het betreffende beleidsterrein (in dit geval het geluidhinderaspect) en verwachten zij op grond daarvan dat de oplossing van het beleidsprobleem een moeizame zaak zal worden, dan vormt dit kennelijk nog geen reden om de krachtens een beleid geldende probleemdefinitie niet van toepassing te verklaren voor de 'eigen' concrete situatie. Andersom betekent een grote mate van waargenomen bereidheid niet, dat de betrokkenen geneigd zijn de probleemdefinities krachtens het beleid te aanvaarden. De eigen probleemperceptie staat grotendeels los van de kansen die men in de eigen organisatie ziet om het probleem op te lossen.

De mate waarin de lokale uitvoerders conflicten met doelstellingen en belangen van andere relevante beleidsterreinen percipiëren blijkt van invloed op de uiteindelijk te verklaren variabele, maar alleen indirect. Naarmate men minder beleidsconflicten percipieert, acht men het beleid in het algemeen meer legitiem (-.248) en is men daardoor eerder geneigd de probleemdefinities krachtens het beleid te onderschrijven (-.125).

Ook blijken uitvoeringsambtenaren wat betreft de aanvaarding van probleemdefinities relatief weinig gevoelig voor publieke druk van buiten. De perceptie van de druk beïnvloedt nog wel enigszins de mate waarin een ambtenaar het centrale beleid legitiem vindt (.285), maar het uiteindelijke effect op 'aanvaarding probleemdefinitie' is niet sterk (.144).

De conclusie is dat de ervaren legitimiteit de doorslag geeft bij de vraag of een lokale uitvoerder de probleemdefinities in een beleid, zoals in het geval van de Wet geluidhinder, aanvaardt als het erom gaat deze van toepassing te verklaren op de lokale beleidssituatie. Er lijken ten aanzien van de probleemdefinities geen noemenswaardige rationalisaties op te treden als gevolg van organisatie-interne en organisatie-externe processen. Via de toegekende legitimiteit zijn de gepercipieerde publieke druk en beleids-

conflicten enigszins van invloed. Daarnaast heeft de deskundigheid van de betrokkenen wel invloed. Samen met het effect van de deskundigheid op de mate waarin het beleid legitiem wordt gevonden, duidt dit op een belangrijke normatieve component in de ontwikkeling van kennis en inzichten omtrent beleid bij de uitvoerders. Of deze constatering voor beleidsprocessen in het algemeen opgaat, zou nader onderzoek moeten uitwijzen.

Noten

1. Zie zowel de behandeling van het begrip beleid door A. Hoogerwerf in de door hem geredigeerde bundel *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1978, p. 9 e.v., als de definitie van beleid van Rosenthal c.s. in *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn 1982, p. 191.

2. Voor meer informatie over LISREL-analyse op basis van modellen met ongemeten variabelen en de gevaren die daaraan zijn verbonden, zie Verschuren 1986 en 1987.

Literatuur

- Ajzen, I., en M. Fishbein (red.), *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs/Londen 1980.
- Allison, G. T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston 1971.
- Derthick, M., *New towns in town: Why a federal program failed*. Washington (D.C.) 1972.
- Downing, P. B., Implementing Pollution Laws: Observations from the American Experience. *Zeitschrift für Umweltpolitik*, jrg. 4, 1979, p. 357-392.
- Glasbergen, P., en J. B. D. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*. Amsterdam 1979.
- Hoogerwerf, A., Inhoud en typen van beleid. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1978, p. 19-40.
- Potman, H. P., *Policy-acceptance as a variable in policy analysis*. Paper delivered at the XIVth World Congress of The International Political Science Association, Washington D.C. 1988.
- Rosenthal, U., A. B. Ringeling en M. P. C. M. van Schendelen, *Openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn 1983.
- Sproull, L. E., Response to Regulation: An Organizational Process Framework. *Administration and Society*, 1981, vol. 12, p. 447-470.
- Versnel, H., Multi-level policy: problems of perception and insight. In: I. Th. M. Snellen (red.), *Limits of Government*. Amsterdam 1985, p. 159-184.

Verschuren, P.J.M., Structurele modellen of modelstructuren. In: J. Segers en E. Bijnen (red.), *Onderzoek: reflecteren en meten*. Tilburg 1986, p. 40-56.

Verschuren, P.J.M., *De kritische toepassing van LISREL*. Voordracht voor de sociaal-wetenschappelijke sectie van de Nederlandse Vereniging voor Statistiek, Utrecht, november 1987.

De Partij van de Arbeid en de ziektewet

Een empirisch onderzoek naar de invloed van de ziektewetplannen op de electorale aanhang van de PvdA in 1982

Hans Anker en Erik Oppenhuis

Inleiding¹

Ter verklaring van veranderingen in de electorale aanhang van politieke partijen beroepen politieke waarnemers zich regelmatig op gebeurtenissen die zich binnen de politieke arena hebben afgespeeld. Dergelijke interpretaties worden echter zelden op hun empirische houdbaarheid getoetst; een onderzoekstraditie op dit terrein is nagenoeg afwezig. In Nederland is met dergelijk onderzoek een begin gemaakt door Van der Eijk, Anker en Oppenhuis (1987). Dit onderzoek richt zich op de gebeurtenissen in de periode voorafgaand aan de Tweede Kamer-verkiezingen van 1986. De conclusie luidt dat vrijwel geen enkele gebeurtenis een aantoonbaar effect had op de electorale aanhang van politieke partijen. Het zou echter zeer voorbarig zijn om hieruit af te leiden dat politieke gebeurtenissen geen enkele invloed kunnen hebben op de electorale aanhang van politieke partijen. Uit onderzoeken in andere landen dan Nederland blijkt dat gebeurtenissen wel degelijk van invloed kunnen zijn op electoraal gedrag (Mueller 1973; Kernell 1978; Norpoth 1987). Of de interpretaties die politieke waarnemers toekennen aan politieke gebeurtenissen juist danwel onjuist zijn, blijft daarmee een open vraag waarop uitsluitend door empirische toetsing een antwoord verkregen kan worden.

In dit artikel stellen wij ons ten doel te laten zien hoe een dergelijke empirische toetsing uitgevoerd kan worden. Wij zullen dit doen aan de hand van één gebeurtenis: de controversen in het begin van 1982 naar aanleiding van de door minister Den Uyl voorgestelde wijzigingen in de ziektewet. Velen zijn er min of meer voetstoots van uitgegaan dat deze gebeurtenis een belangrijk negatief effect op de electorale aanhang van de Partij van de Arbeid heeft gehad. Ook binnen de PvdA bestaat een duidelijke opvatting over het effect van 'de ziektewet':

'De kortingen op de ziektewet maakten de PvdA niet populair. Dat vond zijn