

SAMENVATTING

PhD-thesis

Policy Alienation: Analyzing the experiences
of public professionals with new policies

Proefschrift

Beleidsvervreemding: Een analyse van de
ervaringen van publieke professionals met
nieuw beleid

Auteur: Dr. Lars Tummers

Tummers, L.G. (2012). Policy Alienation: Analyzing the
experiences of public professionals with new policies.
Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

INTRODUCTIE

Hoofdstuk 1 start door te stellen dat er een intensief maatschappelijk debat gaande is over de rol van professionals in de publieke sector (Ackroyd et al., 2007; Currie et al., 2009; Emery & Giaque, 2003; Hebson et al., 2003). Auteurs zoals Duyvendak e.a. (2006:35) en Freidson (2001) geven aan dat veel publieke professionals problemen hebben met het beleid dat ze moeten uitvoeren. Een voorbeeld is de introductie van DBC's (DiagnoseBehandelingCombinaties) in de Nederlandse geestelijke gezondheidszorg. Een grootschalig onderzoek concludeerde dat negen van de tien zorgprofessionals wilden stoppen met het DBC-beleid (Palm et al., 2008). Een aantal zorgprofessionals ging zelfs demonstreren tegen dit beleid, en er werden protestwebsites opgericht, zoals www.dbcvrij.nl en www.deggzlaatzichhoren.nl. Een belangrijke reden hiervan was dat volgens veel professionals de professionele waarden niet samengaan met de inhoud van dit nieuwe beleid. De volgende citaten van zorgprofessionals zijn illustratief (zie ook Hoofdstuk 5):

“We ervaren DBC's als een niet te ontkomen ramp en wachten de toekomst af. Ik concentreer me zoveel mogelijk op mijn patiënten om nog plezier in mijn werk te houden.”

“Het DBC-systeem straft degene die zich met meer complexe problemen bezighoudt, en zet een premie op het behandelen van eenvoudige problematiek. Patiënten en kwaliteit lijden daar uiteindelijk onder.”

Dit voorbeeld is niet uniek. Meerdere studies laten zien dat veel publieke professionals problemen hebben om zich te identificeren met het beleid dat ze moeten uitvoeren (Bottery, 1998; Duyvendak et al., 2006; Freidson, 2001; see also Hebson et al., 2003; Pratchett & Wingfield, 1996).

Hoewel een aantal auteurs deze identificatieproblemen heeft opgemerkt (Ewalt & Jennings, 2004; May, 2003; B. G. Peters & Pierre, 1998), is er nog geen coherent theoretisch raamwerk om dit onderwerp te analyseren. Dit proefschrift vult deze lacune door een theoretisch raamwerk over beleidsvervreemding (policy alienation) te ontwikkelen. We definiëren beleidsvervreemding als een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid, in dit geval van de publieke professional die het beleid uitvoert. Het bestuderen van beleidsvervreemding van publieke professionals is relevant. Ten eerste omdat, als professionals zich vervreemd voelen van het beleid, dit de effectiviteit van het beleid en zo de prestaties van een organisatie negatief kan beïnvloeden (Ewalt & Jennings, 2004; May & Winter, 2009). Ten tweede kan door een hoge mate van beleidsvervreemding de relatie tussen professional en burger verslechteren. Dit kan de outputlegitimiteit van de overheid in gevaar brengen (Bekkers et al., 2007). Een beter begrip van beleidsvervreemding, de meting hiervan en haar oorzaken en effecten is belangrijk voor beleidsmakers en publieke managers als zij beleid willen ontwikkelen dat professionals accepteren. In dit proefschrift richten wij ons op dit nieuwe concept 'beleidsvervreemding'.

Waarde van dit proefschrift

Met dit proefschrift willen we bijdragen aan debatten in verschillende onderzoeksterreinen, zoals onder andere verandermanagement en Human Resource Management (HRM). Twee onderzoeksterreinen zijn echter vooral belangrijk in dit proefschrift: beleidsimplementatie en publiek management. We geven voor deze terreinen hier de theoretische, methodologische en praktische waarde van dit proefschrift weer.

Theoretische waarde – Ontwikkeling theorie over ervaringen van professionals met nieuw beleid

In de beleidsimplementatieliteratuur geven zowel ‘top-down’ als ‘bottom-up’ benaderingen aan dat het cruciaal is dat werknemers zich kunnen identificeren met het beleid dat ze moeten uitvoeren (Ewalt & Jennings, 2004; Hill & Hupe, 2009; May & Winter, 2009; Van Meter & Van Horn, 1975). Ewalt en Jennings (2004:453) stellen bijvoorbeeld dat: “It is clear from the literature there is much that members of an organization can do to stymie policy implementation.”

Het raamwerk van beleidsvervreemding bouwt voort op beleidsimplementatieonderzoek. Het benadrukt de cruciale rol van beleidsuitvoerders voor goede beleidsprestaties. Maar het is ook vernieuwend, omdat het een samenhangend raamwerk biedt om de ervaringen van professionals, met het beleid dat ze moeten invoeren, te begrijpen en te meten (O’Toole, 2000).

Dit proefschrift is ook waardevol voor de publiek management literatuur, specifiek voor onderzoek dat zich richt op het debat over professionals in de publieke sector. Door gebruik te maken van het raamwerk van beleidsvervreemding, kunnen we beter begrijpen hoe NPM beleid (Nieuw Publiek Management) door professionals wordt ervaren. NPM-beleid is beleid dat zich richt op het bevorderen van economische waarden, zoals efficiëntie (zie voor een uitgebreide discussie Hood, 1991). Ackroyd e.a. (2007:9) geven aan dat er weinig systematische studies zijn over de effecten van NPM. Meer specifiek zijn er weinig studies die zich richten op hoe NPM door professionals op ‘de werkvloer’ wordt ervaren. Door gebruik te maken van het raamwerk van beleidsvervreemding, kunnen we onderzoeken wat er op deze werkvloer gebeurt.

Methodologische waarde – Ervaringen van publieke professionals kwantitatief analyseren

De tweede waarde van dit proefschrift ligt in de kwantitatieve aanpak (zie Hoofdstuk 5-9). Tot op heden heeft veel beleidsimplementatieonderzoek een kwalitatieve focus. O’Toole (2000:269) stelt dat “the move to multivariate explanation and large numbers of cases exposes the [policy implementation, LT] specialty to new or renewed challenges, which have yet to be addressed fully.” Hiernaast is er meer behoefte om de ervaringen van publieke professionals met NPM te kwantificeren. Veel studies op het gebied van NPM en professionals zijn kwalitatief (bijvoorbeeld Ackroyd et al., 2007; De Ruyter et al., 2008; Thomas & Davies, 2005). Een van de sterke punten van dit kwalitatieve onderzoek is dat het de verschillende redenen voor de problemen van professionals weergeeft, zoals een slechte relatie met het management of een laag salaris. Een kwantitatieve aanpak kan nieuwe

inzichten opleveren, bijvoorbeeld door op basis van een groot survey te analyseren waarom professionals weerstand vertonen, en hiervoor de belangrijkste oorzaken aan te geven.

Er is al waardevol kwantitatief onderzoek op het gebied van beleidsimplementatie en publiek management uitgevoerd. Maar deze studies gebruiken vaak geen gevalideerde schalen, hoewel ze soms wel factoranalyses en betrouwbaarheidsanalyses uitvoeren om de kwaliteit van hun schalen te testen. In dit proefschrift maken we gebruik van schaalontwikkelingsmethoden om gevalideerde schalen voor beleidsvervreemding te ontwikkelen. Verder gebruiken we alleen gevalideerde schalen uit ander (vaak psychologisch en verandermanagement-) onderzoek. Deze aanpak kan nieuwe, waardevolle, inzichten geven over de ervaringen van publieke professionals met nieuw beleid.

Praktische waarde – Focus op praktische waarde van raamwerk van beleidsvervreemding

Er is veel gedebatteerd over de kloof tussen wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek en de praktijk van de publieke sector (Egeberg, 1994; Graffy, 2008; O'Toole, 2000; O'Toole, 2004). Bogason en Brans (2008:92) stellen bijvoorbeeld dat “The weak reception and application of public administration theory in practice suggests that the community of public administration academics may still be producing knowledge whose legitimacy and usefulness is questionable.”

