

# 'Change, that's what we want'

## *Beschouwing over beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging*

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten

161108

### **Inhoud**

#### A Inleiding

##### 1 Inleiding

#### B Algemeen overzicht

##### 2 Beleidscontinuïteit: wel of niet vanzelfsprekend

##### 3 Typologie van beleidsveranderingen

##### 4 Beleidsminimalisering en beleidsresidu

##### 5 Wederopstanding van beleid

##### 6 Beleidsopvolging: voorbeelden

##### 7 Typen beleidsopvolging

##### 8 Gevolg van beleidsdynamiek voor ontwerpen van beleid

##### 9 Kenmerken van beleidsbeëindiging

##### 10 Beëindiging in soorten

##### 11 Motieven voor beleidsbeëindiging in de praktijk

##### 12 Hoe zwaar kan een beëindiging zijn?

##### 13 Wijze van selectie van objecten van beleidsbeëindiging

##### 14 Tijdpad bij beleidsbeëindiging

##### 15 Barrières bij beleidsbeëindiging

##### 16 Effecten van beleidsbeëindiging

##### 17 Wegen naar verbetering van beleidsbeëindiging

##### 18 Valt het einde te voorspellen?

#### C Uitwerking

##### 19 De aanhouder wint bij beleidsbeëindiging?: studie van Ellis

##### 20 Steun verwerven voor beleidsbeëindiging

##### 21 Beleidsbeëindiging als succesvolle dereguleringspoging

##### 22 Niet succesvolle beëindiging: de teddybeerhypothese

##### 23 Andere analyses: lintjesregen, filmkeuring, omroepbijdrage, oorlogen

##### 24 Nieuwe literatuur over het beleidseinde

- 25 Radicale beleidsveranderingen: casus imamscholen
- 26 Stelselherziening: de WAO
- 27 De prijs van beleidsdynamiek: de reacties op calamiteiten
- 28 Terugblik op de bodemsanering in Lekkerkerk: 25 jaar later

D Balans

- 29 Balans: beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging

## A Inleiding

### 1 Inleiding

Er is sprake van veel beleidscontinuïteit. We kennen bijvoorbeeld de lintjesregen. Die bestaat nog steeds. Afschaffen is blijkbaar heel moeilijk, de status quo krachtig. Wat te zeggen van fundamentele wetten als de Grondwet. De Grondwet is wel diverse keren aangepast. Continuïteit en dynamiek hangen hier dus samen.

Beleidsdynamiek komt voor. Zie de casus.

#### *Casus*

##### *Na evaluatie: beleid stoppen, continueren, aanpassen of .....*

De omstreden Wet Arbeidsdeelname Allochtonen wordt vervangen door een nieuwe wet: De Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (Wet Samen). Daardoor treedt een vereenvoudiging op ten op zichte van de oorspronkelijke gekritiseerde wet. Begin maart 1997 ging het kabinet-Kok akkoord met het voorstel van minister Melkert. De wet moet de arbeidsdeelname van allochtonen vergroten. In tegenstelling tot de oorspronkelijke wet, die volgens werkgevers veel administratieve rompslomp met zich meebracht en grotendeels genegeerd werd, is de registratie nu beperkt tot een openbaar jaarverslag. De Molukse bevolking wordt nu ook betrokken bij de doelgroepen waarop de wet van toepassing is. De arbeidsinspectie zal toezicht houden op de naleving van de wet.

In dit geval is sprake van *beleidsopvolging*.

#### *Casus Afschaffing Woonwagenwet*

De Woonwagenwet is afgeschaft. Sjaak Khonraad, die in 2000 promoveerde op een proefschrift over woonwagenbewoners ziet dat als een zegen.

David van Ooijen, ex-Kamerlid van de PvdA en schrijver van een studie over honderd jaar woonwagenbeleid in Nederland, meent dat de overheid woonwagenbewoners veel te lang als een aparte groep heeft behandeld. De eigen identiteit van woonwagenbewoners is een illusie, het is een valse identiteit. Het enige dat ze gemeen hebben is hun bestaan in de marge. Dat houd je in stand door ze een aparte behandeling te geven. Citaat: 'Als woonwagenbewoners een beter bestaan willen, dan moeten ze ophouden hun zogenaamde eigen identiteit te koesteren en moet de overheid ze de behandeling geven die ze verdienen: die van achtergestelde burgers, die aanspraak kunnen maken op extra aandacht, maar niet op een aparte aanpak'. Het advies van Van Ooijen is: 'Ik pleit voor het afschaffen van aparte regelingen, maar ook voor gelijkberechtiging en ze écht helpen, want wat we nu doen

is halfslachtig. Wat hem betreft maakt staatssecretaris Tommel een goed begin door de Woonwagenwet af te schaffen'. Einde citaat. Zie De Volkskrant, 22 juli 1997. Staatssecretaris Tommel (kabinet-Kok, 1994-1998) is niet stil gaan zitten. Hij denkt dat het tekort van 2400 standplaatsen voor woonwagens uiterlijk 2003 weggewerkt is. Hij hoopt met een plan van aanpak het tekort weg te werken. Hij denkt ook woningcorporaties zo ver te krijgen dat ze woonwagencentra willen overnemen tegen een zogenaamde *brutering*. Waar het gaat om woonwagencentra die gedeconcentreerd moeten worden over een regio, wil Tommel tot afspraken komen met alle betrokkenen, waaronder de gemeenten. Hij zei dat 10 maart 1998 in de Tweede Kamer. De Tweede Kamer wil net als Tommel *opheffing van de 'discriminerende' Woonwagenwet*.

Op aandringen van de Tweede Kamer gaat Dick Tommel op zoek naar 170 miljoen gulden die nodig is voor de financiering van de opheffing van de laatste 17 grote centra. Dat budget is nodig om de bewoners in kleinere centra onder te brengen en voor het opruimen van het leeggekomen terrein. Ook dient het voor de overdracht van de wagens aan de woningcorporaties. In 1999 zou de Woonwagenwet verdwijnen en de zouden de woonwagens onder het regime van de woningcorporaties komen.

Maar zijn opvolger, staatssecretaris Johan Remkes (kabinet-Kok II) meldt in oktober 1998 dat het budget er niet is. Hij kan derhalve provincies en gemeenten niet dwingen de grote centra op te heffen. Hij is ook van mening dat het rijk de opheffing niet moet doorzetten als provincies en gemeenten in overleg met de bewoners het centrum willen handhaven. Als ze echter besluiten om het centrum op te heffen zal de staatssecretaris per geval bekijken hoeveel budget daarvoor van het Rijk nodig is. In de afgelopen jaren zorgde de sluiting van grote woonwagencentra al meerdere malen voor verzet van de bewoners. De politie moest bij de ontruiming geweld gebruiken.

