Ontwerpen van beleid en beleidsproblemen[1]

door Oscar VAN HEFFEN

Universitair docent verbonden aan de vakgroep bestuur en beleid van de Universiteit Twente

1 Inleiding

Het ontstaan van een beleid wordt door politicologen en beleidswetenschappers doorgaans aangeduid als het proces van beleidsvorming. Dit proces van beleidsvorming wordt wel gezien als een verstrengeling van twee veelal gelijktijdige, maar niet gelijksoortige deelprocessen, namelijk een proces van beleidsontwerpen (beleidsontwikkeling) en een proces van besluitvorming[2]. Ontwerpen van beleid wordt dan gedefinieerd als het proces van uitdenken, formuleren en toelichten van een te voeren beleid[3].

In dit artikel staat het ontwerpen van beleid centraal. Daarbij is de aandacht onder andere gevestigd op het zogenaamde negenstappen-model voor het ontwerpen van overheidsbeleid dat de Nederlandse politicoloog Hoogerwerf in 1984 presenteerde. Hoogerwerfs algemene methode voor het ontwerpen van een beleid is een synthese van een aantal relevante benaderingen en bevat elementen van drie klassieke theoretische benaderingen van beleidsvorming, namelijk het synoptisch model, het incrementalisme en de mixed scanning. Het ontwerpmodel van Hoogerwerf lijkt echter alleen geschikt voor de aanpak van complexe maar 'zekere' beleidsproblemen. Zekerheid heeft betrekking op de beschikbaarheid van betrouwbare kennis en inzichten, die noodzakelijk zijn voor het nemen van beslissingen, het plannen van acties en het vaststellen van uitkomsten. Indien dergelijke kennis en inzichten niet voorhanden zijn (onzekerheid), zal de ontwerpmethode van Hoogerwerf in een vroegtijdig stadium vastlopen.

De vraagstelling van dit artikel is derhalve: welke modellen voor het ontwerpen van een beleid lijken geschikt voor de aanpak van complexe en zekere, complexe en onzekere, eenvoudige en zekere, en eenvoudige en onzekere beleidsproblemen?

Deze vraagstelling wordt zowel in theoretische als in empirische zin beantwoord. In paragraaf 2 wordt de ontwerpmethode van Hoogerwerf kort behandeld. Paragraaf 3 gaat over de complexiteit en de onzekerheid van (beleids)problemen. In paragraaf 4 worden vier strategieën voor het ontwerpen van beleid

---

1 Dit artikel is gebaseerd op het dissertatie-onderzoek dat de auteur aan de Universiteit Twente verrichtte (O. VAN HEFFEN, Beleidsontwerp, resultaat en omgeving. De problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten, Enschede, 1993).

2 G. KUYPERS, De ontwikkeling van overheidsbeleid, in A. HOOGERWERF (red.), Overheidsbeleid, 2de druk, Alphen aan den Rijn, 1982, pp.124-125.

3 A. HOOGERWERF, Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting, in Bestuurswetenschappen, 1984, nr.1, p.5.

gepresenteerd die geschikt lijken voor de aanpak van verschillende typen van problemen. Deze strategieën worden in paragraaf 5 vergeleken met de ontwerpmethode van Hoogerwerf en omgewerkt tot modellen voor het ontwerpen van een beleid. In paragraaf 6 wordt een aantal hypothesen gepresenteerd met betrekking tot de relatie tussen de verschillende modellen voor het ontwerpen van beleid en de doelbereiking. Daarbij is eveneens aandacht voor de beleidstheorie (de veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen) en de invloed van het proces van besluitvorming op het ontwerpproces. In paragraaf 7 worden de hypothesen geconfronteerd met de uitkomsten van een onderzoek naar de praktijk van het randgroepjongerenbeleid in zeven Nederlandse gemeenten in de periode 1980-1990. Tenslotte worden in paragraaf 8 enkele conclusies getrokken.

2 De ontwerpmethode van Hoogerwerf

In 1984 presenteerde Hoogerwerf een handleiding voor het ontwerpen van overheidsbeleid, waarin hij een aantal empirische en normatieve inzichten uit de literatuur over het ontwerpen verwerkte.

Hoogerwerf onderscheidt negen stappen die cumulatief zijn in die zin dat latere stappen de eerdere vooronderstellen[4].

1. Formulering en analyse van de opdracht.
   - het ontleden van de tekst van de opdracht op aanwijzingen.
   - het zich rekenschap geven van randvoorwaarden van politieke, economische, juridische en nog andere aard die niet expliciet in de opdracht zijn opgenomen.
   - het opstellen van een embryonale doelboom op basis van de analyse van de aanwijzingen.
   - het bestuderen van aanwijzingen en doelboom op aanvaardbaarheid voor de ontwerper zelf en anderen.
2. Analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht.
   - analyse van de situatie.
   - analyse van de maatstaven.
     het gaat daarbij ook om maatstaven van andere betrokkenen dan alleen de opdrachtgever, dit met het oog op de legitimiteit van het beleid.
   - confrontatie: het probleem wordt omschreven als een discrepantie tussen een maatstaf en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie.
3. Het ontwerpen van een model van causale relaties in het beleidsveld (veldmodel ex ante) op basis van theoretische inzichten en beschikbare gegevens.
   - de veronderstellingen over causale relaties in het beleidsveld worden weergegeven in een model.
   - wanneer er geen veldmodel beschikbaar is, zal de ontwerper dit zelf moeten opstellen, waarbij zoveel mogelijk van wetenschappelijke kennis gebruik moet worden gemaakt. Maar het gebruik van andersoortige kennis wordt eveneens aanbevolen.

4 A. HOOGERWERF, Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting, in Bestuurswetenschappen, 1984, nr.1, pp.13-23; voor een gewijzigde versie zie men A. HOOGERWERF (red.), Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek, Alphen aan den Rijn, 1992.

- bij de analyse van het veldmodel komt de vraag aan de orde wat het beste aangrijpingspunt van het beleid is. De aanwijzingen in de opdracht (die zijn neergeslagen in de embryonale doelboom) zijn daarbij maatgevend. Er kan dus zowel sprake zijn van een root-method als van een branch-method.
- de analyse van het veldmodel kan eindigen met een selectie van een deel van het veldmodel. Als criterium kan daarbij gelden de manipuleerbaarheid van de onafhankelijke variabelen.

4. Conceptformulering van einddoelen en bijbehorende evaluatiecriteria binnen het kader van de opdracht, de probleemformulering, het causale veldmodel en de randvoorwaarden.

5. Formulering van het beleidseffectenmodel (ex ante) met alternatieve middelen of tussendoelen en hun te verwachten effecten binnen het kader van de einddoelen, het causale veldmodel en de randvoorwaarden.
   - het gaat om middelen en tussendoelen waarvan waarschijnlijk is dat ze effectief en legitiem zijn.
   - doorgaans zal een voorspelling van de effectiviteit berusten op theorievorming en niet-experimenteel onderzoek ten aanzien van het beleidsveld.
   - ook algemene kennis en ervaring ten aanzien van middelen van overheidsbeleid worden gebruikt.

6. Vergelijking van de te verwachten baten en kosten van de toepassing van alternatieve middelen.
   - het gaat daarbij ook om positieve en negatieve neveneffecten.

7. Het ontwerpen van één of meer beleidsmodellen.
   - modellen in de vorm van een doelboom of een pijlenschema (om redenen van overzichtelijkheid kunnen dit er meerdere zijn).

8. Analyse en eventueel het ontwerpen van het uitvoeringsproces.
   - hierbij is eveneens specifieke aandacht voor het ontwerpen van de beleidsevaluatie.

9. De uiteindelijke vormgeving van het beleidsontwerp.

Het model van Hoogerwerf heeft een iteratief (=herhalend) karakter. Dat houdt in dat men na elke stap kan men besluiten om naar één van de vorige stappen terug te keren. Of men daartoe besluit, hangt af van de eisen van de opdrachtgever, de ervaring van de ontwerper, de gecompliceerdheid van het beleidsontwerp en de politieke turbulentie in de omgeving van de ontwerper.

Hoogerwerfs handleiding is systematisch opgezet en lijkt zowel geschikt voor een meer omvattende, synoptische aanpak als voor een meer beperkte, incrementele aanpak van problemen. Maar zijn ontwerpmethode houdt niet in alle opzichten voldoende rekening met verschillen in de mate van complexiteit en de mate van onzekerheid van beleidsproblemen.

3 De complexiteit en de onzekerheid van beleidsproblemen

Het begrip complexiteit is op veel verschillende manieren gedefinieerd. Kernelementen in de meeste omschrijvingen van complexiteit zijn: aantallen elementen of variabelen, differentiatie (onderscheid tussen elementen), samenhang en verandering. Complexiteit wordt hier dan ook gedefinieerd als het aantal onderscheiden elementen of variabelen, het aantal relaties daartussen en de mate van verandering die zich daarin voordoet.

De aanpak van complexe problemen vereist professionals die op basis van hun deskundigheden en de beschikbare kennis een strategie ontwikkelen waarmee de ingewikkelde problematiek kan worden aangevat[5]. Voor de vermindering of oplossing van eenvoudige problemen zullen intuïtie en ervaringskennis meestal wel voldoende zijn. Als een ontwerper over betrouwbare informatie beschikt, dan kan hij in een dergelijk geval zelfs gebruik maken van standaardprocedures en programma's.