In dit proefschrift richten we ons nadrukkelijk op het verbinden van theorie en praktijk. Ten eerste, zoals al genoemd, willen we een raamwerk ontwikkelen dat helpt om te begrijpen waarom publieke professionals wel of juist niet vervreemden van het beleid dat ze moeten uitvoeren. Hier kijken we ook naar de oorzaken (zoals de politieke context en de inhoud van het beleid) en de effecten van beleidsvervreemding (zoals weerstand tegen nieuw beleid en ontevredenheid met het werk). Het raamwerk van beleidsvervreemding kan bijvoorbeeld een waardevol analytisch handvat zijn om te bestuderen waarom professionals weerstand vertonen tegen nieuw beleid. Ten tweede ontwikkelen we een betrouwbaar en valide instrument om beleidsvervreemding te meten (zie Hoofdstuk 5). Mensen uit het veld – zoals beleidsmakers en leden van professionele verenigingen – kunnen dit meetinstrument gebruiken om te mate van vervreemding (of identificatie) te bepalen. Dit meetinstrument geeft ook aan op welke onderdelen (dimensies) professionals problemen hebben met het nieuwe beleid, bijvoorbeeld omdat ze te weinig autonomie ervaren bij beleidsuitvoering of dat ze niet zien hoe het beleid goed is voor hun eigen cliënten. Op basis hiervan kunnen er acties worden ondernomen om de mate van beleidsvervreemding te verlagen. Ten derde geven we voor elke conclusie in dit proefschrift aan wat de praktische implicaties zijn. Tot slot hebben we een stappenprogramma ontwikkeld voor mensen die het raamwerk van beleidsvervreemding willen gebruiken voor hun eigen onderzoek of in hun eigen organisatie (zie Appendix 1). Via deze vier wegen willen we de kloof tussen bestuurskundig onderzoek en de praktijk van de publieke sector verkleinen.

Onderzoeksvragen en de beantwoording hiervan

Op basis van de theoretisch, methodologische en praktische doelstellingen van dit proefschrift, is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe kan beleidsvervreemding worden geconceptualiseerd en gemeten, en wat zijn oorzaken en effecten van beleidsvervreemding?

De hoofdvraag is opgedeeld uit vier onderzoeksvragen:

1. Hoe kan beleidsvervreemding worden geconceptualiseerd?
2. Wat zijn oorzaken voor beleidsvervreemding?
3. Hoe kan beleidsvervreemding worden gemeten?
4. Wat zijn effecten van beleidsvervreemding?

1 – Beleidsvervreemding kan worden geconceptualiseerd met vijf dimensies

De eerste onderzoeksvraag behandelt de conceptualisatie van beleidsvervreemding. **Hoofdstuk 2** geeft een historisch overzicht van het begrip vervreemding. Het gaat hier in op het gebruik van het begrip door onder andere Hegel, Marx, Fromm en Weber. Op basis van de analyse in Hoofdstuk 2 concluderen we dat de begrippen vervreemding, bureaucratie en beleidsimplementatie sterk met elkaar verbonden zijn. Op basis hiervan conceptualiseren we in **Hoofdstuk 3** beleidsvervreemding, waarbij dit hoofdstuk ook gebruikmaakt van recente inzichten uit de arbeids- en organisatiesociologie en de bestuurskunde. Het raamwerk van beleidsvervreemding testen we in een verkennende Nederlandse studie van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen, die als nieuw beleid de WAO-herkeuringen moeten invoeren. Beleidsvervreemding zien we als een concept met meerdere dimensies. Hier heeft het raamwerk met belangrijke concepten uit de sociale wetenschappen, zoals Public Service Motivation, betrokkenheid bij de organisatie en werkvervreemding.

Het raamwerk van beleidsvervreemding is verder verkend en getest in het proefschrift (zie voor een overzicht Hoofdstuk 10). Na analyse van vier cases concludeerden we dat beleidsvervreemding uit twee hoofddimensies bestaat (machteloosheid en zinloosheid), die weer uiteenvallen in vijf dimensies (strategisch, tactische en operationele machteloosheid, en zinloosheid voor de samenleving en voor de cliënt). Tabel 1 geeft dit raamwerk van beleidsvervreemding kort weer:

Tabel 1 Raamwerk van beleidsvervreemding: Vijf dimensies

<i>Dimensie</i>	<i>Definitie</i>	<i>Voorbeelden van hoge scores</i>
Strategische machteloosheid	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving.	Een professional die het gevoel heeft dat het beleid is ontworpen zonder professionele verenigingen te betrekken.
Tactische machteloosheid	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert.	Professionals die aangeven dat managers in hun organisatie hen niet hebben betrokken bij het uitwerken van het beleid voor hun organisatie.
Operationele machteloosheid	De mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop zij zelf het beleid uitvoeren.	‘Zeer mee eens’ antwoorden op een item dat stelt de autonomie tijdens de beleidsuitvoering zeer laag was.
Zinloosheid voor de samenleving	De perceptie van de professionals over de toegevoegde waarde van het beleid aan belangrijke doelen voor de samenleving.	In een interview aangeven: “Ik ben het eens met het doel om de transparantie te vergroten, maar ik begrijp niet hoe dit beleid bijdraagt aan dat doel”.
Zinloosheid voor de eigen cliënten	De perceptie van de professionals over de toegevoegde waarde van het beleid voor hun eigen cliënten.	Een professional die aangeeft dat het nieuwe beleid de privacy van zijn of haar patiënten ernstig in gevaar brengt.

2 – Context en beleidsinhoud belangrijke oorzaken voor beleidsvervreemding

De tweede onderzoeksvraag ging over de oorzaken van beleidsvervreemding. Waarom ervaren professionals beleidsvervreemding? **Hoofdstuk 3** en **Hoofdstuk 4** behandelden deze onderzoeksvraag. De oorzaken kunnen we opdelen in twee categorieën: oorzaken op het gebied van de context van beleidsimplementatie en oorzaken gerelateerd aan de beleidsinhoud zelf.

We onderscheiden drie oorzaken op het gebied van de context. Ten eerste de professionele context. Deze gaat over de mate van professionalisme van de publieke professionals, zoals de sterkte van hun professionele vereniging en de status van de professie. In de studie over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen constateerden we bijvoorbeeld dat de zwakte van hun professionele verenigingen ervoor zorgt dat veel professionals zich machteloos voelden op strategisch niveau (hoge strategische machteloosheid).

Naast de professionele context bleek de politieke context van invloed op de mate van beleidsvervreemding. Deze politieke context kenmerkte zich vaak door veel beleidsveranderingen. Bij de casus van de verzekeringsartsen en de arbeidsdeskundigen waren er veel beleidsveranderingen, zoals de WAO-herkeuringen (Aangepast schattingsbesluit), Wet Verbetering Poortwachter en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Een dergelijke situatie draagt bij aan gevoelens van zinloosheid ten aanzien van (weer) nieuw beleid (hoge zinloosheid voor de samenleving). Een geïnterviewde verzekeringsarts zegt hierover:

“Er zijn de laatste tijd zo vaak veranderingen geweest. Dan weer de WIA, dan weer bijstellingen. Ook het Aangepast schattingsbesluit [WAO-herkeuringen] verandert steeds. Zo gaat het de hele tijd. Ik voel wat dat betreft met de politiek weinig verbondenheid ... Vaak zijn het zaken die nog niet goed doordacht zijn, die meteen moeten worden uitgevoerd. En daar komen naderhand altijd reparaties.”

De derde en laatste oorzaak op het gebied van context is de organisatiecontext. Implementeren van nieuw beleid gebeurt binnen organisaties, wat betekent dat de organisatiecontext de ervaringen van professionals met het beleid zeker kan beïnvloeden. We vonden hier bijvoorbeeld dat, als organisaties veel NPM-kenmerken bezaten, zoals een focus op aantallen en op economische waarden zoals efficiëntie, dit de mate van beleidsvervreemding bij professionals kon verhogen.

Naast de organisatiecontext bleek de beleidsinhoud ook zeer relevant te zijn voor het verklaren van de mate van beleidsvervreemding. Ten eerste de doelen van het beleid. Economische doelen zoals efficiëntie werden minder gewaardeerd dan kwaliteitsdoelen, zoals het verhogen van de onderwijskwaliteit. Naast de doelen van het beleid bleek de inhoud van het beleid van invloed op de mate van beleidsvervreemding. Wanneer de beleidsregels bijvoorbeeld erg strikt waren, kon dit de mate van beleidsvervreemding verhogen.