Dat betekent dus dat de provincies en gemeenten zelf mogen bepalen wat ze met de grote woonwagencentra doen.

### ***Literatuur over woonwagenbeleid***

- Cottaar, A., Kooplui, kermisklanten en andere woonwagenbewoners - Groepsvorming en beleid, 1870-1945, Het Spinhuis, Amsterdam, 1996.
- Khonraad, Sj., Woonwagenbewoners, burgers in een risicomaatschappij, Utrecht, 2000 (diss.).
- Ooijen, D.A.Th., Je moet weg, hier komen mensen wonen - Woonwagenbeleid in Nederland, 1890-1990, Sdu, Den Haag, 1993.

### ***Casus Einde van Lubbers-kampementen***

Lubbers-kampementen werden ze genoemd. Naar een voorstel van premier Ruud Lubbers die in 1993 in Almere heropvoeding van jeugdige criminelen bepleitte.

Jeugdige delinquenten moesten in werkkampen discipline, tucht en orde worden bijgebracht. En wel onder het toezicht van militairen. Onnavolgbaar openhartig erkende Lubbers later dat zijn woordkeus misschien niet helemaal zorgvuldig was geweest. Hij had gedacht aan kampen, maar dacht toen aan kazernes en dacht vervolgens: kampen kan niet. 'En toen zei ik maar: kampement'. Misschien was die term ook niet zo gelukkig, want die deed denken aan concentratiekampen, aldus PvdA-minister Hedy d'Ancona. Voor D'Ancona waren de druiven zuur want zij had als minister jeugdwezijn in portefeuille. Ze wist tevoren niets van de speech van CDA'er Lubbers. Later, in 1994, is daadwerkelijk een proef gestart met de kampementen. In 1997 volgde een evaluatie. Winnie Sorgdrager, minister van Justitie in het kabinet-Kok, schrijft in juli 1997 aan de Tweede Kamer dat ze besloten heeft om de proef stop te zetten. Ze wil de 'waardevolle elementen' opnemen in het gewone penitentiaire bestel. Het gaat daarbij vooral om samenwerking vanuit het gevangeniswezen met de reclassering en de arbeidsconsulenten om jongeren meer vooruitzichten te geven op een baan. De jongeren die meededen aan het experiment, werden ondergebracht in een jeugdwerkinrichting in Veenhuizen. Is het einde van de kampementen ook *beleidsbeëindiging*? Als de proef kan worden opgevat als staand beleid wel. Maar het einde van beleidsexperimenten, die niet worden doorgezet, behoort in principe niet tot het kerndomein van interesse voor terminatoren of analytici.

#### ***Vier theoretische benaderingen voor studie van beleidsdynamiek***

Er bestaan meerdere theoretische benaderingen van beleidsverandering (volgens o.a. Parsons, 1995). We noemen er hier vier, maar er zijn er meer (zie tabel):

1. de analyse van politieke cycli (beleidslevenscyclus: Winsemius; beleidswieltheorie: Namenwirth, De Vries),
2. de analyse van dynamiek vanuit organisatieperspectieven, in casu de relatie organisatie-omgeving en omgevingsturbulentie (Lawrence & Lorsch, Burns & Stalker, Pfeffer & Salancik),
3. de analyse van beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging (Lindblom, DeLeon, Bardach, Bradley, Hogwood & Peters, Korsten),
4. de analyse van beleidsverandering als beleidsgericht leren (Deutsch, Argyris, Etheredge, Sabatier & Jenkins-Smith, Eberg/ Van de Graaf).

De derde en vierde benadering zijn nauw verbonden (Parsons, 1995: 570). We gaan hier vooral in op *de beleidsdynamiek-benadering*. Daarbij gaat het vooral om de aard van de beleidsverandering. Elders is ingegaan op beleidsgericht leren.

#### ***Typen beleidsdynamiek***

Er bestaan vier (geconstrueerde) *ideaaltypen* van beleidsdynamiek:

- a beleidsaanpassing ('policy maintenance'),
- b beleidsinnovatie,

- c beleidsopvolging ('policy succession') en
- d beleidsbeëindiging.

Hogwood en Peters laten dat voortreffelijk zien in hun lezenswaardig boek '*Policy dynamics*' uit 1983.

ad a Bij **beleidsaanpassing** wordt het bestaande beleid met dezelfde doelstellingen voortgezet. Het beleid wordt licht gewijzigd met bijvoorbeeld als consequentie dat het aantal cliënten toeneemt of het niveau van uitgaven per cliënt wordt aangepast: *beleidsuitbreiding* of *niveau-aanpassing*. Bij beleidsaanpassing staat voorop om het beleid tot zijn recht te laten komen, niet om wezenlijk ander beleid te voeren.

ad b **Beleidsinnovatie** houdt in dat een overheid zich gaat begeven op een nieuw terrein, waarop ze zich nog niet eerder bewoog; van bestaande wetgeving, organisaties en financiële beleidsmiddelen is nog amper of niet sprake. Voorbeelden daarvan zijn in Nederland niet eenvoudig te vinden, omdat de overheid zich al decennia lang op veel terreinen bewoog. Maar de ontwikkeling van het *emancipatiebeleid* vanaf het midden van de jaren zeventig kan als een voorbeeld dienen. Ook de vorming van *schoolbegeleidingsdiensten* is een fraai voorbeeld. En het *verbod op het houden van pitbulls* van minister van Landbouw, Jozias van Aartsen (in de periode 1994-1998)

ad c **Beleidsopvolging** wordt gedefinieerd als de gehele of gedeeltelijke vervanging van een bestaand beleid, beleidsprogramma of organisatie door een ander beleid dat gericht is op dezelfde problemen en/of doelgroep(en). Er kan sprake zijn van nieuwe doelstellingen. Het aandachtsveld blijft globaal hetzelfde.

De vervanging van sectorale wetten op het terrein van het milieubeleid door de Wet algemene bepalingen milieubeleid, en later de Wet milieubeheer, kan als zodanig worden beschouwd.

ad d **Beleidsbeëindiging** is bij deze auteurs

*'the abolition of a policy, program or organization with no replacement being established* (Hogwood and Peters, 1983: 62).

Beleidsbeëindiging vatten ze op als volledige beëindiging. 'Oud voor nieuw' rekenen ze tot beleidsopvolging, en daarmee partiële beëindiging die gepaard gaat met nieuw beleid. Zij kiezen dus een enge omschrijving en beschouwen alleen volledige beëindiging zonder het alternatief van nieuw beleid als beëindiging. Partiële beëindiging is bij hen een van de vormen van beleidsopvolging. Het afschaffen van de WIR (wet investeringsrekening) en

inzet van een ander (beleids-) instrument in de plaats daarvan is in hun ogen beleidsopvolging.