In navolging van Friend en Jessop[6] kunnen drie typen van onzekerheid worden onderscheiden:

a. onzekerheid omtrent de kennis van de omgeving;

b. onzekerheid omtrent de toekomstige bedoelingen en beslissingen van het besluitvormingssysteem ten aanzien van keuzen in probleemvelden die gerelateerd zijn aan het beperkte probleem dat momenteel de aandacht heeft;

c. onzekerheid omtrent de waarde-oordelen die verbonden moeten worden aan de diverse keuzemogelijkheden.

In dit artikel staat het eerste type van onzekerheid centraal. Het gaat daarbij om de beschikbaarheid van betrouwbare kennis en inzichten die onontbeerlijk zijn voor het nemen van beslissingen, het plannen van acties en het vaststellen van acties[7].

Onzekerheid heeft een negatieve invloed op de mogelijkheden om beleid vast te leggen. Een gedetailleerd beleid dat is gericht op het verminderen of oplossen van een onzeker probleem lijkt weinig kans op succes te bieden[8]. Toch is het voorstelbaar dat een voorgenomen beleid ondanks de onzekerheid relatief gedetailleerd is. Een actor verzwakt namelijk zijn positie als hij laat blijken dat hij op bepaalde punten in onzekerheid verkeert[9].

Kickert, Aquina en Korsten[10] noemen een aantal manieren waarop men op onzekerheid kan reageren:

1. negeren van onzekerheid als die een onbelangrijke variabele betreft;
2. reductie van onzekerheid door middel van onderzoek;
3. reductie van onzekerheid door het uitoefenen van macht;
4. systeemafgrenzing (buiten sluiten);
5. acceptatie van onzekerheid.

---

5 H. MINTZBERG, Structure in fives: designing effective organizations, Englewood Cliffs, 1983, p.190 e.v.; vergelijk M. LIPSKY, Street-Level Bureaucracy, Dillemma's of the Individual in Public Services, New York, 1980, p.15.

6 J.K. FRIEND en W.N. JESSOP, Local government and strategic choice. An operational research approach to the processes of public planning, London, 1971, pp.88-89.

7 F. VAN VUGHT, Experimentele beleidsplanning. Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken, 's-Gravenhage, 1982, p.299.

8 O. VAN HEFFEN, Zoeken naar de oorzaken van beleidsproblemen, in A. Hoogerwerf (red.), Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en de resultaten van onderzoek, Alphen aan den Rijn, 1992, p.82.

9 G.T. ALLISON, Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis, Boston, 1971, pp.171-172; R.D BEHN, en J.W. VAUPEL, Quick analysis for busy decision makers, New York, 1982, p.92.

10 W.J.M. KICKERT (red.), H.J. AQUINA, A.F.A. KORSTEN, Planning binnen perken. Nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur, Zeist, 1985, p.40.

Indien cruciale variabelen of relaties onzeker zijn en het blijkt niet mogelijk te zijn de onzekerheden te negeren, te reduceren of buiten te sluiten, dan zal men een werkwijze moeten ontwikkelen, waardoor men snel op veranderingen kan reageren. Feitelijk is er dan sprake van acceptatie van de onzekerheden. Vooraf kan men dan slechts hooguit een onzeker beleidseffectenmodel formuleren (stap 5 van het model van Hoogerwerf). Men heeft immers maar een beperkt zicht op de oorzaken en gevolgen van een bepaald probleem of ontbeert de kennis over de manipuleerbaarheid van bepaalde variabelen. Het is dan niet of in beperkte mate mogelijk om van te voren te bepalen welke middelen worden ingezet. Evenzo is het problematisch om duidelijke doeleinden te formuleren. Hoogerwerfs methode voor het ontwerpen van een beleid lijkt met name weinig geschikt voor de aanpak van problemen, waarvan de onzekerheid niet kan worden verminderd.

Op basis van de factoren complexiteit en onzekerheid kunnen vier typen van problemen worden onderscheiden:

1. een eenvoudig en zeker probleem
2. een complex en zeker probleem
3. een eenvoudig en onzeker probleem
4. een complex en onzeker probleem

Voor deze verschillende typen van problemen kunnen vier ontwerpstrategieën worden geformuleerd die geschikt lijken voor het ontwerpen van een relatief succesvol beleid, te weten een routine-matige ontwerpstrategie, een diagnostische ontwerpstrategie, een intuïtieve ontwerpstrategie en een lerende ontwerpstrategie die respectievelijk gebruikt worden voor de aanpak van eenvoudige en zekere problemen, complexe en zekere problemen, eenvoudige en onzekere problemen, en complexe en onzekere problemen (zie schema 1).

Schema 1

Typen van problemen en ontwerpstrategieën

	Eenvoudig	Complex
Zeker	Routine-matige ontwerpstrategie	Diagnostische ontwerpstrategie
Onzeker	Intuïtieve ontwerpstrategie	Lerende ontwerpstrategie

In de volgende paragraaf worden de strategieën die in schema 1 worden genoemd nader uitgewerkt.

4 De vier strategieën voor het ontwerpen van een beleid

Het denken over oorzaken en gevolgen (causaal) en doelen en middelen (finaal) in een routine-matige ontwerpstrategie vindt plaats op basis van standaardkennis, routine-gestuurde waarnemingen en standaardprocedures (in het kader van het bestaande beleid). De beleidsvorming en de beleidsuitvoering zijn in de zuivere vorm van het routine-matige ontwerpen duidelijk van elkaar gescheiden. Hetgeen natuurlijk niet betekent dat er tijdens het ontwerpen van het beleid geen aandacht is voor de uitvoering.

Een routine-matige ontwerpstrategie is vooral geschikt voor de verwerking van relatief kleine hoeveelheden gegevens waarvan de graad van kennis relatief zeker is. Het causale model van een problematisch geachte situatie dat het resultaat is van een routine-matige ontwerpproces bestaat doorgaans uit een relatief klein aantal oorzaak-gevolgrelaties. De zekere graad van kennis van de gegevens maakt het mogelijk dat het causale model duidelijke aangrijpingspunten bevat. Aangrijpingspunten zijn elementen in een causaal model die manipuleerbaar worden geacht. Deze aangrijpingspunten worden natuurlijk niet alleen geselecteerd op hun 'technische' manipuleerbaarheid. Ook waarden en (politieke) belangen zijn bepalend voor de keuze van elementen die men door middel van het beleid wil beïnvloeden.

Een beleidseffectenmodel, dat resulteert uit een routine-matig ontwerpproces, heeft naar alle waarschijnlijkheid een beperkte omvang. Het is namelijk gericht op een weinig omvangrijk en bekend beleidsprobleem, waarvoor een of meer standaardoplossingen (standaardprocedures) beschikbaar zijn. Het is echter niet uit te sluiten -al lijkt het weinig waarschijnlijk dat over een eenvoudig en bekend beleidsprobleem grote meningsverschillen ontstaan- dat het politieke spel tot gevolg heeft dat een dergelijk beleidseffectenmodel meer doelen en middelen bevat dan men op grond van de analyse van het probleem zou verwachten.

Het causale en het finale denken in een diagnostische ontwerpstrategie vindt plaats op basis van theoretische inzichten en beschikbare empirische gegevens. Ook in de zuivere vorm van het diagnostisch ontwerpen is de beleidsvorming duidelijk gescheiden van de beleidsuitvoering. Het model van Hoogerwerf kan als een diagnostische ontwerpstrategie worden beschouwd. In het negenstappenmodel wordt namelijk gesteld dat een ontwerper een diagnose van het probleem (stap 3) dient te maken, waarbij bij voorkeur gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis. Deze diagnose bepaalt in hoge mate de keuze van de middelen waarmee wordt getracht het probleem op te lossen of te verminderen.

Een diagnostische ontwerpstrategie is geschikt voor de verwerking van relatief grote hoeveelheden (kwalitatief hoogwaardige) gegevens waarvan de graad van kennis als relatief zeker kan worden beschouwd. Een diagnostisch ontwerpproces kost dus veel tijd, tijd die gezien het levenstempo van de moderne samenleving niet altijd beschikbaar is. Het causale model van een problematisch geachte situatie dat het produkt is van een diagnostisch ontwerpproces bevat een relatief groot aantal oorzaak-gevolgrelaties die betrekking hebben op een groot aantal aspecten van het betreffende beleidsprobleem. Het gaat hier immers om een complex probleem. Gezien de relatief zekere graad van de kennis van de gegevens mag worden verwacht dat in het model duidelijke aangrijpingspunten kunnen worden aangewezen. Nogmaals, de keuze van aangrijpingspunten wordt niet alleen bepaald door de rationaliteit van het zuivere probleemoplossen. In sommige (politieke) culturen is het manipuleren van bepaalde, in principe beïnvloedbare elementen niet bespreekbaar. Wie, bijvoorbeeld de normen en waarden van de liberaal-democratische rechtsstaat lief heeft, zal daar niet altijd rouwig om zijn.