3 – Een meetinstrument van beleidsvervreemding, bestaande uit 26 items

Hoofdstuk 5 behandelt de derde onderzoeksvraag: “Hoe kan beleidsvervreemding worden gemeten?”. Dit hoofdstuk gebruikt hiervoor de casus van de invoering van DBC's in de geestelijke gezondheidszorg. Op basis van schaalontwikkelingsmethoden (DeVellis, 2003) en een vragenlijst uitgezet onder 478 psychologen, psychiaters en psychotherapeuten hebben we een meetinstrument van beleidsvervreemding ontwikkeld. Dit meetinstrument bestond eerst uit 23 stellingen (items). In een tweede onderzoek onder 1.317 psychologen, psychiaters en psychotherapeuten (Hoofdstuk 7 en 8), hebben we dit meetinstrument getest. Voor de schaal strategische machteloosheid hebben we 3 extra items ontwikkeld, omdat deze schaal zeer compact was. Tot slot hebben we het verbeterde meetinstrument met deze 26 items getest bij een ander beleid in een andere context, namelijk de invoering van de 20-weken echo (Structureel Echoscopisch Onderzoek, SEO) bij verloskundigen (Hoofdstuk 9). Hier bleek het meetinstrument goed te werken. Concluderend, op basis van theoretische en empirische analyses hebben we een meetinstrument voor beleidsvervreemding ontwikkeld, bestaande uit 26 items. Dit meetinstrument is hieronder weergegeven. Voor een stappenplan om het te gebruiken, wordt verwezen naar Appendix 1.

Tabel 2 Meetinstrument voor beleidsvervreemding

Meetinstrument voor beleidsvervreemding
<p>Strategische machteloosheid</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Professionals</u> hadden volgens mij veel te weinig macht om het <u>beleid</u> te beïnvloeden 2. Wij als <u>professionals</u> stonden compleet machteloos bij de invoering van het <u>beleid</u> 3. De <u>professionals</u> konden de ontwikkeling van het <u>beleid</u> op nationaal niveau (Minister, <u>Ministerie</u>, Tweede Kamer) helemaal niet beïnvloeden 4. Op landelijk niveau konden de <u>professionals</u> meebeslissen hoe het <u>beleid</u> werd opgezet (R) 5. <u>Professionals</u> hebben, via hun professionele verenigingen, actief meegedacht over de opzet van het <u>beleid</u> (R) 6. Politici hebben bij de opzet van het <u>beleid</u> helemaal niet geluisterd naar de <u>professionals</u>
<p>Tactische machteloosheid</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. In mijn <u>organisatie</u> konden vooral <u>professionals</u> bepalen hoe het <u>beleid</u> werd uitgewerkt (R) 8. In mijn <u>organisatie</u> hebben <u>professionals</u>, via werkgroepen of vergaderingen, meebeslist over de uitwerking van het <u>beleid</u> (R) 9. Het management van mijn <u>organisatie</u> had de <u>professionals</u> veel meer moeten betrekken bij de uitwerking van het <u>beleid</u> 10. Bij de invoering van het <u>beleid</u> werd er in mijn <u>organisatie</u> helemaal niet naar de <u>professionals</u> geluisterd 11. In mijn <u>organisatie</u> konden <u>professionals</u> meepraten over de uitwerking van het <u>beleid</u> (R) 12. Ik en mijn collega <u>professionals</u> stonden compleet machteloos bij de invoering van het <u>beleid</u> in mijn <u>organisatie</u>
<p>Operationele machteloosheid</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. Ik heb vrijheid om te bepalen hoe ik met het <u>beleid</u> omga (R) 14. Bij het werken met het <u>beleid</u> kan ik goed aansluiten op de behoeften van de <u>cliënt</u> (R) 15. Werken met het <u>beleid</u> voelt als een harnas waarin ik me niet goed kan bewegen 16. Als ik met het <u>beleid</u> werk moet ik me aan strakke procedures houden 17. Bij het werken met het <u>beleid</u> kan ik veel te weinig maatwerk voor mijn <u>cliënten</u> leveren 18. Bij het werken met het <u>beleid</u> kan ik mijn eigen afwegingen maken (R)
<p>Zinloosheid voor de samenleving</p> <ol style="list-style-type: none"> 19. Ik denk dat het <u>beleid</u> op de lange termijn leidt tot <u>doel 1</u> (R) 20. Ik denk dat het <u>beleid</u> op de korte termijn leidt <u>doel 1</u> (R) 21. Ik vind dat het <u>beleid</u> nu al heeft geleid tot <u>doel 1</u> (R) 22. Alles bij elkaar genomen denk ik dat het <u>beleid</u> leidt tot <u>doel 1</u> (R)
<p>Zinloosheid voor de cliënten</p> <ol style="list-style-type: none"> 23. Dankzij het <u>beleid</u> kan ik de problemen van mijn <u>cliënten</u> beter oplossen (R) 24. Het <u>beleid</u> is bevorderlijk voor het welzijn van mijn <u>cliënten</u> (R) 25. Het <u>beleid</u> zorgt ervoor dat ik <u>cliënten</u> efficiënter kan helpen dan hiervoor (R) 26. Ik denk dat het <u>beleid</u> uiteindelijk goed is voor mijn <u>cliënten</u> (R)
<p>Sjablonen zijn onderstreept. Deze kunnen vervangen worden voor woorden die passen bij de specifieke casus.</p>

4 – Beleidsvervreemding beïnvloedt bereidheid invoering beleid, actieve steun voor beleid en arbeidstevredenheid

De laatste onderzoeksvraag richt zich op de effecten van beleidsvervreemding. Dit proefschrift laat zien dat beleidsvervreemding drie belangrijke effecten heeft: minder bereidheid (meer weerstand) om het beleid in te voeren, minder steun voor het beleid en minder arbeidstevredenheid.

De invloed van beleidsvervreemding op de bereidheid om beleid in te voeren is beschreven in **Hoofdstuk 6** en **Hoofdstuk 8**. Verandermanagers stellen dat voldoende bereidheid van de medewerkers om een verandering in te voeren een belangrijke voorwaarde is voor het succes van deze verandering (Carnall, 2007; Higgs & Rowland, 2005; Judson, 1991). Gebaseerd op verandermanagement- en bestuurskundige literatuur hebben we een model opgesteld dat de vijf dimensies van beleidsvervreemding linkt aan de bereidheid om beleid in te voeren. Dit model is getest via een vragenlijst onder 478 psychologen, psychotherapeuten en psychiaters die DBC's invoeren. De dimensies van beleidsvervreemding, samen met standaard controlevariabelen, verklaarden meer dan 40% van de variantie van de bereidheid om het beleid in te voeren verklaarde. Beleidsvervreemding heeft dus een grote invloed op de bereidheid om beleid in te voeren (veranderbereidheid).

Drie van de vijf dimensies van beleidsvervreemding waren vooral belangrijk bij het verklaren van de bereidheid om beleid in te voeren. Ten eerste de zinvolheid van het beleid voor de samenleving. Als zorgprofessionals het gevoel hadden dat het beleid haar doelen (hier efficiëntie en transparantie) niet bereikte, dan waren ze veel minder bereid om het beleid in te voeren. Ten tweede, als professionals het gevoel hadden dat het DBC-beleid niet goed was voor hun eigen cliënten (zinloosheid voor cliënten), daalde hun bereidheid om het beleid in te voeren opnieuw. Tot slot bleek dat, hoe minder autonomie de zorgprofessionals ervaarden bij de beleidsuitvoering (operationele machteloosheid), hoe minder bereid ze waren om het beleid in te voeren.