Tabel: Enkele specifieke benaderingen voor de interpretatie van beleidsveranderingen

Benadering ter interpretatie van beleidsveranderingen vlg. De Vries e.a.	Klassiek auteur	
Policy dynamics	Hogwood & Peters	Aard van verandering
Policy termination	DeLeon	Aard van verandering
Immortal organizations	Kaufman	Onsterfelijkheid
ACF framework	Sabatier	Beleids Theorieverandering
Cultural theory	Thompson, Ellis & Wildavsky	Verschillen in veranderingen tussen culturen
Cultural dynamics	Namenwirth	Verschil en herhaling in de tijd
Previous policies	Lindblom, Greiner	Conditioes voro verandering
Actors and ideas	Roberts & King	Initiatoren
Problem change/ stage model	Nakamura	Fase conditioneert volgende fase
Policy feedback	Pierson	Eindfase leidt tot nieuwe cyclus
Policy innovation	Polsby	Bepaald type
Shift of policy paradigm	Hall	
Indirect causes and effects	Jordan	Actie als oorzaak en gevolgen van verandering (Brent Spar)
Path dependency	Esping Andersen/ Rose & Davies	
Punctuated-equilibrium	Baumgartner & Jones	
Policy windows	Kingdon	Bepaalde momenten geschikt of ongeschikt

### *Auteurs*

De beleidsdynamiek-theorie wordt geassocieerd met namen van Brian Hogwood en Guy Peters (1983), Peter DeLeon (1987), Eugene Bardach (1976), Bothun en Comer (1979), Korsten (1985) en anderen. Over management van beleidsveranderingen: Maloney & Richardson (1995). Over dynamiek in beleidsnetwerken door privatisering: Dudley (1999).

### *Vragen uit de praktijk*

Veel bestuurders en ambtenaren willen inzicht in vragen als:

- welke soorten beleidsveranderingen treden sinds 1930 in een land zoal op?;
- welk bestaand beleid blijkt makkelijker te veranderen dan ander beleid?;
- beleid kent veel verdedigers en belanghebbenden;
- hoe kan men desondanks succes hebben om beleid in te krimpen?;
- is het uit een oogpunt van bestuurlijk management verstandig eerst over een beleidsopvolger na te denken alvorens het bestaande beleid te beoordelen en veroordelen?

Dit soort vragen is aan de orde in het denken over beleidsdynamiek. Theorievorming hierover kent een *grote beleidsrelevantie*. De resultaten zijn direct toepasbaar in onder meer 'cutback management'.

### *Onderwerpen*

De volgende onderwerpen komen onder meer aan bod:

- Beleidscontinuïteit: wel of niet vanzelfsprekend?
- Typologie van beleidsveranderingen
- Een beleidsresidu: wat is het en komt het voor?
- Wederopstanding van ingekrompen beleid mogelijk?
- Beleidsopvolging: voorbeelden
- Typen beleidsopvolging: herkenning van opvolging
- Gevolg van beleidsdynamiek voor ontwerpen van beleid: is beleid beëindigen lastiger dan nieuw beleid initiëren?; hoe doe je dat?
- Kenmerken van beleidsbeëindiging
- Beëindiging in soorten: kleine stapjes of anders?
- Motieven voor beleidsbeëindiging in de praktijk: financiële noodzaak of meer?
- Hoe zwaar kan een beëindiging zijn?
- Wijze van selectie van objecten van beleidsbeëindiging
- Tijdpad bij beleidsbeëindiging
- Barrières bij beleidsbeëindiging: van belang om ze te overwinnen
- Effecten van beleidsbeëindiging: lukt bijvoorbeeld deregulering?
- Wegen naar verbetering van beleidsbeëindiging
- Valt het einde van een beleid te voorspellen?; hoe kun je dat doen?
- De aanhouder wint bij beleidsbeëindiging?: is het effectief om meerdere keren aan te zetten voor het stoppen van een beleid of kun je het na een keer al wel vergeten omdat een poging verzet mobiliseert?
- Steun verwerven voor beleidsbeëindiging toch mogelijk?
- Beleidsbeëindiging als succesvolle dereguleringspoging
- Niet succesvolle beëindiging: de teddybeerhypothese, of: kunnen ambtenaren beleid zo vertroetelen dat beëindiging niet goed lukt?
- Nieuwe literatuur
- Hoe kunnen we radicale beleidsveranderingen begrijpen?
- Zijn stelselherzieningen mogelijk: de casus WAO?

### ***Voorwerk***

Een deel van dit hoofdstuk verscheen eerder als 'Beëindiging van beleid' in het boek *'Overheidsbeleid'* (Hoogerwerf, A., red., diverse drukken; zie o.a. Korsten, 1995, 1998). Andere teksten van Korsten verschenen als artikel in de tijdschriften *Bestuurswetenschappen* (o.a. Korsten, 1983), *Bestuur, Namens, Beleidswetenschap, Beleidsanalyse, en Bestuurskunde* (2000, nr. 80).



## B Algemeen overzicht

### 2 Beleidscontinuïteit: wel of niet vanzelfsprekend

Beleidscontinuïteit is een ander woord voor beleidsvoortzetting. Beleidsvoortzetting is niet vanzelfsprekend. Dat blijkt uit de casus: het project Leraar In Opleiding.

#### *Achtergrond*

##### *Het project Leraar In Opleiding, of: de niet vanzelfsprekende beleidscontinuïteit*

De Tweede Kamer is er tegen in de begroting van OC&W geld te reserveren voor het project Leraar In Opleiding (LIO). Een meerderheid van VVD, CDA en D66 steunde eind juni 1998 een *motie* waarin zij de regering verzoekt af te zien van verdere experimenten. De PvdA was tegen de motie.

Een meerderheid wil een evaluatie van het experiment in 2000 afwachten. In het experiment zijn in het schooljaar '97-'98 duizend PABO-studenten met een arbeidsovereenkomst op een basisschool aan het werk gegaan.

Het CDA was nooit enthousiast over het project, waarbij de leraar in opleiding als werknemer bij de school in dienst is.

#### *Korting en eindejaarsmarge*

In het laatste optreden van de demissionaire minister Ritzen voor het reces van de Tweede Kamer in juni 1998 liet hij ook weten 11,5 miljoen gulden te zullen goedmaken van de onverwachte korting van vijftien miljoen op het hoger beroepsonderwijs. Daarmee herstelt minister Ritzen een deel van de 'schade' die het HBO kort geleden ontdekte. De korting was een gevolg van een in 1994 in de meerjarenbegroting opgenomen bezuiniging.