Aangezien de diagnostische ontwerpstrategie is gericht op de aanpak van een complex probleem zou men menen dat deze ontwerpstrategie culmineert in een beleidseffectenmodel dat een relatief groot aantal doelen en middelen bevat. Er zijn echter verschillende soorten complexiteit. In principe kunnen twee vormen van complexiteit worden onderscheiden: verticale complexiteit en horizontale complexiteit. Verticale complexiteit betreft oorzaak- en gevolgvariabelen die in een hiërarchische rangorde staan. Als er sprake is van horizontale complexiteit dan zijn de oorzaak- en gevolgvariabelen nevengeschikt. Problemen die voorna-

melijk verticaal complex zijn, kunnen in principe door een gering aantal middelen worden beïnvloed. Men behoeft namelijk maar één variabele of relatie in een dergelijke serie-schakeling van oorzaken en gevolgen te beïnvloeden om een probleem weg te nemen of te verminderen. Verticaal complexe beleidsproblemen, die in onze ingewikkelde samenleving met zijn vele dwarsverbanden slechts zelden voorkomen, kan men in feite als eenvoudig beschouwen. Daarnaast is het voorstelbaar dat beleidsvormers zich bijvoorbeeld vanwege de beperkte financiële middelen op een relatief klein aantal doelen concentreren.

Het causale en het finale denken in een intuïtieve ontwerpstrategie voltrekt zich op basis van intuïtie en ervaringskennis. De beleidsvorming en de beleidsuitvoering zijn in de zuivere vorm van het intuïtieve ontwerpen maar ten dele van elkaar gescheiden.

Een intuïtieve ontwerpstrategie lijkt vooral geschikt voor de verwerking van relatief kleine hoeveelheden gegevens die als onzeker kunnen worden beschouwd. Het causale model van de problematisch geachte situatie dat het resultaat is van een intuïtieve ontwerpstrategie, omvat een klein aantal oorzaak-gevolgrelaties. Het gaat immers om een weinig omvangrijk probleem. De eenvoud van het probleem maakt het doorgaans mogelijk dat de ontwerper ondanks de onzekerheid meerdere beelden van het desbetreffende probleem schetst. Welke gedaante het probleem aanneemt, blijft echter onzeker, evenals de modelmatige afbeelding van het probleem. De relatief onzekere graad van kennis van de gegevens maakt het onmogelijk dat het model vastomlijnde aangrijpingspunten bevat, maar aangezien het probleem eenvoudig is, is het in principe wel mogelijk de elementen aan wijzen die men, gegeven een bepaalde situatie, wil beïnvloeden.

Het beleidseffectenmodel dat resulteert uit een intuïtief ontwerpproces zal, gezien de omvang van het probleem, beperkt van omvang zijn. Het is echter aannemelijk dat met het oog op de onzekerheden een relatief groot aantal middelen in het beleidseffectenmodel zijn opgenomen. Het kan immers noodzakelijk zijn van strategie te veranderen als de omstandigheden veranderen. Idealiter wordt er een set van middelen geformuleerd waaruit afhankelijk van deze omstandigheden tijdens de uitvoering een keuze wordt gemaakt.

Het causale en het finale denken in een lerende ontwerpstrategie vindt plaats op basis van allerlei soorten kennis en vermoedens en de resultaten van de uitvoering. In een lerende ontwerpstrategie lopen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering tenminste deels parallel.

Een lerende ontwerpstrategie resulteert afhankelijk van de hoeveelheid informatie waarover men beschikt in een meer of minder betrouwbaar causaal model van een problematisch geachte situatie. Dit model is, evenals de eventuele aangrijpingspunten, als onzeker te beschouwen.

Het beleidseffectenmodel dat het produkt is van een lerend ontwerpproces zal in algemene termen zijn geformuleerd, aangezien de kennis van de problematisch geachte situatie gebrekkig is. De onzekerheid maakt het onmogelijk duidelijke en specifiek geformuleerde middelen op te nemen. Men tracht dan door middel van een proces van 'trial and error' het probleem op te lossen. In een lerende ontwerpstrategie gaan het zoeken naar een oplossing en het verkrijgen van kennis dus hand in hand. Eventuele politieke verdeeldheid of de verwachting dat een bepaald voorstel op sterke politieke tegenstand zal stuiten, kan er echter toe leiden dat meer specifieke doel-middelrelaties in het ontwerp zijn opgenomen.

De causale modellen en de beleidseffectenmodellen die het produkt zijn van de vier ontwerpstrategieën kunnen als beleidstheorieën worden beschouwd. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt[11]. Dit geheel van veronderstellingen betreft causale (oorzaak-gevolg), finale (doel-middel) en normatieve veronderstellingen.

De mate waarin een beleidstheorie bij een bepaald probleem past, een goede afspiegeling van dat probleem is, lijkt van grote invloed op het welslagen van een beleid. Zoals in het voorafgaande al duidelijk werd, resulteren de vier ontwerpstrategieën in causale modellen en beleidseffectenmodellen die sterk van elkaar verschillen. De passendheid van een beleidstheorie is dus situatie gebonden, staat in verband met de mate van complexiteit en de mate van onzekerheid van het probleem, althans dat wordt verondersteld.

5 De vier strategieën en de ontwerpmethode van Hoogerwerf

De ontwerpmethode van Hoogerwerf kan als een diagnostische ontwerpstrategie worden beschouwd. Zijn ontwerpmethode vertoont opmerkelijke overeenkomsten met de wijze waarop een arts een diagnose stelt (zie voor de wijze waarop een arts een gezondheidsprobleem in kaart brengt en een daarbij behorende behandeling kiest: J.W. Snoek, Het denken van de neuroloog, Groningen, 1989, pp.15-38). Een arts is echter niet altijd in staat te bepalen aan welke ziekte een patiënt lijdt. Met andere woorden: hij kan zich geen betrouwbaar beeld vormen van de problematisch geachte situatie. Daarnaast kan worden opgemerkt dat sommige gezondheidsproblemen de diagnose van een arts niet behoeven. Zij zijn zo eenvoudig dat zij met behulp van standaardmiddelen kunnen worden opgelost of verminderd.

Het ontwerpmodel van Hoogerwerf, dat als een diagnose-model kan worden betiteld, lijkt dus geschikt voor het oplossen of verminderen van complexe en zekere problemen. Voor de aanpak van andere typen van problemen zullen andere modellen moeten worden geformuleerd, namelijk een routine-model, een intuïtie-model en een leer-model die respectievelijk gericht zijn op de aanpak van eenvoudige en zekere, eenvoudige en onzekere en complexe en onzekere problemen. Hoogerwerfs methode van beleidsontwerpen kan daarbij als uitgangspunt dienen. Een kruisbestuiving van zijn methode met de routine-matige, de intuïtieve en de lerende ontwerpstrategie leidt tot de volgende modellen voor het ontwerpen van beleid (zie schema 2).

11 H.M. IN 'T VELD-LANGEVELD en A. HOOGERWERF, Evaluatie van overheidsbeleid, in A. HOOGERWERF (red.), Overheidsbeleid, 2de druk, Alphen aan den Rijn, 1982, p. 161.

Schema 2

Een routine-model, een intuïtie-model en een leer-model voor het ontwerpen van een beleid

Routine-model	Intuïtie-model	Leer-model
1. Formulering en analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid	1. Formulering en analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid	1. Formulering en analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid
2. Analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht	2. Analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht	2. Analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht
3. Het ontwerpen van een model van causale relaties in het beleidsveld op basis van standaardkennis en routinegestuurde waarnemingen	3. Binnen de centrale doelstelling in de opdracht wordt intuïtief gezocht naar mogelijkheden deze te realiseren	3. Analyse van de variabelen in het beleidsveld en hun relaties
4. Conceptformulering van de einddoelen en de bijbehorende evaluatiecriteria	4. Conceptformulering van de einddoelen, de bijbehorende evaluatiecriteria en de middelen	4. Een (zeer) globale conceptformulering van de einddoelen en eventueel de daaruit voortvloeiende evaluatiecriteria (eventueel) in de vorm van een beleidsontwerp met een overzicht van de te verwachten kosten
5. De formulering van alternatieve beleidsmiddelen (standaardprocedures of programma's) en hun te verwachten effecten	5. Eventueel het formuleren van alternatieve middelen en het vergelijken van de te verwachten kosten en baten	5. (Deel)analyses van het probleem op basis van allerlei kennis en vermoedens en het nemen van uitvoeringsbeslissingen
6. De vergelijking van de te verwachten kosten en baten van de alternatieve middelen (standaardprocedures of programma's)	6. Inschatting van het verloop van het uitvoeringsproces en eventuele problemen die daarbij kunnen rijzen	6. Uitvoering en analyse van de uitvoering (formuleren van een causaal veldmodel en een beleidseffectenmodel)
7. Het ontwerpen van één of meer beleidsmodellen	7. De uiteindelijke vormgeving van het beleidsontwerp	7. Als de resultaten niet bevredigend zijn: falen van beleid in de zin van een onvoldoende verandering in de richting van het beleidsdoel ten aanzien van de uitgangssituatie, dan begint het proces vanaf stap 5 opnieuw: Trial and error
8. Het ontwerpen van het uitvoeringsproces (op basis van standaardprocedures en programma's)		
9. De uiteindelijke vormgeving van het beleidsontwerp		

De eerste twee stappen van het routine-model, het intuïtie-model en het leermodel zijn gelijk aan de eerste twee stappen van het ontwerpmodel van Hoogerwerf (het diagnose-model). Het is een ontwerper meestal pas duidelijk met wat voor een type van probleem hij te maken heeft nadat hij het probleem aan een beperkte analyse heeft onderworpen (stap 2).