Ten tweede hebben we gekeken naar de actieve steun voor het beleid (behavioral support for the change). Dit is onderzocht via een casus van verloskundigen die de 20-weeken echo uitvoerden en beschreven in **Hoofdstuk 9**. Actieve steun voor een verandering (hier: voor een beleid) gaat over de acties van medewerkers om een verandering te steunen of juist te saboteren (Herscovitch & Meyer, 2002). Professionals kunnen bijvoorbeeld meer doen dan formeel van ze verwacht wordt. Ze kunnen er zo voor proberen te zorgen dat het beleid een succes wordt. Ze maken bijvoorbeeld collega's enthousiast en nemen plaats in werkgroepen. Dit noemen we 'championing'. Aan de andere kant van het continuüm vinden we actieve weerstand. Professionals kunnen weerstand vertonen tegen een bepaald beleid, door acties te ondernemen die tot doel hebben om het beleid te laten mislukken, zoals demonstraties of zelfs sabotage.

Op basis van onze analyses concluderen we dat, hoe meer professionals beleidsvervreemding ervaren, hoe minder actieve steun ze geven aan het beleid. Net als bij de bereidheid om beleid in te voeren, vonden we dat de mate van zinloosheid belangrijker was voor het verklaren van actieve steun, dan de mate van machteloosheid.

Tot slot hebben we gekeken naar een belangrijk effect op baanniveau, namelijk arbeidstevredenheid. In **Hoofdstuk 7** is de relatie tussen beleidsvervreemding en

arbeidstevredenheid onderzocht. Twee dimensies van beleidsvervreemding (operationele en tactische machteloosheid) hadden een significant negatieve invloed op arbeidstevredenheid. Met andere woorden, als professionals het gevoel hebben dat ze geen autonomie hebben tijdens de uitvoering van beleid, vermindert dit hun arbeidstevredenheid. Wanneer ze het gevoel hadden dat ze weinig invloed hadden op de manier waarop hun organisatie het beleid invoerde, zorgde dit er ook voor dat ze minder tevreden waren met hun baan.

Zes belangrijke conclusies en bijbehorende aanbevelingen

Na het beantwoorden van de vier onderzoeksvragen kunnen we een aantal conclusies trekken. We gaven al aan dat deze studie interdisciplinair is. De conclusies bevinden zich dan ook op verschillende onderzoeksterreinen, maar de belangrijkste conclusies liggen vooral op de terreinen publiek management en beleidsimplementatie.

Conclusie 1 – NPM is invloedrijk, maar een bredere kijk is nodig

In het proefschrift gaven we aan dat veel professionals problemen hebben met nieuw NPM-beleid, dat zich vaak richt op economische waarden zoals efficiëntie. Deze waarden kunnen belangrijker worden dan professionele waarden, zoals de beste zorg leveren voor de patiënt. Bij de empirische analyses vonden we inderdaad dat NPM kenmerken de mate van beleidsvervreemding beïnvloedden. Bijvoorbeeld, hoe meer het management een beleid concretiseert door zich te richten op prestatiemeting en kwantitatieve output, hoe meer de professionals beleidsvervreemding ervaren.

Maar we moeten hierbij opmerken dat NPM een zeer breed concept is, en dat er onduidelijkheid is wat NPM precies is (Hood & Peters, 2004:268). Verder zijn de kenmerken van NPM met elkaar in tegenspraak. Dit komt omdat deze kenmerken voortkomen uit twee verschillende onderzoeksstromingen, het ‘business managerialisme’ en de ‘public choice’ benadering (Hood, 1991). Maar zelfs als we proberen om NPM te definiëren, bijvoorbeeld via de zeven componenten van Hood (1991), merken we dat er ook andere oorzaken zijn die de mate van beleidsvervreemding beïnvloeden. De status van de professie en de kracht van de professionele vereniging beïnvloedt bijvoorbeeld de mate van beleidsvervreemding. Dit betekent dat NPM niet de enige factor is die beleidsvervreemding beïnvloedt. Ten tweede vonden we dat de invloed vanuit NPM verschilt, door de rol die publieke managers spelen. Sommige verzekeringsartsen gaven bijvoorbeeld aan dat ze effectief konden omgaan met de hogere prestatiedruk door intensief te communiceren met hun manager. Op deze manier kunnen publieke managers een buffer vormen voor strikte prestatiecriteria. Concluderend kunnen we stellen dat, hoewel NPM een belangrijke factor is voor het verklaren van de houding van professionals tegenover beleid, er een bredere kijk nodig is om deze houdingen van professionals goed te begrijpen.

Voor onderzoekers lijkt deze conclusie de stelling te falsifiëren dat NPM de belangrijkste en misschien enige factor is die druk zet op professionals tijdens beleidsuitvoering (for example Emery & Giauque, 2003; J. Peters & Pouw, 2005). Onze empirische analyses zijn meer in lijn met die van andere auteurs (for example Exworthy & Halford, 1998; Kirkpatrick et al., 2005; Leicht & Fennell, 2001; Noordegraaf, 2007; Noordegraaf, 2008). Deze laatste groep auteurs geeft aan dat we moeten kijken naar verschillende ontwikkelingen in publiek management, zoals het mondiger worden van

burgers, de introductie van nieuwe technologieën en de veranderende wensen van politici en beleidsmakers. Wij kunnen een aantal andere factoren aan deze lijst toevoegen, zoals de politieke en professionele context van beleidsimplementatie (zie Figuur 10.1).

We bevelen publieke managers, professionals en beleidsmakers ook aan om breder te kijken. Naast NPM zullen zij de professionele en politieke context en de beleidsdoelen en de beleidsregels moeten bestuderen. Beleidsmakers kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om professionele verenigingen intensiever te betrekken, of om de discretie bij beleidsuitvoering te handhaven, zodat professionals het beleid goed kunnen toepassen op specifieke gevallen. Ten slotte vonden we dat het introduceren van veel verschillende beleidsregels de mate van beleidsvervreemding verhoogd. Professionals hebben het gevoel dat al deze beleidsveranderingen niet veel waarde toevoegen. Dit heeft een sterke relatie met het begrip ‘verandermoeheid’ (Judson, 1991). We adviseren beleidsmakers dan ook om het aantal beleidsveranderingen te beperken, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem (Parliamentary Commission Education Reforms, 2008b).

Conclusie 2 – Discretie blijft cruciaal

Een van de dimensies van beleidsvervreemding is operationele machteloosheid, de mate van gepercipieerde invloed van professionals op de manier waarop zij zelf het beleid uitvoeren. De bestuurskunde beschrijft dit vooral in termen van de discretie die een werknemer heeft om beleid te implementeren. Dit heeft een sterke relatie met het begrip autonomie.

De mate van discretie beïnvloedt in sterke mate de bereidheid om het beleid in te voeren en de arbeidstevredenheid van professionals. Bij de DBC-regelgeving is – volgens de professionals – de mate van discretie laag. Weinig discretie bij het uitvoeren van beleid maakt het moeilijker om de behandeling aan te passen aan de specifieke behoeften van de patiënt. Een zorgprofessional verwoordt het als volgt (open antwoord uit vragenlijst, zie Hoofdstuk 7):

“DBC's dicteren een bepaalde visie op patiënten. Ze krijgen een etiket vanuit een classificatiesysteem dat daar niet voor bedoeld is. [...] Soms past iemand in een 'depressie' maar heeft hij/zij toch echt iets anders nodig dan dat keurig cognitief gedragstherapie protocol van 10 sessies. Als tijd en aantal sessies gaat dicteren in plaats van inhoud, kun je geen maatwerk meer leveren.”

Uit de analyses in Hoofdstuk 8 blijkt dat meer discretie positief van invloed is op de arbeidstevredenheid van professionals. Al met al, als professionals het gevoel hebben dat ze vrijheid hebben in de manier waarop zij beleid uitvoeren, heeft dit een positieve invloed op de bereidheid om dit beleid in te voeren en op hun arbeidstevredenheid.

Deze conclusie laat zien dat discretie cruciaal blijft tijdens beleidsimplementatie, zeker als het gaat om professionals (Elmore, 1985; Hill & Hupe, 2009; Lipsky, 1980). Veel discretie kan de beleidsprestaties bevorderen, omdat professionals de mogelijkheid hebben om het beleid aan te passen op de specifieke situatie van hun cliënten (Hill & Hupe, 2009:52, see also Lipsky, 1980).

Een aanbeveling voor beleidsmakers en publieke managers is dat zij voorzichtig moeten zijn met het verminderen van de discretie van professionals. We zeggen daarmee echter niet dat de discretie van professionals nooit moeten worden aangepakt. Het heeft namelijk ook nadelen, zoals inefficiëntie, het bouwen van eigen koninkrijkes en mogelijk zelfs sabotage van beleid (Deakin, 1994; Lipsky, 1980). Het bepalen van de mate van discretie moet een weloverwogen keuze zijn, waarbij de mogelijke kansen en gevaren in acht worden genomen.