Ritzen kon de Tweede Kamer eind juni 1998 geen garantie geven dat de 11,5 miljoen gulden, afkomstig uit een pot waaruit het HBO eigenlijk pas in 2002 mag putten, inderdaad dit jaar beschikbaar komt. Ritzens toezegging dat Onderwijs het bedrag tot vijftien miljoen zou aanvullen uit *de eindejaarsmarge*, het verschil tussen inkomsten en uitgaven, overtuigde een groot deel van de Kamer niet. D66 en VVD hadden eerder voorgesteld de korting op het HBO weg te werken door het LIO-project niet voort te zetten.

#### *Lange-termijn ontwikkelingen in beleid: Namenwirth*

Over een langere periode bezien, blijft beleid vrijwel nooit gelijk, ondanks de soms door bestuurders nogal eens voorgestane wenselijkheid van beleidscontinuïteit.

Overzien we enkele decennia dan zullen er veranderingen waarneembaar zijn in de beleidsinhoud, de organisatie, de wijze van uitvoering en de evaluatie (Hulsen en Reussing, 1996).

#### *Literatuur over verandering tussen 1976 en 1996*

- A. Faludi & A. van der Valk, Dutch planningdoctrine in the twentieth century, Kluwer, Dordrecht, 1994.
- Aarts, C., Democratische vernieuwing 1976-1996, in: Openbaar Bestuur, mei 1996, pp. 6-11.
- Bras-Klapwijk, R.M., Life cycle assessments in public policy processes - Towards sound discussion instruments, Delft, 1999 (diss.).
- Denters, S., 1997 en 1996: Reorganisatie binnenlands bestuur, in: Openbaar Bestuur, 1996., nr. 6, pp. 31-36.
- Hulsén, P. en R. Reussing (red.), Keuzen maken: Nederland tussen 1976 en 1996, Twente UP, Enschede, 1996.
- Reussing, R., Nederland tussen 1976 en 1996: continuïteit en verandering op vijf beleidsterreinen, in: Openbaar Bestuur, okt. 1996, pp. 25-29.
- Ridder, J. de, 1976-1996: Ruimtelijk beleid tussen continuïteit en verandering, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 6/7, pp. 11-15.
- Veldheer, V., 1976-1996: veranderingen in het welzijnsbeleid, in: Openbaar Bestuur, febr. 1996, pp. 3-8.

De vraag of er sprake is van regelmatigheid in de tijd in de beleidsveranderingen is onderwerp van bestuurlijke en ambtelijke interesse. Het concept *'beleidslevenscyclus'* verwijst naar vier fasen in de beleidsontwikkeling: de fase van de erkenning, van de beleidsformulering, van de oplossing en het beheer. Die indeling bleek voor de sector milieu in de praktijk als 'heuristisch' enige tijd van nut. Het bleek voor minister Winsemius (1986) een hulpmiddel om te laten zien dat het milieubeleid zich nog verder moest ontwikkelen en het ambtelijk apparaat eenzijdig was samengesteld. Het concept had ook een managementfunctie want het droeg bij aan het op gang brengen van veranderingen in het beleid en apparaat.

Onderzoek dat laat zien dat er inderdaad in diverse sectoren eenzelfde beleidslevenscyclus van vier fasen bestaat, ontbreekt. Toch staan we niet met lege handen. Namenwirth ontwikkelde een theorie over *'wheels of time'*, waarbij het met name ging om verandering in waarden. Volgens hem bestaan er vier soorten (beleids) problemen of thema's bij beleid: adaptatie-, doelbereikings-, integratie- en instrumentele problemen. De politiek-bestuurlijke aandacht hiervoor wisselt in de tijd. Onderzoek laat zien dat er sprake is van twee cycli: een cyclus van 150 jaar en een van 48 jaar. In de cyclus van 48 jaar springen steeds achtereenvolgens wisselende beleidsaccenten naar voren. Het rad met vier accenten wisselt steeds een slag om daarna weer bij het begin uit te komen en opnieuw te draaien. De volgorde waarin het rad draait is:

- a doelstellingen, tot uiting komend in aandacht voor overheidsgezag en voor de kerntaken van de overheid (missie-denken);

- b aandacht voor de langere termijn, tot uiting komend in interesse voor planningvraagstukken, culturele vernieuwing, latente vraagstukken en maatschappelijke integratie (planningfase);
- c machtsconflicten rond integratie en democratie;
- d welvaartsvraagstukken.

De op- en neergang van elke waarde in de cyclus neemt zo'n twaalf jaar in beslag (zie Namenwirth & Lasswell, 1970; Namenwirth, 1973; Namenwirth & Weber, 1987).

Namenwirth's *tijds wiel* hangt samen met *economische cycli*. In tijden van economische neergang is de overheid vooral intern gericht; de aandacht voor doelgerichtheid, maatschappelijke integratie en latente vraagstukken is dan vrij gering.

De Nederlandse *volkshuisvesting* is met behulp van deze theorie bestudeerd. Ook De Vries komt tot de vaststelling van een viertal perioden in het volkshuisvestingsbeleid (zie Van Heffen, Klok en De Vries, 1996). De ontwikkelingen blijken deels conform en deels niet conform de theorie. De volgorde van fasen komt overeen met de theorie. De jaren waarin de waarden hun piek bereiken, stemmen niet overeen met de verwachting van Namenwirth. Piekjaren in de volkshuisvesting zijn 1946, 1956, 1972 en 1984.

Naast deze theorieën bestaan er nog andere. Hoogerwerf (1995) analyseerde de *slingerbeweging tussen politieke waarden* en de betekenis daarvan in beleid. Zijn onderzoek heeft het voordeel dat het duidelijk op de Nederlandse situatie geënt is.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan verandering vanuit het denken in termen van *beleidsgericht leren* (Bennett & Howlett, 1992; Eberg e.a., 1996). De geschiedenis van technologisch innovatiebeleid laat zich in termen van beleidsgericht leren duiden (Arends en Korsten, 1996, 1997).

### ***De rol van media bij herdefiniëring van beleidsproblemen***

Beleid verandert op langere termijn doordat waarden in de samenleving en politiek veranderen. Maar daarvoor zijn wel agenderingsprocessen nodig en dragers van een boodschap. Dagbladen en tv vervullen hierbij een rol, zowel in de agendering van bovenaf (politieke mobilisatie van maatschappelijke steun) als van onderop (proces van agendering vanuit de samenlevingsagenda naar de politieke agenda).