Indien een ontwerper concludeert dat er sprake is van een onzeker probleem, betekent dit natuurlijk niet dat hij zonder meer een methode volgt die geschikt is voor het ontwerpen van beleid met betrekking tot een onzeker probleem. Al eerder werd opgemerkt dat onzekerheid kan worden gereduceerd door middel van onderzoek, bijvoorbeeld een onderzoek naar de oorzaken en de gevolgen van de problematisch geachte situatie. Het is ook voorstelbaar dat een probleem dat zich complex laat aanzien in eenvoudige deelproblemen kan worden afgebroken, zodat voor elk deelprobleem een bijbehorende standaardprocedure kan worden toegepast of ontwikkeld.

6 Ontwerpproces, beleidstheorie, doelbereiking en politieke omgeving

In de vorige paragrafen is verondersteld dat een succesvolle aanpak van verschillende typen van problemen om verschillende manieren van beleid ontwerpen vraagt. Het beleid dat gericht is op de aanpak van een bepaald type probleem zal in deze visie in hogere mate zijn doelen bereiken als dat beleid is ontworpen volgens een strategie die voor de aanpak van dat bepaalde probleem geschikt is. Een ontwerpproces dat op een bepaald type van probleem is toegesneden, levert namelijk een passende beleidstheorie op die een goede afspiegeling is van het desbetreffende probleem en die een goede grondslag vormt voor het voeren van een beleid (zie paragraaf 4).

De passendheid van de beleidstheorie kan als een aspect van de kwaliteit van de beleidstheorie worden beschouwd. In de literatuur met betrekking tot de beleidstheorie wordt verondersteld dat op basis van de kwaliteit van de beleidstheorie verwachtingen kunnen worden opgesteld over de doeltreffendheid van een beleid[12]. Hoogerwerf merkt daarover op dat beleid faalt indien het op onjuiste veronderstellingen berust[13]. In dit artikel wordt deze stelling aangescherpt. Er wordt vanuit gegaan dat beleid faalt, in de zin van een lage of geen doelbereiking, als het causale deel van de beleidstheorie geen recht doet aan de aspectrijkdom en de omvang van het probleem en als de aangrijpingspunten van het beleid in onvoldoende mate zijn gebaseerd op de beschikbare kennis van het probleem.

Doelbereiking is één van de centrale variabelen die in dit artikel centraal staan. Men kan doelbereikingsonderzoek onderscheiden van effectiviteitsonderzoek. In een doelbereikingsonderzoek wordt nagegaan in welke mate de gestelde doelen zijn bereikt zonder dat de vraag wordt gesteld of het bereiken van doelen het gevolg is van het inzetten van de gekozen middelen. Het blijft dus onduidelijk of de eventuele realisering van de doeleinden te danken is aan de middelen. In een effectiviteitsonderzoek wordt nadrukkelijk onderzocht of het de middelen zijn

12 Bijvoorbeeld F.L. LEEUW, Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid, in A. HOOGERWERF, Overheidsbeleid, vijfde druk, Alphen aan den Rijn, 1993, p.96.

13 A. HOOGERWERF, De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: Een tussenbalans, in Beleidswetenschap, 1989, 4, pp.320-341.

die het al dan niet bereiken van de doeleinden veroorzaken. Effectiviteit wordt opgevat als de mate waarin een beleid of beleidsmiddel bijdraagt aan het bereiken van bepaalde doeleinden[14]. Doelbereiking in dit artikel betekent doelbereiking dankzij het beleid, dus effectiviteit.

Evaluatie van beleidseffecten op basis van (officiële) doeleinden die ontleend zijn aan beleidsdocumenten is geen onomstreden zaak[15].

Als men de mening is toegedaan dat een evaluatie op basis van officiële beleidsdoeleinden zinvol is, dient men aan de volgende twee vragen aandacht te besteden[16]:

1. Komen de publiek geformuleerde doelen overeen met de 'werkelijke' doelen van de beleidvoerders?

2. Zijn de op een vroeger tijdstip geformuleerde doelen nog wel actueel?

Oordelen over het succes of het falen van een beleid zijn mede afhankelijk van de antwoorden op deze vragen.

Een samenvatting van onze veronderstellingen over de relatie tussen het type van het ontwerpproces enerzijds en de beleidstheorie en de doelbereiking anderzijds vindt men in schema 3.

In de inleiding van dit artikel werden het ontwerpproces van beleid en het besluitvormingsproces gezien als deelprocessen van het proces van beleidsvorming. Het besluitvormingsproces wordt ook wel aangeduid als de politieke omgeving van het ontwerpproces.

In schema 3 is geen rekening gehouden met de invloed van een gebrek aan consensus in de politieke omgeving op de doelbereiking van een beleid. Gedurende de tijd, dat het ontwerpproces verloopt, kan er echter sprake zijn van druk van één of meer actoren die in het proces van besluitvorming een rol spelen. Anders gesteld: de ontwerper(s) en het ontwerpproces ondergaan de invloed van de omgeving waarin zij verkeren. Een ontwerper, die een produkt vervaardigt dat politiek wordt beoordeeld, zal in de eerst plaats rekening dienen te houden met de politieke situatie. Hij zal de rationaliteit van het ontwerpen -van het zuivere probleemoplossen- dienen te verzoenen met de rationaliteit van het politieke spel -het zoeken naar een politiek aanvaardbare oplossing- wil het produkt van zijn werkzaamheden (het beleidsontwerp) een kans maken om op hoofdpunten de eindstreep te halen. Een beleid, dat uit een compromis tussen tegenstellingen resulteert, kan vanuit intellectueel of theoretisch perspectief inconsistent zijn[17]. Maar politieke tegenstellingen kunnen actoren er ook toe brengen hun doeleinden en de wijze, waarop ze die willen bereiken, te expliciteren. Een actor ver-

---

14 H.M. IN 'T VELD-LANGEVELD en A. HOOGERWERF, Evaluatie van overheidsbeleid, in A. HOOGERWERF (red.), Overheidsbeleid, 2de druk, Alphen aan den Rijn, 1982, p. 160.

15 Zie hierover R.J. IN 'T VELD, Over grenzen van bestuur, 's-Gravenhage, 1978; M. HERWEIJER, De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie, in Bestuurswetenschappen, 1981, nr.5, pp.348-366; M. BOVENS en P. 'T HART, Succes en falen van overheidsbeleid: beleidsevaluatie als sociale constructie, in O. VAN HEFFEN en M.J.W VAN TWIST, Beleid en wetenschap, Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen, Alphen aan den Rijn, 1993, pp.151-168.

16 M. HERWEIJER, De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie, in Bestuurswetenschappen, 1981, nr.5, p.349.

17 I.Th.M. SNELLEN, Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in Bestuurswetenschappen, 1984B, nr.6, p.363.

zwakt zijn positie als hij laat blijken dat hij op bepaalde punten in onzekerheid verkeert. Een ontwerper van beleid, die voor een politieke opdrachtgever werkt, zal daarmee rekening dienen te houden.

Schema 3

Ontwerpproces, beleidstheorie en doelbereiking

	Causale deel van	Aangrijpingspunten de beleidstheorie	Doelbereiking
Diagnose-model	Veelzijdig, groot	Duidelijk en vormen het uitgangspunt bij de keuze van middelen	hoog
Routine-model	Eenzijdig, beperkt	Duidelijk en vormen het uitgangspunt bij de keuze van middelen	hoog
Intuïtie-model	Eenzijdig, beperkt	Niet vastomlijnd, maar vormen wel het uitgangspunt voor het formuleren van een set middelen waaruit afhankelijk van de omstandigheden tijdens de uitvoering een keuze wordt gemaakt	hoog
Leer-model	Eenzijdig, beperkt	Onzeker, maar vormen het uitgangspunt van de 'trial and error'-strategie die tijdens de uitvoering wordt toegepast	hoog

Zowel politieke strijd als politieke samenwerking, die op strijd volgt, kan tot gevolg hebben dat een ontwerper (tussen)doelen of middelen moet kiezen die meer zijn bepaald door het 'duwen en trekken' dan door het intellectuele proces van uitdenken. Onder invloed van het proces van besluitvorming kunnen in produkten die het resultaat zijn van ontwerpprocessen die min of meer verlopen langs de lijnen van het diagnose-model of het routine-model ook vage en/of inconsistente doelen en middelen worden opgenomen.

In produkten, die het resultaat zijn van ontwerpprocessen die min of meer overeenkomen met het leer-model of het intutie-model, kunnen door de invloed van het proces van besluitvorming 'zekerheden' worden gepresenteerd die er gezien de aard van het probleem althans op voorhand niet zijn. Zelfs als de wensen van de politieke actoren in een compromis zijn verzoend, kunnen er schijnzekerheden in een beleidsontwerp zijn opgenomen. Een beleidsontwerp, dat betrekking heeft op een relatief onzeker probleem, kan hoogstens op zeer globale wijze aanduiden hoe men bepaalde doelen wil bereiken. Een politieke actor maakt zich wel zeer kwetsbaar als hij een dergelijk beleidsontwerp indient, zeker in een situatie die wordt gekenmerkt door diepgaande tegenstellingen.