Conclusie 3 – Publieke professionals zijn niet tegen economische doelen

De derde conclusie gaat in op de houding van professionals tegenover economische doelen, zoals efficiëntie en financiële transparantie. De DBC-regelgeving had vooral economische doelen, namelijk efficiëntie, transparantie en keuzevrijheid voor cliënten. De zorgprofessionals die we hebben onderzocht (in totaal meer dan 1.700) onderschreven deze doelstellingen over het algemeen. Zo is 85 procent van de zorgprofessionals het (zeer) eens met de stelling “Ik vind het bevorderen van transparantie in de zorgkosten en zorgkwaliteit een heel goed doel”. Ook onderschrijven zorgprofessionals de doelstellingen op het gebied van efficiëntie (75 procent eens of zeer eens) en keuzemogelijkheden voor patiënten (88 procent).

Hoewel de professionals het eens zijn met de doelen van dit beleid, denken ze niet het middel (het DBC-beleid zelf) deze doelen bereikt. Dit blijkt één van de belangrijkste redenen waarom zij zo fel ageren tegen dit beleid. Zo stelt een zorgprofessional (open antwoord uit vragenlijst):

“De doelen van de DBC's kan ik onderschrijven, de uitvoering niet. In een optimistische bui denk ik dat dit het begin is van een verbetering. Een wat rommelig en onaangenaam begin, maar ik vertrouw op de dynamiek van veranderingen. In een pessimistische bui denk ik wel eens dat veel mensen binnen de GGZ zo gedemoraliseerd zijn geworden dat dit gehannes met DBC's de nekslag kan zijn voor de GGZ als geheel.”

Veel zorgprofessionals delen dit gevoel. Op een schaal van 1-10 scoorden het ‘eens zijn met de doelen’ redelijk hoog (7,8 voor transparantie, 8,1 voor efficiëntie, 8,1 voor keuzemogelijkheden). Maar op de vraag: ‘Bevordert het middel (DBC-regelgeving) het doel?’, werd veel minder positief geantwoord: 3,6 voor transparantie, 3,4 voor efficiëntie, 2,9 voor keuzemogelijkheden.

Op basis hiervan kunnen we zeggen dat professionals niet per definitie tegen economische doelen zijn. Dit is een interessante bevinding, omdat het tegen een aantal onderzoeken in de bestuurskunde ingaat. Sommige auteurs geven hier aan dat economische doelen niet worden gewaardeerd door professionals (Emery & Giaque, 2003; Van den Brink et al., 2006). Maar het lijkt een misvatting dat publieke professionals de waarde van economische doelen (zoals efficiëntie) niet onderkennen. Hun weerstand komt juist voort uit hun ervaring dat het middel (het beleid) deze doelen niet bereikt.

Op basis hiervan adviseren we onderzoekers op het gebied van beleidsimplementatie en verandermanagement zich meer bezig te houden met de inhoud van de verandering. Een

voorbeeld als de DBC-regelgeving kan dit verduidelijken. Het DBC-beleid is zo gestructureerd dat het perverse financiële prikkels stimuleerde. Zo is er een DBC voor een persoonlijkheidsstoornis van 800 minuten (13 uur) tot 1.800 minuten (30 uur). De behandeling levert de zorgprofessional evenveel op bij 13 uur zorg, als wanneer hij 30 uur levert. Dat is een prikkel om te stoppen bij 13 uur, en werkt kostenverhogend. De grove tijdsindeling maakt het ook aantrekkelijk om net op een hogere categorie uit te komen. Zowel voor- als tegenstanders van de DBC-regelgeving erkennen dit probleem. Dit maakt het erg moeilijk om een van de doelen (efficiëntie) te bereiken.

Op dit moment nemen veel onderzoekers (bijvoorbeeld op het gebied van verandermanagement) de inhoud van een verandering niet mee. Ze richten zich alleen op de processen (zoals communicatie, training, participatie) om een verandering te bewerkstelligen (Fernandez & Rainey, 2006; Holt et al., 2006). Maar het lijkt erop dat dit in sommige gevallen onvoldoende is om het succes (of het falen) van een verandering te verklaren. We adviseren dat vervolgonderzoek de inhoud van een beleid of verandering expliciet meeneemt.

Deze conclusie heeft ook impact voor beleidsmakers, managers en professionals. Ten eerste laat het zien dat economische doelen zoals efficiëntie en het verhogen van de keuzemogelijkheden voor cliënten waardevolle doelen zijn, ook volgens professionals. Beleidsmakers en verandermanagers hoeven deze doelen dan ook niet te verbergen. Ze kunnen professionals vragen om te helpen met beleidsontwikkeling om deze doelen te bereiken. Ten tweede laat deze conclusie zien hoe belangrijk het is voor beleidsmakers en verandermanagers om de inhoud van een verandering te begrijpen, en het gedrag van professionals dat hiermee samenhangt. Het verdient aanbeveling om hier vroeg in de beleidsontwikkeling aandacht aan te besteden. Een manier is om scenario's of pilots te ontwikkelen om de mogelijke gedragingen van professionals te voorspellen. Het beleid geeft bepaalde prikkelingen (incentives), en door middel van pilots of scenarioanalyses kan worden onderzocht hoe professionals op deze prikkelingen reageren. Op basis hiervan kunnen beleidsmakers en verandermanagers het beleid aanpassen, zodat het gedrag meer overeenkomt met de beleidsdoelstellingen. Op dit moment gebeurt dit vaak pas achteraf, bijvoorbeeld een jaar nadat het beleid is ingevoerd.

Conclusie 4 – Richt je op het verhogen van zinvolheid, niet op verhogen van invloed en participatie

In de beleidsimplementatie-, verandermanagement en algemene HRM-literatuur is er veel aandacht voor participatie en invloed van medewerkers. In deze studie hebben we onderzocht wat de effecten zijn van machteloosheid (het omgekeerde van invloed) en zinloosheid, op zowel het beleidsniveau als het werkniveau.

De empirie laat zien dat de effecten van zinloosheid van beleid voor de samenleving of voor de cliënt sterker zijn dan die van strategische of tactische machteloosheid. De bereidheid om een beleid in te voeren is bijvoorbeeld afhankelijker van de mate van ervaren zinloosheid van het beleid, dan de mate van invloed op strategisch of tactisch niveau. Dit betekent dat het voor publieke professionals belangrijker is om de 'zin' (de waarde) van een nieuw beleid te zien, dan om het gevoel te hebben dat ze invloed hebben gehad op de ontwikkeling van dit beleid. Hiernaast vonden we dat indicatoren op baanniveau (zoals inzet

en verloopgeneigdheid), sterker gerelateerd waren aan ervaren zinloosheid op het werk dan aan ervaren machteloosheid op het werk.

Op basis van de resultaten van onze studie willen we de ‘invloed van invloed’ op strategisch of tactisch niveau nuanceren (discretie, echter, blijft cruciaal, zie conclusie 2). We adviseren om in onderzoek juist meer aandacht te besteden aan de dimensie ‘zinloosheid’. Een onderzoeksagenda kan zich bijvoorbeeld op twee niveaus focussen. Het eerste niveau richt zich op een specifiek aspect van het werk, zoals een nieuw beleid, een nieuw ICT-systeem, een organisatieregel of een organisatieverandering. Het tweede niveau richt zich juist op het meer algemene, baanniveau. Hoe zinvol vinden professionals hun werk? Welke effecten heeft dit voor zowel organisatie als medewerker?

Ook mensen uit het veld adviseren we om meer aandacht te geven aan de ervaren zinloosheid van het werk of van een bepaald onderdeel van het werk. Het lijkt erop dat een exclusieve focus op participatie of invloed ineffectief is. Als je professionals vraagt om te participeren in een beleid dat al redelijk vaststaat, heeft dit niet veel zin. Wanneer participatie als interventie wordt gebruikt, moet het een middel zijn om de zinvolheid van een beleid te verhogen. Het is geen doel op zichzelf.