*Kunnen media een rol spelen in de definitievorming rond issues of de herdefinitie?*

Dat is een vraag waarover Greetje Tromp ons geen informatie verschaft in haar in 2001 verdedigde proefschrift 'Politiek door de Staten'. Het antwoord zal ons inziens ja moeten zijn. Pers en politiek zijn tot elkaar veroordeeld. De pers kan niet bestaan

zonder hulp van politici die voornemens formuleren en commentaar geven, en politici kunnen zich tot burgers wenden als ze stukken schrijven in dagbladen of interviews worden afgenomen of door journalisten verslag wordt gedaan van het politieke toneel. Van daaruit verder redenerend ligt het voor de hand dat politici die berichten lezen en opinies van collega's daarmee weer rekening houden bij vervolgactie. Als mediaberichtgeving invloed heeft op politieke vertegenwoordigers, dan kunnen media ook inwerken op beleidsvorming en daarbinnen op probleemdefiniëring. Bevestigt empirisch onderzoek dat?

Jeon & Haider-Markel (2001) deden onderzoek naar de probleemdefinities op het vlak van gehandicaptenbeleid en 'policy change'. Ze deden dit op basis van analyse van *media coverage* en hearings van het Congres in de V.S. Beleidsverandering bleek terug te leiden tot een herdefiniëring van gehandicaptenvraagstukken die verschoof vanuit een medisch en economisch perspectief naar een nieuw 'sociopolitical perspective'. De auteurs Jeon & Haider-Markel:

*'Specifically, we find evidence that media attention and tone influenced the number of congressional hearings and the tone of these hearings. The change in the congressional definition subsequently contributed to the passage of key legislation based on the sociopolitical/civic rights definition of disability. Importantly, our research supports previous studies that suggest problem definition helps to explain significant policy change' (2001: 215).*

Over agendering is natuurlijk veel meer te zeggen. Kingdon (1995) voegt bijvoorbeeld toe dat er ook sprake moet zijn van een *geschikt moment*. Veranderingen treden niet op elk moment op. De kans is groot als er een verbinding ontstaat tussen probleem, een stroom van politieke oplossingen en een moment, een opening (policy window). Hajer e.a wijzen op het belang van een (wisseling van) *discourscoalitie*.

#### **Literatuur over agendavorming en beleidsverschuivingen**

- Baumgartner, F. & B.D. Jones, *Agendas and instability in American politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1993.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (eds.), *Policy dynamics*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Haider-Markel, D.P., *Creating change- Holding the line: agenda setting on lesbian and gay issues at the national level*, in: E. Riggle & B. Tadlock (eds.), *Gays and lesbians in the democratic process: Public policy, public opinion, and political representation*, Columbia University Press, New York, 1999.
- Kingdon, J., *Agendas, alternatives and public policies*, Harper Collins College, New York, 1995 (2e edition).
- Kleistra, Y., *Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands*

ministerie van Buitenlandse Zaken, Eburon, Delft, 2002.

- Rochefort, D. & R. Cobb (eds.), *The politics of problem definition*, The University Press of Kansas, Lawrence, 1994.

- Schneider, M. & P. Teske, *Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government*, in: *American Political Science Review*, vol. 86, 1992, pp. 737-747.

- Shapiro, J.P., *Disability policy and the media: a stealth civil rights movement bypasses the press and defies conventional wisdom*, in: *Policy Studies Journal*, vol. 22, 1994, nr. 1, pp. 123-132.

- Jeon, Y. & D.P. Haider-Markel, *Tracing issue definition and policy change: an analysis of issue images and policy response*, in: *Policy Studies Journal*, vol. 29, 2001, nr. 2, pp. 215-232.

### ***Beleidsveranderingen in theorie***

Yesilkagit stelt: 'Theorievorming over beleidsprocessen is sterk versnipperd (vgl. Parsons, 1995). Het bestaan van vele onderzoekprogramma's binnen en tussen verschillende politieke stelsels heeft ertoe geleid dat vaak dezelfde fenomenen, zoals agendavorming en beleidsveranderingen, door verschillende onderzoekers met behulp van verschillende conceptuele kaders zijn beschreven en geanalyseerd (John, 1998). Dit heeft de wetenschappelijke studie van beleid weliswaar mooie (Engelstalige) proza zoals '*garbage can*', '*policy window*', en '*punctuated equilibrium*' opgeleverd, maar heeft de toetsing en vorming van theorie bemoeilijkt om twee redenen: (a) de empirische basis van deze theorieën is vaak beperkt tot enkele observaties binnen slechts enkele organisaties, enkele beleidssectoren of tot één politiek systeem (hoofdzakelijk de V.S.) en (b) de begrippen uit de verschillende kaders overlappen elkaar en stellen de onderzoeker steeds voor de keuze welk concept te gebruiken' (Bestuurskunde, 2002, nr. 2). Er bestaat niettemin belangrijke beleidsveranderingstheorieën. Parsons (1995) noemt vier theoretische benaderingen van beleidsverandering volgens Parsons (1995):

- *de analyse van politieke cycli* (Winsemius, de genoemde Namenwirth, Hoogerwerf, De Vries), zoals de '*punctuated equilibrium*'-theorie van Baumgartner en Jones (1993)
- *de analyse vanuit organisatieperspectieven: omgevingsturbulentie als motor van verandering* (Lawrence & Lorsch, Burns & Stalker, Pfeffer & Salancik),
- *de analyse van vormen van beleidsdynamiek als zodanig: de motieven voor verandering, de aanpak, de aard van de verandering, de gevolgen* (DeLeon, Bardach, Bradley, Hogwood & Peters, Korsten), en
- *de analyse van beleidsverandering als beleidsgericht leren*, zoals de social learning theorie van Hall en de theorie van '*policy advocacy coalition*' van Sabatier (zie Deutsch, Argyris, Etheredge, Sabatier & Jenkins-Smith, Eberg/ Van de Graaf).

De derde en vierde benadering zijn nauw verbonden (Parsons, 1995: 570). We gaan verder vooral in op de *beleidsdynamiek-benadering*. Elders is ingegaan op beleidsgericht leren.

### *Analyse van radicale beleidsveranderingen*

Sommige theorieën zijn te gebruiken voor *de analyse van radicale veranderingen* in beleid. Drie theorieën over beleidsverandering lichtten we kort toe:

- de 'punctuated equilibrium' theorie van Baumgartner en Jones (1993),
- de 'social learning' theorie van Hall (1993) en
- de 'policy advocacy coalition' kader van Sabatier (1988).

**Vraag:** Waarom wordt de agendatheorie van John Kingdon door Yesilkagit (2002) niet tot de theorieën over beleidsverandering gerekend?