Samenvattend kan worden gesteld dat een gebrek aan consensus afbreuk kan doen aan de passendheid van de beleidstheorie die in een beleidsontwerp ligt besloten en daarmee aan de doelbereiking.

Een gebrek aan consensus kan ook op een andere manier het verloop en de resultaten van een beleidsproces beïnvloeden. De standpunten van actoren die van mening verschillen over een te voeren beleid zullen niet altijd in een compromis met elkaar kunnen worden verzoend. Het is voorstelbaar dat een conflict dat zich tijdens de vorming van het beleid voordoet zich voortzet in het proces van definitieve beleidsbepaling en zelfs in het proces van uitvoering.

Wanneer één van de partijen tijdens de beleidsvorming een overwinning behaalt in die zin dat de visie van die partij duidelijk in het beleidsontwerp is terug te vinden, betekent dat niet dat het 'spel' is gespeeld. Zelfs als een dergelijk ontwerp door het bevoegde overheidsorgaan is vastgesteld, kunnen de opponenten van het beleid trachten de uitvoering tegen te gaan[18]. Of zij daarin slagen is afhankelijk van de invloed die zij op de uitvoering van het beleid kunnen uitoefenen. De grootte van deze invloed wordt bepaald door de machtsmiddelen die de opponenten ter beschikking hebben en hun bekwaamheid en wil om deze machtsmiddelen aan te wenden.

Op basis van de bovenstaande theoretische beschouwing over de relatie tussen ontwerpproces, beleidstheorie, doelbereiking en politieke omgeving kunnen de volgende hypothesen worden geformuleerd:

Situatie 1: het probleem is complex en zeker

1A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het diagnose-model.

1B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.

1C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.

1D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Situatie 2: het probleem is eenvoudig en zeker

2A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het routine-model.

2B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.

2C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.

2D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

---

18 G.T. ALLISON, Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis, Boston, 1971, p. 172.

Situatie 3: het probleem is eenvoudig en onzeker

3A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het intuïtie-model.

3B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.

3C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.

3D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Situatie 4: het probleem is complex en onzeker

4A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het leer-model.

4B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.

4C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.

4D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Voor alle duidelijkheid de betekenis van de term passend is per situatie verschillend.

In de volgende paragraaf wordt de resultaten gepresenteerd van een onderzoek waarin deze veronderstellingen werden geconfronteerd met de praktijk van het randgroepjongerenbeleid in zeven Nederlandse gemeenten.

7 Confrontatie van het theoretisch model met de empirie

De praktijk waarmee de in paragraaf 6 gepresenteerde hypothesen worden geconfronteerd is die van het randgroepjongerenbeleid in zeven Nederlandse gemeenten in de periode 1980-1990. Randgroepjongeren zijn jongeren die problemen hebben op een aantal van de volgende leefbaarheidsterreinen: arbeid, financiën, gezondheid, onderwijs, politie en justitie, sociale contacten, tijdsbesteding en wonen. We beperken ons hier tot een overzicht van de voornaamste onderzoeksresultaten[19]. Deze onderzoeksresultaten worden voor de verschillende typen van problemen weergegeven.

De ontwerpprocessen, beleidstheorieën en uitvoeringsprocessen van beleid worden aangeduid met de naam van de gemeente. Als in een gemeente meer dan één ontwerpproces, beleidstheorie en uitvoeringsproces voorkomt, worden deze

19 Zie voor een uitgebreide presentatie O. VAN HEFFEN, Beleidsontwerp, resultaat en omgeving. De problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten, Enschede, 1993.

van elkaar onderscheiden door middel van een cijfer. Indien een zelfde beleidstheorie aan meer dan één uitvoeringsproces ten grondslag ligt, krijgen deze uitvoeringsprocessen een letter toebedeeld. Het gaat om het volgende beleid:

- Apeldoorn: het beleid van de gemeente in de periode 1983-midden 1986 (Apeldoorn 1)

- Apeldoorn: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode midden 1986-1990 (Apeldoorn 2)

- Apeldoorn: het beleid van het particulier initiatief in de periode 1984-1985 (Apeldoorn 3)

- Dordrecht: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1980-1984 (Dordrecht 1)

- Dordrecht: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1984-1988 (Dordrecht 2)

- Enschede: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1985-1988 (Enschede)

- Haarlem: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1982-1988 (Haarlem)

- Den Helder: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1980-1984 (Den Helder 1)

- Den Helder: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1984-1988 (Den Helder 2)

- Helmond: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1984-1988 (Helmond)

- Schiedam: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1982-1989 (Schiedam).

De bevindingen ten aanzien van de ontwerpprocessen, de beleidstheorieën en de doelbereiking worden per type van probleem weergegeven. Eerst komen de complexe en zekere problemen aan de orde, daarna worden de eenvoudige en zekere problemen behandeld en ten slotte worden de complexe en onzekere problemen besproken. Eenvoudige en onzekere problemen (in verband met het randgroepjongerenbeleid) hebben we in ons onderzoek niet aangetroffen.

De complexiteit en de onzekerheid van de gemeentelijke problemen met betrekking tot randgroepjongeren zijn als volgt vastgesteld.

De complexiteit van de randgroepjongerenproblematiek in een bepaalde gemeente is bepaald door deze problematiek te vergelijken met een model van deze problematiek, dat is ontwikkeld op basis van een studie van wetenschappelijke en andere relevante literatuur. Dit model bevat veronderstellingen over de oorzaak-gevolgrelaties van de problemen die randgroepjongeren ondervinden op de leefbaarheidsterreinen arbeid, financiën, gezondheid, onderwijs, politie en justitie, sociale contacten, tijdsbesteding en wonen. De mate van complexiteit van het causale deel van dit geconstrueerde beeld is als volgt vastgesteld: voor elke verschillende variabele is een punt toegekend; voor elke relatie is een punt toegekend; als de causaliteit van een relatie meer richtingen oploopt, is een punt extra toegekend; de verschillende scores zijn opgeteld. Nadat de complexiteit van het causale deel van het model is vastgesteld, is aan de hand van een analyse van de problematiek in een bepaalde gemeente, zoals die uit beleidsdocumenten en de interviews met sleutelfiguren naar voren komt, bepaald of de complexiteit van

deze problematiek lager of hoger is dan de complexiteit van het causale deel van het model.

De (on)zekerheid van de problematiek van de randgroepjongeren, zoals die zich in de verschillende gemeenten voordeed, is vastgesteld aan de hand van de beschikbaarheid van betrouwbare informatie over de problematiek van de randgroepjongeren. Betrouwbare informatie is nader aangeduid als onderzoeksrapporten, nota's en andere verslagen die afkomstig zijn van universiteiten, onderzoeksbureaus, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Landelijk Steunpunt Randgroepjongeren en gemeentelijke afdelingen. De graad van zekerheid van kennis over een problematiek is groter naarmate meer onderzoeksrapporten, nota's en andere verslagen over een bepaalde problematiek beschikbaar zijn. Deze rapporten, nota's en verslagen dienen echter wel een zelfde kern in de desbetreffende problematiek te herkennen. Immers, dit soort verslagen kunnen elkaar tegenspreken en het behoeft dan niet duidelijk te zijn welke verslagen de samenhangen tussen bepaalde verschijnselen juist weergeven en welke niet.

Rest nog de opmerking dat het succes en falen van het beleid is bepaald op basis van de mate van doelbereiking. De mate van doelbereiking is op de volgende wijze vastgesteld.

Elk tussendoel en elk einddoel van een bepaald beleid is op grond van de beschikbare gegevens over doelbereiking ondergebracht in één van de volgende categorieën:

a. grotendeels of geheel bereikt;

b. deels bereikt;

c. niet bereikt;

d. geen informatie.

De einddoelen en de tussendoelen in de categorie 'geen informatie' zijn verder buiten beschouwing gelaten.

Aan de einddoelen en tussendoelen in de categorie 'grotendeels of geheel bereikt' is de score 2 toegekend, aan de einddoelen en tussendoelen in de categorie 'deels bereikt' de score 1 en aan de einddoelen en tussendoelen in de categorie 'niet bereikt' de score 0.

Vervolgens zijn voor de tussendoelen de scores opgeteld en door het aantal scores gedeeld. Dit betekent dat, als alle tussendoelen grotendeels of volledig zijn bereikt, de totaalscore voor de tussendoelen 2 is. Als geen enkel tussendoel is bereikt, dan is de score 0. De totaalscore voor de einddoelen is op een vergelijkbare wijze berekend.

De mate van doelbereiking is de totaalscore van de tussendoelen plus de totaalscore van de einddoelen maal een wegingsfactor, gedeeld door de maximaal mogelijke score. De wegingsfactor is ingevoerd om er voor te zorgen dat een bereikt einddoel meer meeweegt in het percentage dat de mate van doelbereiking weergeeft dan een bereikt tussendoel. In het besef dat het arbitrair blijft hoe groot deze wegingsfactor moet zijn, is er voor gekozen de totaalscore van de einddoelen met twee te vermenigvuldigen.