Conclusie 5 – Beleidsinhoud, organisatiecontext en persoonlijkheidskenmerken zijn belangrijk

In hoofdstuk 7 hebben we gekeken waarom professionals bereid zijn (of juist weerstand vertonen) om beleid in te voeren. Als mogelijke oorzaken namen we drie groepen indicatoren mee: De beleidsinhoud (wat is het beleid?), de organisatiecontext (waar wordt het ingevoerd?) en de persoonlijkheidskenmerken (wie voert het in?). Deze drie groepen indicatoren blijken alle invloed te hebben op de bereidheid om beleid in te voeren. De dimensies van beleidsvervreemding (die vielen onder beleidsinhoud en organisatiecontext) zijn het belangrijkste. Dit betekent dat andere indicatoren – naast beleidsvervreemding – de bereidheid om met beleid te werken beïnvloeden, maar in mindere mate.

We adviseren om in onderzoek meerdere indicatoren mee te nemen bij het verklaren van de bereidheid (of weerstand) om beleid in te voeren. Een interdisciplinaire aanpak kan hier goed werken, waarbij bijvoorbeeld de onderzoeksterreinen organisatiewetenschappen (waar?), arbeids- en organisatiepsychologie (wie?), verandermanagement (hoe?) en beleidsimplementatie (wat?) worden geïntegreerd. Zo kan een meer compleet beeld worden geschetst over de redenen voor weerstand tegen bepaald beleid.

Voor beleidsmakers, managers en professionals betekent dit dat er meerdere redenen zijn voor weerstand of de bereidheid om beleid in te voeren. Maar er is ook een meer praktische implicatie. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat de belangrijkste oorzaken voor bereidheid de beleidsinhoud (wat) is. Als professionals zien dat het beleid waarde toevoegt, zijn ze zeer bereid om hieraan mee te werken. De organisatiecontext en persoonlijkheidskenmerken zijn veel minder belangrijk. Mensen uit het veld moeten dan ook eerst onderzoeken welke onderdelen van het beleid ervoor zorgen dat professionals voor of juist tegen een verandering zijn. Dan pas moeten ze kijken naar de organisatiecontext waarin professionals werken. Worden er bijvoorbeeld veel politieke spelletjes gespeeld in een organisatie, en hoe staan collega’s van de professionals tegenover het nieuwe beleid? Persoonlijkheidskenmerken blijken het minst van invloed op de bereidheid om met een

nieuw beleid te werken. Ze voegen maar 2% verklaarde variantie toe (zie Hoofdstuk 7). Het lijkt er daarmee op dat weerstand niet komt door persoonlijkheidskenmerken. Dit is goed nieuws voor beleidsmakers, publieke managers en verandermanagers die ervoor willen zorgen dat een nieuw beleid geaccepteerd wordt door de professionals op de werkvloer.

Conclusie 6 – Raamwerk van beleidsvervreemding werkt adequaat

Onze laatste – en centrale – conclusie gaat over het raamwerk van beleidsvervreemding. In het begin van dit proefschrift hebben we een historisch overzicht gegeven van het concept beleidsvervreemding. Hierna bediscussieerden we recentere literatuur over vervreemding, en combineerden we dit met bestuurskundige literatuur om een raamwerk van beleidsvervreemding te ontwikkelen. Dit raamwerk hebben we in dit proefschrift getest in vier casestudies:

1. Verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen met als beleid de WAO-kerheuringen
2. Middelbare schooldocenten met als beleid de invoering van de Tweede Fase
3. Psychologen, psychiaters en psychotherapeuten met als beleid de DBC-regelgeving
4. Verloskundigen met als beleid de twintig-weken echo

Na twee kwalitatieve studies hebben we via een grootschalig survey een meetinstrument van beleidsvervreemding ontwikkeld. Hiervoor hebben we de stappen van schaalontwikkeling van DeVellis (2003) gevolgd. Hierna hebben we dit meetinstrument getest en versterkt via een extra grootschalig onderzoek. Tot slot hebben we dit meetinstrument getest in een andere context met een ander beleid. Op basis hiervan hebben we een betrouwbaar en valide instrument ontwikkeld van 26 items om beleidsvervreemding te meten (zie Appendix 1).

Het meetinstrument is gebruikt om drie belangrijke effecten van beleidsvervreemding te onderzoeken. Op beleidsniveau blijkt dat de dimensies van beleidsvervreemding de bereidheid om beleid in te voeren negatief beïnvloeden. Ook blijkt dat, hoe meer beleidsvervreemding, hoe minder actieve steun de professionals geven aan het beleid. Deze invloeden zijn zeer sterk, wat de praktische toepasbaarheid van het meetinstrument vergroot. Tot slot blijkt dat de mate van beleidsvervreemding (specifiek de dimensie machteloosheid) negatief is voor de arbeidstevredenheid van professionals. Tot slot hebben we laten zien dat beleidsvervreemding zowel theoretisch als empirisch verschilt van werkvervreemding. Op basis van deze analyses kunnen we concluderen dat het raamwerk van beleidsvervreemding adequaat werkt. We hopen daarom dat zowel wetenschappers als professionals in het veld het raamwerk van beleidsvervreemding zullen gebruiken bij komend onderzoek.

1

**HOW CAN I USE THE POLICY ALIENATION
FRAMEWORK IN RESEARCH, IN CONSULTANCY
OR AS A PRACTITIONER? FIVE BASIC STEPS**

1.1 INTRODUCING THE HOW-TO GUIDE FOR SCHOLARS, CONSULTANTS, AND OTHER PRACTITIONERS

In this appendix, we will demonstrate how the policy alienation framework can be used by scholars, consultants, and other practitioners, thereby increasing its practical applicability. Before we start, we should note that this ‘how-to guide’ should be viewed critically for each specific situation, as each is likely to have its own peculiarities, for example in terms of organizational context, the type of professionals doing the implementing, and in which phase of the policy implementation one is wanting to use the policy alienation framework. We hope that it will prove a useful tool for scholars, consultants, and other practitioners who want to increase their understanding of how professionals experience changes such as a new policy.

1.2 STEP 1 – UNDERSTAND THE POLICY ALIENATION FRAMEWORK

First of all, a basic understanding of the policy alienation framework is required. A good reading of Chapter 1 can provide such an understanding. Policy alienation is defined as a general cognitive state of psychological disconnection, from the policy program to be implemented, by a public professional who, on a regular basis, interacts directly with clients. We conceptualized our policy alienation framework based on theoretical insights from the work alienation and public administration literature streams, and explored and tested this framework in a number of empirical analyses. Based on this, we constructed a definitive theoretical framework for policy alienation, consisting of two dimensions and five sub-dimensions, as shown in Figure A1.1 below:

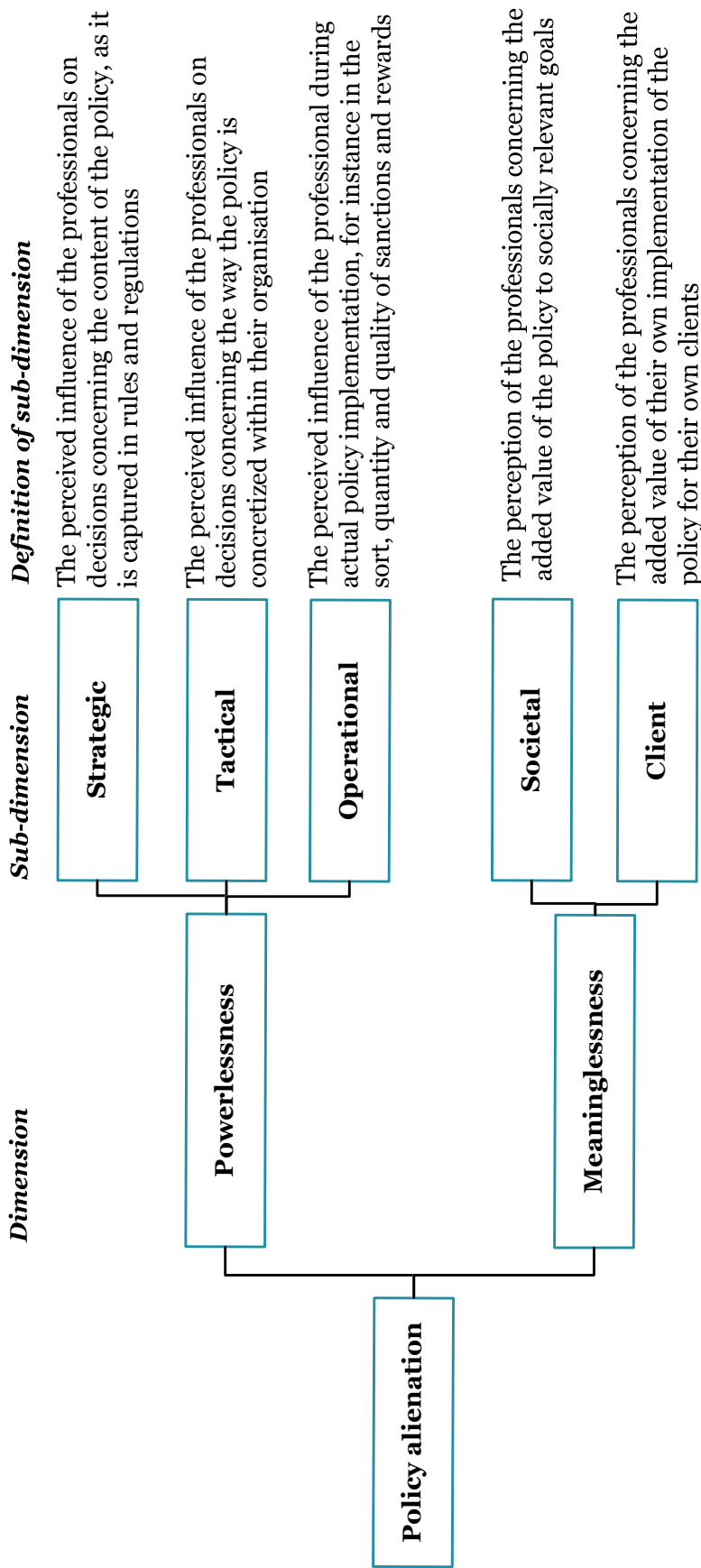


Figure A1.1 The policy alienation concept, including definitions of the sub-dimensions

1.3 STEP 2 – ASSESS THE EXTENT TO WHICH THE CHARACTERISTICS OF YOUR CASE FIT THE POLICY ALIENATION FRAMEWORK

Once you have a basic understanding of the policy alienation framework, you should examine the extent to which the policy and its implementers fit the criteria needed to use the policy alienation framework. If the fit is not perfect, you can consider thoughtfully adapting the policy alienation framework so that it better fits your situation. We would advise you to discuss the adapted policy alienation framework with some policy alienation experts, and also experts from the case you wish to study (see also Step 4). For example, if you want to analyze a specific change (such as a new IT system or a merger) in a private organization, you should first analyze and discuss the policy alienation framework with numerous experts to ensure that it fits the case in hand.

Criterion 1 – Is the policy captured in national rules or regulations?

The first criterion is that the policy should be captured in *national* rules and regulations. A number of sub-dimensions of policy alienation explicitly focus on the national level. For instance, strategic powerlessness examines the professionals' perceived degree of influence concerning the content of the policy, as this is captured in national rules and regulations.

Criterion 2 – Is the policy being implemented by public professionals?

The second criterion is that the implementers of the policy should be public professionals. Gabe, Bury, and Elston (2004:163) note that: “to describe an occupation as a ‘profession’ may be simply to identify it as a particular kind of occupation, typically one with high status and high rewards, requiring long formal training and delivering a personal service” (see Section 1.2). Public professionals by definition work in the public sector, which can be broadly defined as “those parts of the economy that are either in state ownership or under contract to the state, plus those parts that are regulated and/or subsidized in the public interest” (Flynn, 2007:2). This definition covers physicians, teachers, and judges; and the policy alienation framework is tailored towards such public professionals. For example, the sub-dimension of operational powerlessness (discretion) looks at the perceived degree of freedom in making choices concerning the type, quantity, and quality of sanctions and rewards on offer when implementing a policy. While this is an important topic for public professionals, it is less so for other workers such as cashiers and desk officers. Further, the professionals should be public professionals since the sub-dimension of societal meaningfulness examines the value added by the policy to socially relevant goals. This is more relevant for public professionals such as physicians and teachers than for, say, lawyers or notaries.

Criterion 3 – Can the policy be clearly distinguished from other policies?

To measure the degree of policy alienation, the influencing factors, and the onward effects properly, it is essential that the policy can be clearly distinguished from other policies. This is one reason why, in our case studies, we chose to examine Diagnosis Related Groups in

mental healthcare rather than, for example, the new Health Insurance Law (Zorgverzekeringswet). The Health Insurance Law was very widespread and interconnected with other laws, and it would therefore have been much harder for both ourselves and the involved professionals to distinguish which aspects were truly part of it.

Criterion 4 – Do the implementing public professionals have opinions regarding the policy?

The fourth and final criterion is that the public professionals targeted should have opinions regarding the policy. For this to happen, a policy needs to substantially influence the public professional, whether in positive, negative, or other ways. If a policy is insignificant for the professionals, and the professionals consequently do not have any opinions regarding this policy, it becomes meaningless to try to determine the level of alienation towards this policy.

1.4 STEP 3 – IDENTIFY YOUR GOAL IN USING THE POLICY ALIENATION FRAMEWORK

Once you are convinced that you can use the policy alienation framework in your situation, and you have adapted the framework if required to fit your situation, you should ask yourself why the policy alienation framework is to be used. Possible reasons for using the policy alienation framework in the scientific community are:

1. To develop theoretical insights by examining the relationship of policy alienation with another concepts, such as resistance to change, professionalism, professional values, Public Service Motivation, or vitality
2. To enhance the empirical understanding of a situation by studying a particular policy in a particular context
3. To develop methodological insights by using confirmatory factor analysis with data obtained through the policy alienation framework in a new context
4. To develop methodological insights by examining the discriminant and convergent validities of the policy alienation framework
5. To compare the extent of policy alienation across different policy fields, professions, or countries

Some further possibilities for using the policy alienation framework in practice include:

1. To measure the reasons why professionals are against a specific policy (or a change), and use these insights to develop interventions for decreasing this resistance
2. To measure the reasons why professionals are against a specific policy, and then use these insights to strengthen and alter the design of a policy (for instance in a pilot project)
3. To examine the way a particular change in policy affects the attitudes of professionals towards the policy (a 'before and after' comparison)
4. To measure the attitudes of professionals to a particular policy, and use the insights to nuance or change existing opinions in the political or organizational debate

5. To benchmark organizations based on the degree of policy alienation found and develop corresponding ‘good-practices’

The reasons for deciding to use the policy alienation framework should guide the timing of when you employ it (for instance at the beginning or at the end of the policy implementation process). Further, this will influence the choice of an appropriate method as discussed in the next step.

1.5 STEP 4 – CHOOSE YOUR METHOD AND DISCUSS IT WITH A NUMBER OF EXPERTS

Based on your goal, you have to decide which method is best suited to achieving it. For instance, if you wanted to benchmark organizations based on the degree of policy alienation, a survey would be appropriate. On the other hand, if you want to derive a deep understanding of a particular policy in a particular context, a document analysis coupled with interviews and group discussions may be more appropriate.

Interview protocols have been prepared for *qualitative* methods such as interviewing or group discussions. If you apply a *quantitative* method, you can use the validated scales for policy alienation dimensions. A Dutch version of the validated scales can be found in the Dutch summary. The interview protocol and the validated scales are shown below (in English).

The policy alienation framework is a general framework that can be used in different contexts, such as a new national policy to be implemented by Canadian nurses or a new European policy concerning modified peer-reviewing guidelines to be implemented by European academics. Given that every situation is to some extent unique, we would urge you to discuss any developed interview protocol or questionnaire with several experts in the field. We would also advise you to contact policy alienation experts to discuss the decisions you have made. This will increase the reliability and validity of your study.

If you have chosen to conduct survey research, you should start by entering the template forms of the policy alienation items in your survey document. Templates allow you to specify an item by replacing the original general phrases with more specific ones that better fit your research context. This makes it easier for the respondents to understand items, as they are better tailored to their context, and this, in turn, increases reliability and content validity. An example of how this works is shown in 1.5.1 below. You should also check whether the template items you use in the questionnaire are appropriate for the given field by interviewing a number of field experts, as otherwise you might not achieve any increase in reliability and validity.