**Antwoord:** Omdat bij Kingdon de agenda de afhankelijke variabele is en niet een beleidsverandering, aldus Yesilkagit (Bestuurskunde, 2002, nr. 2).

De keuze voor deze drie theorieën vinden we ook bij Yesilkagit (2002). Hij baseert de keuze op de volgende drie punten. In de eerste plaats vormt (radicale) beleidsverandering de expliciete afhankelijke variabele in alle drie theorieën. In de tweede plaats geven de theorieën beleidsprocessen weer als langdurige perioden van incrementalisme afgewisseld door korte perioden van radicale beleidsveranderingen. De laatste overeenkomst is dat radicale beleidsveranderingen door factoren die zich buiten het beleidssubstelsysteem bevinden worden geïnitieerd.

**Vraag:** Ga na wat de kern is van deze theorieën en wat de overeenkomsten en verschillen zijn.

#### • *'Punctuated equilibrium'-theorie*

Citaat van Yesilkagit: 'De 'punctuated equilibrium'-theorie van Baumgartner en Jones (1993) stelt dat perioden van incrementele beleidsvorming en -implementatie binnen stabiele beleidssectoren worden afgewisseld door kortdurende instabiele en chaotische momenten die eindigen met een radicale beleidsverandering. De stabiliteit is het gevolg van het bestaan van een beleidsgemeenschap die voor een langere periode een dominante positie inneemt (ofwel: een 'beleidsmonopolie' bezit) in een beleidssubstelsysteem. De beleidsgemeenschap heeft gedurende deze periode niet alleen de macht om de belangrijkste beleidsbeslissingen te nemen over het beleidsprogramma waarover zij gaat maar ook om een positief beleidsbeeld over het aangaande probleem te definiëren. Door samenloop van een aantal factoren kan het evenwicht dat voor stabiliteit zorgt abrupt worden verstoord en de plaats van de dominante beleidsgemeenschap worden ingenomen door een andere. De belangrijkste verklarende factor in het model is de succesvolle uitdaging en

uiteindelijke verdringing van het vigerend positieve beleidsbeeld dat een beleidsprogramma haar legitimiteit verschaft (bijvoorbeeld 'industriebeleid is goed voor economische groei') door de sterke opkomst van een negatief beleidsbeeld (bijvoorbeeld 'groei van industrie en economie is slecht voor het milieu'). Er is sprake van een radicale beleidsverandering als de uitdagende beleidsgemeenschap (al dan niet via een beleidsmakelaar) een cruciaal aantal voormalig indifferente individuen of groepen weet te mobiliseren voor dit negatieve beleidsbeeld' (einde citaat, Bestuurskunde, 2002, nr. 2).

- *'Social learning' theorie*

Yesilkagit: 'Ook de 'social learning' theorie beschrijft beleidsprocessen als perioden van incrementalisme onderbroken door relatief korte momenten van instabiliteit gevolgd door radicale beleidsveranderingen (Hall 1993). Naast verschillen in concepten (bijvoorbeeld beleidsparadigma in plaats van beleidsmonopolie) verschilt Halls theorie op grond van het causaal mechanisme dat aan de verandering ten grondslag ligt. Niet de mobilisatie van voormalig indifferente groepen of individuen is de belangrijkste verklarende factor, maar het proces van sociaal leren waarbij hoofdzakelijk politieke en sociale instituties op grond van de door hen gevolgde paradigma's politieke, economische en sociale ontwikkelingen percipiëren, beredeneren en tot beleidsaanpassingen komen. Indien een beleidsparadigma voor een langdurige periode dominant is binnen een beleidssubstelsel is er sprake van routinematige leerprocessen en incrementele veranderingen in beleidsprogramma's. Als zich op het moment dat politieke, economische of sociale ontwikkelingen niet langer in het vigerende paradigma kunnen worden ingepast of aan de hand daarvan worden verklaard een nieuw paradigma aandient die de anomalieën wel adequaat kan verklaren, dan is de kans groot dat hierdoor een radicale beleidsverandering optreedt. De vervanging van het ene paradigma door de andere is echter niet een zuiver wetenschappelijk of objectief proces. Integendeel. Het zijn politici die overtuigd door aanhangers van een concurrerend paradigma of om tactische en ideologische redenen de keuze voor een concurrerend paradigma (gemeenschap) maken' (citaat uit Bestuurskunde, 2002, nr. 2).

- *'Policy advocacy coalition'- kader*

Yesilkagit: 'Tot slot gaat dit artikel in op het 'policy advocacy coalition' kader van Sabatier (1988)'. (Noot: Hier wordt voor de formulering van het PAC kader naar Sabatier's artikel uit 1988 verwezen. Latere versies bevatten herziene hypothesen die wanneer ze met de originele hypothesen worden vergeleken men dient te concluderen dat er in de latere versies een substantieel andere theorie dan de oorspronkelijke theorie wordt gepresenteerd).

'Net als de vorige twee theorieën stelt het PAC het beleidsproces voor als een *incrementeel beleidsproces dat onder sommige omstandigheden abrupt* wordt onderbroken door instabiele periodes gevolgd door beleidsveranderingen. Ook in dit model zijn *externe factoren* de oorzaak van radicale beleidsveranderingen. Een groot *verschil* met de twee andere modellen is echter dat de nadruk wordt gelegd op beleidsstabiliteit. Het PAC-kader beschrijft voornamelijk de mechanismen waarmee een dominante beleidscoalitie in een beleidssubstelsysteem zich weert tegen de argumenten van concurrerende beleidscoalities. Het debat tussen de dominante en concurrerende beleidscoalitie(s) zal hooguit tot incrementele veranderingen leiden; de normatieve kern ('deep normative core') van het waardenstelsel van de dominante coalitie zal niet veranderen zolang zich op het collectieve keuzeniveau waaronder beleidssubsystemen analytisch gezien functioneren geen veranderingen in politieke coalities of crises voordoen die gevolgen hebben voor de machtsconfiguratie op het beleidsniveau' (einde citaat; bron: Bestuurskunde, 2002, nr. 2).

**Antwoord:**

Overeenkomst: De drie theorieën over beleidsverandering (Baumgartner & Jones; Hall; Sabatier) stemmen overeen in dat ze lange termijnveranderingen proberen te begrijpen. Ze beschrijven beleidsprocessen als perioden van incrementalisme onderbroken door relatief korte momenten van (in)stabiliteit, aldus Yesilkagit. Verschil: De PAC-theorie is ook een mogelijkheid om *beleidsstabiliteit* te verklaren, aldus Yesilkagit.