De berekening van de mate van doelbereiking ziet er als volgt uit:

T= de totaalscore van de tussendoelen

St= de som van de scores per tussendoel

At= het aantal tussendoelen

E= de totaalscore van de einddoelen

Se= de som van de scores per einddoel

Ae= het aantal einddoelen

D= de mate van doelbereiking

(T+2E)max = de maximaal mogelijke score = 6

T= St/At

E= Se/Ae

D= (T+2E)/(T+2E)max.100

Het beleid dat in de onderzochte gemeenten werd gevoerd, is als succesvol, minder succesvol, niet succesvol of falend aangemerkt. Een beleid wordt succesvol genoemd als de doelbereiking van dat beleid meer dan twee keer zo groot is als de gemiddelde doelbereiking van het beleid in alle onderzochte gemeenten. Een beleid wordt als minder succesvol aangemerkt als de doelbereiking meer dan gemiddeld is, maar minder dan twee keer gemiddeld. Er wordt van een niet succesvol beleid gesproken als de doelbereiking minder dan gemiddeld is, maar groter is dan nul. Een falend beleid heeft een doelbereiking die gelijk is aan nul.

Het probleem is complex en zeker: Apeldoorn 3, Dordrecht 2, Enschede, Den Helder 2 en Helmond

De ontwerpprocessen Apeldoorn 3, Dordrecht 2, Enschede, Den Helder 2 en Helmond waren gericht op een probleem dat als complex en zeker is aangemerkt. Een vergelijking van deze ontwerpprocessen met de eerder genoemde modellen voor het ontwerpen van beleid wijst uit dat Apeldoorn 3, Enschede, Den Helder en Helmond in sterke mate of volledig overeenkomen met het diagnosemodel. Het ontwerpproces Dordrecht 2 is als een eenvoudige vorm van het diagnose-model aangemerkt.

Het oordeel over de mate waarin de beleidstheorieën passen bij de problematische situatie waarop zij betrekking hebben, loopt uiteen. Apeldoorn 3, Enschede, Den Helder 2 en Helmond blijken ten aanzien van een complexe en zekere probleemsituatie passende beleidstheorieën te zijn: dit wil zeggen dat de causale delen van deze beleidstheorieën groot en veelzijdig zijn en dat zij voornamelijk duidelijke aangrijpingspunten bevatten.

Daarentegen is de beleidstheorie Dordrecht 2 minder passend. Het causale deel van deze beleidstheorie is beperkt en veelzijdig en is dus een minder goede afspiegeling van de complexe probleemsituatie. De beleidstheorie Dordrecht 2 omvat slechts een beperkt aantal causale veronderstellingen. Bovendien bevat Dordrecht 2 een relatief groot aantal onduidelijke aangrijpingspunten.

De politieke omgevingen van de ontwerpprocessen, waarvan de beleidstheorieën Apeldoorn 3, Dordrecht 2, Enschede, Den Helder 2 en Helmond het produkt waren, kunnen als volgt worden getypeerd. De beleidstheorieën Enschede en Den Helder 2 kwamen tot stand in politieke omgevingen die niet gepolariseerd waren. In deze gemeenten heerste er dus consensus tussen de actoren over de hoofdlijnen het beleid. De politieke omgeving van het ontwerpproces waaruit de beleidstheorie Helmond resulteerde, was matig gepolariseerd. In Helmond kon slechts één van de (elf) betrokken actoren zich niet in het beleid vinden. De beleidstheorieën Apeldoorn 3 en Dordrecht 2 werden geformuleerd in

politieke omgevingen die als sterk gepolariseerd kunnen worden gekenmerkt. In Dordrecht en Apeldoorn stond een aantal actoren lijnrecht tegenover elkaar.

De ontwerpprocessen die zich ontplooiden in een matig of sterk gepolariseerde politieke omgeving werden niet door het gebrek aan consensus beïnvloed. De resulterende beleidstheorieën, Apeldoorn 3, Dordrecht 2 en Helmond, waren dus niet het resultaat van een compromis. Deze beleidstheorieën waren de produkten van beleidsvormingsprocessen waarin één partij of een coalitie van partijen de inhoud van het beleid bepaalde.

De mate van doelbereiking van het beleid waaraan de beleidstheorieën Apeldoorn 3, Dordrecht 2, Enschede, Den Helder 2 en Helmond ten grondslag lagen, varieert sterk. Het Apeldoornse beleid werd niet uitgevoerd en bereikte derhalve geen doelen. Het uitvoeringsproces Apeldoorn 3 kan dan ook falend worden genoemd. De uitvoeringsprocessen Enschede, Den Helder 2 en Helmond kunnen daarentegen als succesvol worden aangemerkt. Vrijwel alle doelen die in de beleidstheorieën Enschede, Den Helder 2 en Helmond voorkomen, werden ten minste deels bereikt. De beleidstheorie Dordrecht 2 vormde de basis van vier verschillende uitvoeringsprocessen, namelijk Dordrecht 2A, 2B, 2C en 2D. De uitvoeringsprocessen Dordrecht 2A en 2B, die slechts een aantal doelstellingen (deels) bereikten, zijn als minder succesvol gekwalificeerd. Dordrecht 2C en 2D zijn als niet succesvol betiteld, omdat zij nauwelijks doelen realiseerden.

Uit de analyse van deze cases komen een aantal succes- en faalfactoren naar voren. De doelbereiking van de bovengenoemde uitvoeringsprocessen kan worden verklaard uit de mate waarin de beleidstheorie passend is, het gebrek aan consensus en de macht van de tegenstanders van het beleid en de professionele kwaliteiten van de uitvoerders. De passendheid van de beleidstheorie vormt een verklaring voor de relatief grote doelbereiking van het beleid dat was gebaseerd op de beleidstheorieën Enschede, Den Helder 2 en Helmond. De lagere doelbereiking van de Dordtse uitvoeringsprocessen is mede veroorzaakt door de minder passende beleidstheorie, maar was deels ook het gevolg van het gebrek aan consensus en de macht van de tegenstanders van het beleid. Daarnaast onderging de doelbereiking van de uitvoeringsprocessen Dordrecht 2C en 2D een negatieve invloed van het gebrek aan professionele kwaliteiten van de uitvoerders.

Het uitvoeringsproces Apeldoorn 3 faalde volkomen door het gebrek aan consensus in de politieke omgeving en de macht van de tegenstanders van het beleid.

Het probleem is eenvoudig en zeker: Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2

De ontwerpprocessen Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 waren in eerste instantie gericht op problematische situaties die eenvoudig en zeker kunnen worden genoemd, maar stonden ook in verband met problematische situaties die als complex en zeker kunnen worden beschouwd. De hoofdproblematiek betrof een aantal leemten in de hulpverlening aan druggebruikers en randgroepjongeren. Een keuze voor een bepaalde aanpak van deze leemten houdt echter ook in dat men een keuze maakt voor een bepaalde aanpak van de problematiek van de druggebruikers en de randgroepjongeren.

Het ontwerpproces Apeldoorn 1 kon niet worden gereconstrueerd, omdat relevante informatie ontbreekt. Dit ontwerpproces is dan ook buiten beschouwing gebleven. Wel is aandacht besteed aan de beleidstheorie, de politieke omgeving van het ontwerpproces, en de doelbereiking van het beleid dat het produkt was van het ontwerpproces Apeldoorn 1.

Het is wel mogelijk een reconstructie te maken van het ontwerpproces Apeldoorn 2. Dit ontwerpproces kan worden getypeerd als een eenvoudige vorm van het diagnose-model.

De beleidstheorieën Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 kunnen niet op een eenduidige manier als passend, minder passend of niet passend worden getypeerd. Voorzover deze beleidstheorieën betrekking hebben op de problematiek van de leemten in de hulpverlening, die zij door middel van de oprichting van een nieuwe stichting wilden verminderen, kunnen zij als passend worden beschouwd. Maar Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 stellen ook voor de problematiek van de randgroepjongeren door middel van de werksoort straathoekwerk aan te pakken, terwijl men maar een zeer beperkt zicht op deze problematiek heeft. Vanuit die optiek zijn de beleidstheorieën Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 niet passend.

De politieke omgevingen van de ontwerpprocessen, waarvan de beleidstheorieën Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 het resultaat waren, kunnen respectievelijk als sterk en niet gepolariseerd worden getypeerd.

Het beleid dat was gebaseerd op de beleidstheorie Apeldoorn 1 kwam niet tot uitvoering. Het uitvoeringsproces Apeldoorn 1 is dan ook falend genoemd. Voor de uitvoering van het beleid (het oprichten van een stichting die hulp verleent aan druggebruikers en randgroepjongeren) was de medewerking van het particulier initiatief noodzakelijk. Het particulier initiatief was daartoe echter niet bereid. Het uitvoeringsproces Apeldoorn 2 is als minder succesvol getypeerd, omdat het beleid gericht op de problematiek van de randgroepjongeren dat door een nieuw opgerichte stichting werd uitgevoerd, slechts in beperkte mate zijn doelen bereikte. Het feit dat deze stichting wel werd opgericht, kan echter, gezien de problemen in het beleidsproces Apeldoorn 1, als een groot succes worden gezien.

De analyse van deze uitvoeringsprocessen laat duidelijk een aantal succes- en faalfactoren zien. Het falen van het uitvoeringsproces Apeldoorn 1 kan volledig worden teruggevoerd op het gebrek aan consensus en de macht van de tegenstanders van het beleid. De gemeente negeerde het feit dat de uitvoering van het beleid de actieve medewerking van deze tegenstanders vereiste. Enkele oorzaken van het beperkte succes van het uitvoeringsproces Apeldoorn 2 zijn: een minder passende beleidstheorie met betrekking tot de problematiek van de randgroepjongeren, een gebrek aan professionele kwaliteiten van een aantal uitvoerders en het niet toepassen van middelen vanwege een langdurige ziekte van één van de uitvoerders.