1.5.1 Quantitative analyses: Policy alienation measurement instrument

Based on the scale-development steps described in this thesis, a final version of the policy alienation measurement instrument, consisting of 26-items, was constructed. This measurement instrument is shown in Table A1.1.

Table A1.1 Items in the policy alienation measurement instrument

<i>Policy alienation measurement instrument</i>
<p>Strategic powerlessness</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. In my opinion, <u>professionals</u> had too little power to influence the <u>policy</u> 2. We <u>professionals</u> were completely powerless during the introduction of the <u>policy</u> 3. <u>Professionals</u> could not at all influence the development of the <u>policy</u> at the national level (Minister and Ministry of <u>X</u>, National Government) 4. On a national level, <u>professionals</u> could influence how the <u>policy</u> was set up (R) 5. <u>Professionals</u>, through their professional associations, actively helped to think with the design of the <u>policy</u> (R) 6. Politicians did not, during the design of the policy, listen to the <u>professionals</u> at all
<p>Tactical powerlessness</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. In my <u>organization</u>, especially <u>professionals</u> could decide how the <u>policy</u> was implemented (R) 8. In my <u>organization</u>, <u>professionals</u> have, through working groups or meetings, taken part in decisions over the execution of the <u>policy</u> (R) 9. The management of my <u>organization</u> should have involved the <u>professionals</u> far more in the execution of the <u>policy</u> 10. <u>Professionals</u> were not listened to about the introduction of the <u>policy</u> in my <u>organization</u> 11. In my <u>organization</u>, <u>professionals</u> could take part in discussions regarding the execution of the <u>policy</u> (R) 12. I and my fellow <u>professionals</u> were completely powerless in the introduction of the <u>policy</u> in my <u>organization</u>
<p>Operational powerlessness</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. I have freedom to decide how to use the <u>policy</u> (R) 14. While working with <u>the policy</u>, I can be in keeping with the <u>client's</u> needs (R) 15. Working with the <u>policy</u> feels like I am in a harness in which I cannot easily move 16. When I work with the <u>policy</u>, I have to adhere to tight procedures 17. While working with the <u>policy</u>, I cannot sufficiently tailor it to the needs of my <u>clients</u> 18. While working with the <u>policy</u>, I can make my own judgments (R)
<p>Societal meaningfulness</p> <ol style="list-style-type: none"> 19. I think that the <u>policy</u>, in the long term, will lead to <u>goal 1</u> (R) 20. I think that the policy, in the short term, will lead to <u>goal 1</u> (R) 21. I think that the <u>policy</u> has already led to <u>goal 1</u>(R) 22. Overall, I think that the <u>policy</u> leads to <u>goal 1</u> (R)
<p>Client meaningfulness</p> <ol style="list-style-type: none"> 23. With the <u>policy</u> I can better solve the problems of my <u>clients</u> (R) 24. The <u>policy</u> is contributing to the welfare of my <u>clients</u> (R) 25. Because of the <u>policy</u>, I can help <u>clients</u> more efficiently than before (R) 26. I think that the <u>policy</u> is ultimately favorable for my <u>clients</u> (R)

All items use a five-point Likert scale ranging from strongly disagree, through disagree, neutral, and agree to strongly agree. In Table A1.1, a number of words are underlined. These are the ‘template’ words. Templates allow researchers to adapt items to their specific situation by replacing general phrases with more specific ones: ones that fit the context of their research. For example, instead of using the terms ‘the policy’, ‘organization’, and ‘professionals’, the researcher can rephrase these items to suit the specific situation, for example replacing them with ‘the DRG policy’, ‘institution’ and ‘mental healthcare professionals’. As an example, one of the template items for tactical powerlessness was:

In my organization, professionals could take part in conversations regarding the execution of the policy.

In our example, this becomes:

In my institution, mental healthcare professionals could take part in conversations regarding the execution of the DRG policy.

If you intend to use the policy alienation items in a survey, you should decide which terms are appropriate. In Table A1.2, we show the terms used in the standard templates, as well as examples of how these terms were altered for two of the specific cases studied.

Table A1.2 Terms and templates in the scale items

<i>Term in standard template</i>	<i>Term used in DRG-policy</i>	<i>Term used in the twenty-week ultrasound policy</i>
Policy/change	DRG policy, or DRGs	Structural ultrasound assessment
Professionals	Mental healthcare professionals	Healthcare professionals
Organization	Institution	Organization
Clients	Patients	Clients (child and parents)
Policy goal	Four goals were identified. Increasing: - Transparency in costs - Transparency in quality - Efficiency - Patient choice among providers	Three goals were identified. Increasing: - Insights into possible defects in the child - Insights into referral opportunities for treatment - Insights into option of abortion up to 24 weeks
Ministry	Ministry of Health, Welfare and Sport	Ministry of Health, Welfare and Sport

Based on these examples, you can develop your own questionnaire. In this questionnaire, a number of additional scales could be inserted, for example regarding the willingness to implement the policy, personality characteristics, or job satisfaction. Appendix 2 suggests a number of scales which can be used.

1.5.2 Qualitative analysis: Policy alienation interview protocol

This section provides an overview of the main subjects that are covered in an interview protocol for discussing policy alienation. A semi-structured interview protocol is encouraged.

As with a structured interview, a set of themes is selected in advance. However, unlike a structured interview, a semi-structured interview is flexible, allowing new questions to be raised during the interview based on the answers from a respondent. The exact content of the interview will depend, among other things, on the research question, the policy and the sector involved, and on the individual characteristics of the interviewer and interviewee. What is shown here is a very general interview protocol for policy alienation, with a focus on the degree of policy alienation and its influencing factors. More specific interview protocols for the various cases have been developed.

Introduction

- State the goals of the interview and the goal of the research
- Check if audio recording is allowed
- Discuss anonymity issues with respondent
- State general outlines of the research
- Discuss outline of the interview, for example:
 - o The interview concerns the experiences of public professionals with new governmental policy, in this case [here: policy X]. The interview considers (a) to what extent you, as a public professional, can identify with policy X? and (b) which factors influence this identification/alienation with the policy, and (c) what are the effects of this identification/alienation with the policy?

General - Respondent

- General information about the interviewee: Could you please say something about yourself (age, education, profession, number of years in profession, etc.)?
- Role as a professional: What are your experiences as a professional, how do you experience your work?

General – Policy X

Context

- What do you think are the most important changes which have happened as a result of the introduction of Policy X (in general and for implementing professionals in particular)?

Influence on work

- How does this influence your work?

View on policy

- What do you think of policy X?
- Why do think in this way about the policy?

Alienation/identification

- To which extent can you identify with policy X?
- Why can you (not) identify with policy X?

Powerlessness

Strategic powerlessness

- Do you think you, as a group of professionals, could influence decisions concerning the content of policy X, as is captured in rules and regulations?
- What do you think are the main reasons for this?

Tactical powerlessness

- Do you think you, as a group of professionals, could influence decisions concerning the way policy is implemented within your own organization?
- What do you think are the main reasons for this?

Operational powerlessness

- Do you feel that, when implementing policy X, you have sufficient autonomy?
- What do you think are the main reasons for this?

Meaninglessness

Societal meaninglessness

- What do you think are the goals of policy X?
- To what extent do you agree with these goals?
- Do you feel that policy X contributes to achieving these goals?
- What do you think are the main reasons for this?

Client meaninglessness

- Do you feel that you can help your own clients better as a result of policy X?
- What do you think are the main reasons for this?

Document analysis (only for interviews serving as a member check)

- Discuss preliminary results of the document analysis
- Ask respondents if they (a) disagree with certain results, (b) if important results have been missed, (c) if they have any other remarks

Summarizing and concluding remarks

- Summarize the topics discussed in the interview
- Ask whether the respondent has any additional questions/comments
- Ask whether the respondent wants to receive the final report
- Thank respondent for interview

1.6 STEP 5 – DATA COLLECTION, ANALYSIS, AND REPORTING

After these steps, you can start your data collection and the subsequent research stages such as data analysis and reporting of the results. This will depend on your chosen method and the situation being studied.

We hope that the policy alienation framework provides a fruitful framework for understanding the attitudes regarding a particular change, such as a new policy. Good luck!