### **Literatuur over beleidsveranderingen**

#### *Overzicht*

- Arendsen, G.P. en A.F.A. Korsten, Van begin naar beleidseinde – Recente literatuur over beleidsdynamiek en beëindiging, in: Bestuurskunde, 2000, nr. 8, pp. 386-392.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (eds.), Policy dynamics, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Brewer, G. & P. DeLeon, The foundations of policy analysis, Homewood, 1983.
- Hecl, H., Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance, Yale University Press, New Haven, 1974.
- Hogwood, B.W. & B.G. Peters, The pathology of public policy, Clarendon Press, Oxford, 1985.
- Hogwood, B.W. & L. Gunn, Policy analysis for the real world, New York, 1984.
- John, P., Analysing Public Policy, Pinter, London, 1998.
- Kleistra, Y., Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken, Eburon, Delft, 2002.
- Parsons, W., Public policy, Edward Elgar, Aldershot, 1995.

#### *Beleidsdynamiek-benadering*



- DeLeon, P. de, Policy evaluation and program termination, in: Policy Studies Journal, april 1983, pp. 631-647.
- DeLeon, P., Policy termination as a political phenomenon, in: D.J. Palumbo (ed.), The politics of program evaluation, Sage, Beverly Hills, 1987, pp. 173-202.
- Ellis, C., Policy termination: a word to the wise, in: Public Administration Review, 1983, pp. 352-357.
- Hogwood, B.W. & B.G. Peters, Policy dynamics, Wheatsheaf Books, Boston, 1983.
- Howlett, M. & M. Ramesh, Studying public policy: policy cycles and policy subsystems, Oxford UP, Oxford, 1995.
- Korsten, A.F.A. en A.B. Ringeling, Beëindiging van beleid en strategische beleidsverandering, in: Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Samsom, Alphen, dec. 1994, E3120.
- Rose, R. en Ph.L. Davies, Inheritance in public policy - Change without choice, Yale UP, New Haven, 1994.
- Vries, G.J. de, Beleidsdynamica als sociale constructie – Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering, Eburon, Delft, 2000.
- Yesilkagit, K., Policy change under military rule – The politics of the clergy-training colleges in Turkey, Leiden, 2001 (diss.).

#### *Politieke waarden en cycli*

- Baumgartner, F. & B. Jones, Agendas and Instability in American Politics, University of Chicago Press, Chicago, 1993.
- Howlett, M. & M. Ramesh, Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press, 1995.
- Hoogerwerf, Politiek als evenwichtskunst, Samsom, Alphen, 1995.
- Heffen, O. van, P.J. Klok en M.S. deVries (red.), Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland, Van Gorcum, Assen, 1996.
- Bras-Klapwijk, R.M., Life cycle assessments in public policy processes - Towards sound discussion instruments, Delft, 1999 (diss.).

#### *Beleidsgericht leren*

- Bennett, C.J. & M. Howlett, The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change, in: Policy Sciences, 1992, pp. 275-294.
- Sabatier, P., An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in: Policy Sciences, 1988, vol. 21, pp. 129-168.
- Sabatier, P.A. & H.C. Jenkins-Smith (eds.), Policy change and learning, Westview Press, Boulder, 1993.
- Sabatier, P.A., The advocacy coalition framework : revisions and framework for Europe, in: Journal of European Public Policy, jrg. 5, 1998, nr. 1, pp. 988-130.
- Eberg, J. e.a. (red.), Leren met beleid, Het Spinhuis, Amsterdam, 1996
- Hall, P., Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy making in Britain, in: Comparative Politics, 1993, pp. 275-296.

#### *Ontwikkelingen in Nederland*

- Coops, R. e.a. (red.), Van overheid naar markt, Den Haag, 1995.
  - Hulsen, P. en R. Reussing (red.), Keuzen maken: Nederland tussen 1976 en 1996, Twente University Press, Enschede, 1996.
  - Jong, P.de, A.F.A. Korsten en I.M.A.M. Pröpper (red.), Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren, Vuga, Den Haag, 1997.
  - Lingbeek, O., De macht van de metafoor – Een analyse van de planning voor het Groene Hart, Van Gorcum, Assen, 1998 (diss.).
  - Vries, M.S. de, Als problemen verdwijnen: het homo-emancipatiebeleid in Amsterdam, in: Beleidswetenschap, 1996, nr. 4, pp. 323-345.
  - Beleidswetenschap, 1996, pp. 403-500 (jubileumnummer).
- Sectorale ontwikkelingen*
- Maloney, W.A. & J.J. Richardson, Managing policy change in Britain – The politics of water, Edinburgh University Press, 1995.

***Casus: Olieboycot vereist reactief beleid dat doorloopt***

Het kabinet-Den Uyl is niet alleen onvergetelijk omdat het ‘het meest linkse kabinet van de eeuw’ werd genoemd, of omdat zich ontluisterende betrekkingen voltrokken tussen twee hoofdrolspelers Den Uyl en Van Agt die elkaar naar het leven stonden en niet nalieten elkaar een hak te zetten, maar omdat sprake was van een oliecrisis. De olieboycot leidde tot een autoloze zondag, iets wat nooit eerder vertoond was. De auto in de garage laten staan was ingrijpend maar ook wel knus. Koningin Juliana nam evenals vele Nederlanders de fiets. Naar die crisis is onderzoek gedaan. Nauwelijks bekende feiten zijn aan het licht gebracht over deze spannende periode in de periode 1973-1974. De crisis was geen crisis want er was olie genoeg. Maar ‘het spel van een olietekort’ moest - toen bleek dat het allemaal meeviel - verder gespeeld worden om de Arabieren, die Nederland en andere Europese landen boycotten, niet te bruskeren (Hellema e.a., 1998). Een reconstructie van een casus.

*Les:* De casus ‘energiecrisis’ leert dat beleid kan ontstaan - als gevolg van een olieboycot ‘met woorden’ - dat niet echt nodig is maar dat vervolgens wel niet te vlug beëindigd moet worden. Achteraf gezien, zeggen we: beleid om niks, maar het beleid zomaar stoppen zou onverstandig zijn geweest. De bestuurders van toen wisten dat.

- *Nederlandse betrekkingen met Israël.*

Nederland onderhield in de loop der jaren betrekkelijk hartelijke betrekkingen met Israël. Zo hielp het kabinet-De Jong Israël in 1967 aan wapens. En, Nederland was bijvoorbeeld terughoudender dan andere landen met eisen aan Israël over de teruggave van in 1967 veroverde gebieden. Zo ook het kabinet-Den Uyl. Dat door de PvdA-gedomineerde kabinet voelde affiniteit tot de door Golda Meir, van de Arbeiderspartij, geleide regering van Israël. Waaruit bestond die verbinding?