Het probleem is complex en onzeker: Dordrecht 1, Haarlem, Den Helder 1, Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) en Schiedam

Vijf ontwerpprocessen waren gericht op problematische situaties die als complex en onzeker kunnen worden getypeerd, namelijk Dordrecht 1, Haarlem, Den Helder 1, Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) en Schiedam. Een vergelijking van deze ontwerpprocessen met het diagnose-model, het routine-model, het intuïtie-model en het leer-model voor het ontwerpen van een beleid levert het volgende resultaat op. De ontwerpprocessen Haarlem, Den Helder 1 en Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) komen in sterke mate of volledig overeen met het leer-model. Het ontwerpproces Dordrecht 1 vertoont een sterke overeenkomst met het routine-model en

het ontwerpproces Schiedam blijkt in sterke mate gelijk te zijn aan het intuïtiemodel.

De beleidstheorieën Dordrecht 1, Haarlem en Schiedam bevatten een relatief beperkt aantal veronderstellingen over de oorzaak-gevolgrelaties van de randgroepjongerenproblematiek die betrekking hebben op een relatief beperkt aantal leefbaarheidsterreinen. Zij zijn dus eenzijdig en beperkt. De beleidstheorie Den Helder 1 bevat causale veronderstellingen op vrijwel alle leefbaarheidsterreinen, maar het aantal causale veronderstellingen dat deze beleidstheorie omvat, is beperkt. Den Helder 1 is dus een veelzijdige, maar beperkte beleidstheorie. De beleidstheorie Helmond is al eerder als een grote en veelzijdige beleidstheorie aangemerkt.

De mate waarin deze beleidstheorieën passen bij de probleemsituatie waarmee zij in verband staan, is sterk verschillend. Haarlem, Den Helder 1 en Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) kunnen als passende beleidstheorieën ten aanzien van een complex en onzeker probleem worden beschouwd. Dit betekent dat deze beleidstheorieën onzekere aangrijpingspunten bevatten en de problematiek van de randgroepjongeren door middel van een 'trial and error'-strategie willen aanpakken. Dordrecht 1 en Schiedam zijn als niet passende beleidstheorieën aangemerkt. In beide beleidstheorieën komen meer specifieke doelen en middelen voor, zonder dat er is rekening gehouden met de lage graad van zekerheid van de beschikbare kennis ten aanzien van de problematiek van de randgroepjongeren.

De politieke omgevingen van de ontwerpprocessen waaruit de beleidstheorieën Dordrecht 1, Haarlem, Den Helder 1, Helmond en Schiedam resulteerden, variëren van niet tot sterk gepolariseerd. De beleidstheorie Den Helder 1 werd geformuleerd in een niet gepolariseerde politieke omgeving, waarin op hoofdlijnen overeenstemming (consensus) bestond over het te voeren beleid. De politieke omgeving van het ontwerpproces dat uitmondde in de beleidstheorie Schiedam, was deels matig en deels niet gepolariseerd. De ontwerpprocessen, waarvan de beleidstheorieën Dordrecht 1 en Helmond het produkt waren, ontvouwden zich in matig gepolariseerde omgevingen. Over de politieke omgeving van het ontwerpproces Helmond worden hier geen opmerkingen gemaakt, omdat de polarisatie in deze omgeving hier boven al is besproken. De politieke omgeving van het ontwerpproces dat resulteerde in de beleidstheorie Haarlem was sterk gepolariseerd. De beleidstheorie Haarlem werd in enige mate door het gebrek aan consensus beïnvloed.

De mate van doelbereiking van het beleid dat was gebaseerd op de beleidstheorieën Dordrecht 1, Haarlem, Den Helder 1, Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterein onderwijs) en Schiedam verschilt. Het uitvoeringsproces Haarlem is als succesvol aangemerkt, omdat een groot aantal doelen ten minste deels werd bereikt. Het uitvoeringsproces Helmond was ook ten aanzien van een aantal doelstellingen op het leefbaarheidsterrein onderwijs relatief succesvol.

De beleidstheorie Dordrecht 1 lag ten grondslag aan vier verschillende uitvoeringsprocessen, namelijk Dordrecht 1A, 1B, 1C en 1D. De uitvoeringsprocessen Dordrecht 1A en 1B bereikten slechts een zeer beperkt aantal doelen en daarom werden zij als niet succesvol aangemerkt. De uitvoeringsprocessen Dordrecht 1C en 1D faalden, in die zin dat er geen doelen werden bereikt.

Het uitvoeringsproces Den Helder 1 is niet succesvol genoemd. Van het verbeteren van de positie van randgroepjongeren, dat in de beleidstheorie Den Helder 1 als einddoel wordt genoemd, was geen sprake.

De beleidstheorie Schiedam vormde de basis van drie verschillende uitvoeringsprocessen. Eén van deze processen viel feitelijk uiteen in twee uitvoeringsprocessen die elkaar in de tijd opvolgden. Er wordt daarom gesproken van de uitvoeringsprocessen Schiedam A1, A2, B en C.

De uitvoeringsprocessen Schiedam A1 en C bereikten wel enkele doelen die in de beleidstheorie Schiedam worden genoemd. Deze uitvoeringsprocessen kunnen dan ook minder succesvol worden genoemd. De uitvoeringsprocessen Schiedam A2 en B, die als falend zijn getypeerd, bereikten geen doeleinden.

Een nadere analyse van deze uitvoeringsprocessen werpt licht op een aantal succes- en faalfactoren. Het al dan niet bereiken van de beleidsdoeleinden kan worden verklaard uit de mate waarin een beleidstheorie passend is, een gebrek aan consensus, de macht van de tegenstanders van het beleid en de professionele kwaliteiten van de uitvoerders.

De relatief hoge mate van doelbereiking van de uitvoeringsprocessen Haarlem en Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) kan worden teruggevoerd op de passendheid van de beleidstheorie. De 'trial-and -error'strategie die Haarlem werd toegepast met oog op het beperkte inzicht dat men in de problematiek van de randgroepjongeren had, wierp zijn vruchten af. Hetzelfde geldt voor Helmond met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs.

Het uitvoeringsproces Den Helder 1 berustte eveneens op een passende beleidstheorie, maar bracht maar zeer beperkte resultaten voort. Dat was enerzijds het gevolg van een onjuiste veronderstelling in de beleidstheorie Den Helder 1 en anderzijds van de wijze waarop de uitvoerders de 'trial-and error'-strategie' toepasten. De uitvoerders formuleerden namelijk meer specifieke doelen en middel zonder dat zij meer inzicht in de problematiek van de randgroepjongeren hadden gekregen.

De beleidstheorieën Dordrecht 1 en Schiedam zijn als niet passend beschouwd. De middelen waarmee men in Dordrecht en Schiedam de problematiek van de randgroepjongeren wilde aanpakken, waren niet altijd even realistisch. Dit leidde tot een relatief lage mate van doelbereiking. Zelfs het enigszins succesvolle uitvoeringsproces Schiedam A1 boekte beperkte resultaten.

Al eerder is opgemerkt dat het gebrek aan consensus in de omgeving van het ontwerpproces Helmond geen invloed had op de uitvoering van het beleid, omdat het de opponent aan machtsmiddelen ontbrak. Hetzelfde geldt voor de polarisatie rondom het ontwerpproces Schiedam. Het verschil van mening over het beleid dat resulteerde uit het ontwerpproces Dordrecht 1 had eveneens geen invloed op de beleidsuitvoering. Het ging hier immers om een meningsverschil over normen en waarden die aan het beleid ten grondslag lagen en niet over doelen en middelen van het beleid, zodat de tegenstanders geen reden hadden om zich tegen het beleid zelf te verzetten.

Daarentegen had het gebrek aan consensus in de politieke omgeving van het ontwerpproces Haarlem wel invloed op het uitvoeringsproces en het bereiken van één van de doelen. Deze invloed was echter beperkt, doordat de tegenstanders van het beleid (een deel van het particulier initiatief) de toepassing van slechts één middel konden tegengaan. Voor het overige stonden zij geheel buiten spel.

Het falen van de uitvoeringsprocessen Dordrecht 1C en 1D en Schiedam A2 is in belangrijke mate terug te voeren op het gebrek aan professionele kwaliteiten van de uitvoerders.

De hypothesen ten aanzien van de relaties tussen ontwerpprocessen, beleidstheorie en doelbereiking

Uit het in dit artikel gepresenteerde theoretische model zijn in paragraaf 6 een aantal hypothesen gedestilleerd die betrekking hebben op de relatie tussen het ontwerpproces, de beleidstheorie en de doelbereiking ten aanzien van verschillende typen van problemen. De hypothesen met betrekking tot een eenvoudig en zeker probleem (situatie 3: de hypothesen 3A, 3B, 3C en 3D) blijven buiten beschouwing, omdat geen van de gemeentelijke problemen als eenvoudig en onzeker is getypeerd. De resultaten ten aanzien van de toetsing van de andere hypothesen worden hier kort samengevat.

Situatie 1: het probleem is complex en zeker

1A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het diagnose-model.

1B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.

1C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.

1D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Hypothese 1A wordt door de onderzoeksbevindingen in enige mate gesteund. De ontwerpprocessen die meer overeenkwamen met het diagnose-model voor het ontwerpen van een beleid resulteerden in meer passende beleidstheorieën, dat wil zeggen in beleidstheorieën die een betere afspiegeling zijn van het complexe en zekere probleem waarop zij betrekking hebben. Deze conclusie is echter op een gering aantal gevallen gebaseerd en één van de centrale variabelen, het ontwerpproces, vertoont weinig variantie.

Over hypothese 1B kunnen geen uitspraken worden gedaan, omdat geen van de beleidstheorieën die in verband staan met een complex en zeker probleem, voortkwam uit een compromis.

Hypothese 1C wordt door de bevindingen ten aanzien van de relatie tussen de beleidstheorieën en de doelbereiking bevestigd. Het beleid dat was gebaseerd op beleidstheorieën die als meer passend zijn aangemerkt, bereikte in hogere mate zijn doelen dan het beleid waaraan een minder passende beleidstheorie ten grondslag lag.

Hypothese 1D wordt eveneens door de onderzoeksbevindingen bevestigd. Verdeeldheid in de politieke omgeving van een ontwerpproces (een gebrek aan consensus) blijkt afbreuk te doen aan de doelbereiking van een beleid als de tegenstanders over machtsmiddelen beschikken ten aanzien van het uitvoeringsproces.

Uit deze confrontatie van de hypothesen met de empirie kan worden geconcludeerd dat een ontwerpproces dat overeenkomt met het diagnose-model in een beleid resulteert dat met betrekking tot een complexe en zekere probleemsituatie relatief succesvol is, mits er in de politieke omgeving van het ontwerpproces consensus heerst of als de eventuele opponenten van het beleid niet over voldoende machtsmiddelen beschikken ten aanzien van het uitvoeringsproces. De

reikwijdte van deze conclusie is echter beperkt, gezien het geringe aantal gevallen dat is onderzocht en de geringe variantie van de centrale variabelen.

Situatie 2: het probleem is eenvoudig en zeker

2A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het routine-model.

2B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.

2C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.

2D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Het is niet mogelijk uitspraken te doen over de hypothesen 2A, 2B en 2C. De ontwerpprocessen en beleidstheorieën die betrekking hadden op een eenvoudig en zekere probleem stonden ook in verband met een complex en zeker beleidsveld. Daardoor is het moeilijk een eenduidige conclusie te trekken. In één geval was het beleid wel in staat het eenvoudige probleem op te lossen, maar deze 'oplossing' bleek een vermindering van het complexe probleem in de weg te staan.

Hypothese 2D wordt bevestigd, maar deze conclusie is op slechts één case gebaseerd.

Situatie 4: het probleem is complex en onzeker

4A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het leer-model.

4B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naar mate de consensus in de politieke omgeving lager is.

4C. De mate van doelbereiking is hoger naar mate de beleidstheorie meer passend is.

4D. De mate van doelbereiking is lager naar mate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Hypothese 4A werd door de bevindingen ten aanzien van het gemeentelijke randgroepjongerenbeleid bevestigd. De ontwerpprocessen die overeenkomst vertoonden met het leer-model voor het ontwerpen van een beleid brachten met betrekking tot een complex en onzeker probleem meer passende beleidstheorieën voort dan de ontwerpprocessen die niet in enige mate met dit model overeenkwamen.

Over hypothese 4B kunnen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. Slechts één van de onderzochte beleidstheorieën was het resultaat van een compromis. De bevindingen ten aanzien van deze beleidstheorie zijn in strijd met hypothese 4B. Daarbij kan echter worden opgemerkt dat één van de betrokken actoren zich snel tevreden toonde en met een compromis instemde dat in hoge mate werd bepaald door een coalitie van andere actoren. Men kan zich dus afvragen of hier daadwerkelijk sprake was van een compromis.

Hypothese 4C werd door de onderzoeksbevindingen gesteund. Wel bleek duidelijk dat de passendheid van de beleidstheorie niet de enige factor is die van invloed is op de doelbereiking van een beleid. Het beleid dat op een beleidstheorie was gefundeerd die passend werd genoemd, bereikte zijn doelen maar in zeer beperkte mate. De voornaamste faalfactor bleek hier een gebrek aan professionele kwaliteiten van de beleidsuitvoerders te zijn. Voor het overige was het beleid waaraan passende beleidstheorieën ten grondslag lagen meer succesvol dan het beleid dat op niet passende beleidstheorieën was gebaseerd.

Ook Hypothese 4D werd bevestigd. Een gebrek aan consensus in de politieke omgeving van een ontwerpproces had een negatieve invloed op de doelbereiking als de tegenstanders over machtsmiddelen beschikten ten aanzien van het uitvoeringsproces.

De confrontatie van de hypothesen met de empirie leidt tot de volgende conclusie. Een ontwerpproces dat overeenkomt met het leer-model levert een beleid op dat met betrekking tot een complexe en zekere probleemsituatie relatief succesvol kan zijn. Maar een gebrek aan consensus in de politieke omgeving kan afbreuk aan de doelbereiking doen, als de opponenten van het beleid over voldoende machtsmiddelen beschikken. Een gebrek aan professionele kwaliteiten bij de uitvoerders kan van grote invloed op het beleidsresultaat zijn.

8 Conclusie

Op basis van het onderzoek naar het randgroepjongerenbeleid in zeven Nederlandse gemeenten kan worden geconcludeerd dat omgevingsdimensies, zoals de complexiteit en de (on)zekerheid van het probleem en de consensus in de politieke omgeving van een ontwerpproces, relevant zijn voor de keuze van een bepaalde wijze van een ontwerpen van beleid. Het diagnose-model (Hoogerwerfs negenstappen-model) en het leer-model voor het ontwerpen van beleid zijn respectievelijk geschikt voor de aanpak van complexe en zekere problemen en voor complexe en onzekere problemen. Deze ontwerpmodellen resulteren in beleidstheorieën die passen bij de desbetreffende problematische situatie, dat wil zeggen recht doen aan de complexiteit en de (on)zekerheid van die situatie. Passende beleidstheorieën - men zou ook kunnen spreken van beleidstheorieën van een hoge kwaliteit - blijken een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde te zijn voor het voeren van een beleid dat in hoge mate zijn doelen bereikt. Naast de mate waarin een beleidstheorie passend is, zijn nog andere factoren van invloed op de doelbereiking. Een gebrek aan consensus kan negatief doorwerken als de tegenstanders van het beleid over voldoende machtsmiddelen beschikken. Eveneens zijn de professionele kwaliteiten van de uitvoerders van groot belang.

Ondanks het feit dat het empirische onderzoek steun geeft aan de veronderstelde relatie tussen ontwerpproces, beleidstheorie, doelbereiking en politieke omgeving is het noodzakelijk de conclusies niet als harde uitspraken, maar als eerste aanwijzingen te beschouwen. Het empirische onderzoek kende namelijk een aantal ernstige beperkingen. Deze beperkingen hebben betrekking op de reikwijdte van het onderzoek. Al eerder is opgemerkt dat deze reikwijdte beperkt is, gezien het geringe aantal gevallen dat is onderzocht (zeven gemeenten) en de geringe variantie van de variabelen ontwerpproces en beleidstheorie met betrekking tot een complex en zeker probleem.

Zelfs al zouden er meer gevallen zijn onderzocht en de centrale variabelen meer variantie zouden hebben vertoond, dan nog zou de reikwijdte van het onder-

zoek als beperkt moeten worden aangemerkt. Het onderzoek had immers betrekking op maar één beleidssector. Een vergelijking tussen verschillende beleidssectoren had de reikwijdte ongetwijfeld vergroot, maar daar was gezien de beschikbare onderzoekstijd geen ruimte voor. Daarnaast kan worden opgemerkt dat ook andere bestuurslagen dan die van de gemeenten onderzocht dienen te worden als men tot meer generale uitspraken wil komen over de relaties tussen ontwerpproces, beleidstheorie en doelbereiking.

Ondanks deze beperkingen lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat een contingente benadering van het ontwerpen van beleid, waarin de complexiteit en de onzekerheid van problemen en de consensus in de politieke omgeving centraal staan, een antwoord kan geven op de vraag welke wijze van ontwerpen in welke omstandigheden het beste resultaat oplevert.

Summary: **Policy design and policy problems**

The main question of this article is: Which methods of designing a policy are fit to solve or diminish complex and certain, complex and uncertain, simple and certain, simple and uncertain policy problems? On the basis of a contingency approach hypotheses are formulated with regard to this question. These hypotheses are confronted with the field of Dutch municipal policies for marginal adolescents (in the period 1980-1990).

This study intends to point out:

- that a diagnosis-model for designing a policy is appropriate to tackle complex and certain problems;

- that a learning-model for designing a policy is appropriate to tackle complex and uncertain problems;

- that a fitting policy theory is a necessary, but insufficient condition for an effective policy;

- that a lack of consensus in the political environment of the process of designing a policy has a negative effect on the goal attainment, if the opponents of the policy have the power to obstruct the process of implementation;

- that a lack professional qualities of implementers has a negative effect on the goal attainment.