- *Geruchten*. In 1973 deden geruchten in Den Haag de ronde dat het kabinet-Den Uyl ook militaire hulp gaf aan Israël. Destijds werden die geruchten niet officieel bevestigd. Later, in 1993, zou minister Henk Vredeling, minister van Defensie in het toenmalige kabinet-Den Uyl, verklaren dat er toen inderdaad wapenleveranties aan Israël hadden plaatsgevonden. Het was allemaal in het geheim gebeurd. Vredeling suggereerde dat alleen hij, zijn staatssecretaris Bram Stemerding en de uitvoerders van de leveranties op de hoogte waren. Vredeling wenste niet mee te maken dat Israël zou worden uitgeroeid. Israël dreigde inderdaad even onder de voet gelopen te worden. Dat kwam mede omdat de VS geen haast bleken te hebben met steun. Later zou Henry Kissinger verklaren dat dat mede was omdat Israël anders later een te grote mond zou hebben. Te snelle hulp van de VS zou Israël overmoedig kunnen maken.

- *Illegaal*. Stemerding heeft later zijn toenmalige positie ook toegelicht. Zou het bericht zijn uitgelekt dan zou hij zijn afgetreden. Minister Vredeling moest buiten 'schot' blijven; het '*meest links kabinet van de eeuw*' mocht niet vallen. Ruud Lubbers verklaarde in 1998 dat hij destijds, als minister van Economische Zaken in het kabinet-Den Uyl, ook op de hoogte was. De leveranties van met name tank- en artilleriegranaten waren destijds *illegaal*. Het kabinet had officieel besloten geen materieel te leveren. Er waren geen vergunningen afgegeven. Gezien de grote omvang was geheimhouding geen sinecure. Uiteindelijk arriveerden de Nederlandse zendingen ook in Israël maar toen was voor Israël het ergste leed al geleden. Israël had zich succesvol verdedigd. Maar Israël was de bevriende naties VS en Nederland dankbaar.

Het staat allemaal opgetekend in een verslag van een analyse van de Utrechtse hoogleraar Duco Hellema, de Amsterdamse docent internationale betrekkingen Cees Wiebes en de derde auteur Tony Witte '*Doelwit Rotterdam - Nederland en de oliecrisis 1973-1974*'.

- *Olie-embargo*. In oktober 1973 hadden de meeste Arabische landen een *olie-embargo* tegen Nederland en de VS ingesteld. De landen die Israël tijdens de *Yom Kippoer-oorlog* het meest hadden gesteund kregen voor straf geen olie meer. Via de OPEC, de organisatie van olieproducerende landen, hadden de Arabische landen de uitvoer naar alle landen al stevig beperkt. De olieprijs waren verhoogd. Een spannende tijd brak aan.

Of de steun van Nederland aan Israël bekend is geworden en zo bijdroeg aan het olie-embargo is twijfelachtig. De indruk is dat de boycot eerder was voorbereid. Minister Max van der Stoep van Buitenlandse Zaken vermoedde dat destijds. Het doel was immers ook om heel West-Europa via de belangrijkste aanvoerhaven Rotterdam te treffen en niet alleen Nederland (Hellema e.a., 1998). De Arabische landen hadden

wel al eerder de betrekkingen tussen Israël en Nederland in de gaten. De Arabische landen gedroegen zich ook bij pogingen om de olieboycot op te heffen duidelijk anti-Nederlands.

- *Televisie-optreden.* Ineens leek er een einde te komen aan de zekerheid van een onbeperkte aanvoer van energie. Joop den Uyl sprak op de televisie de gedenkwaardige woorden:

*'die tijd komt nooit meer terug'.*

Nederland kreeg zijn *autoloze zondag*. Deze autoloze zondag met een rijverbod voor autoverkeer was het uitgesproken symbool van een straf bezuinigingsbeleid. Het beleid werd destijds ook wel 'knus' gevonden.

- *Breder.* Het bezuinigingsbeleid zelf was breder (VK, 131198). Er kwam in januari 1974 benzinedistributie bij. Toen het beleid eenmaal in gang gezet was, kon de regering-Den Uyl niet meer terug. De Arabische landen moesten ook niet de indruk krijgen dat hun boycot niets voorstelde.

De uitvoering van de beleidsmaatregelen voor benzinedistributie was enigszins knullig. Eerst zou het gaan om een periode van vier weken, toen weer drie, toen zes, enzovoorts. De distributie werd ook ontdoken (Hellema e.a., 1998).

- *Succes.* Het kabinet was met dat olieverbod-beperkende beleid succesvol (Hellema e.a., 1998; VK, 131198). De oliemaatschappijen verdeelden de schaarste over Europa maar paradoxaal genoeg heeft het Nederland feitelijk absoluut niet aan olie ontbroken. We zien hier een succesvol beleid dat succesvol was omdat .... het achteraf gezien overbodig was. Een beleid van het type: *een parapluie uitreiken voor de regen die niet komt*. Winnaar van het beleid waren ook de oliemaatschappijen omdat ze fors verdienden aan de stijging van de olieprijs.

- *Neveneffecten.* De Arabische landen waren in 1974 de verliezers van de door hen ingezette olieboycot. De betrokken Arabische landen straffen met het embargo vooral zichzelf. Dat kwam ook omdat de bedreigde Europese landen olie gingen winnen in de Noordzee en op zoek gingen naar andere energiedragers (Hellema e.a., 1998; VK, 131198).

- *Olie zat tijdens de oliecrisis*

Is juist geweest wat Den Uyl over de oliecrisis zei? Neen, Den Uyl heeft een crisis benoemd die er nooit geweest is. Dat kon Den Uyl nog niet zeker weten toen hij zijn gedenkwaardige woorden sprake. We kunnen dus niet zeggen dat hij willens en wetens het volk over de oliecrisis bij de neus genomen heeft.

Feitelijk kwam er nauwelijks olieschaarste, met uitzondering van een dip in december 1973. De Arabische landen gebruikten meer het woord dan dat ze de daad bij het woord voegden. In een terugblik op de oliecrisis is gebleken dat er tijdens de crisis van 1973-1974 op den duur meer olie in Rotterdam en wijde omgeving was dan ooit. Zelfs afgedankte olietankers in de Noordzee werden weer als opslagplaats gebruikt. Shell gaf begin februari 1974 opdracht aan de tankers om langzamer te varen of naar een andere haven uit te wijken, omdat er geen plaats meer was voor olie-opslag (Hellema e.a., 198).

#### **Literatuur**

- Hellema, D.A., C. Wiebes en G. Witte, Doelwit Rotterdam - Nederland en de oliecrisis 1973-1974, Sdu, Den Haag, 1998.

### **3 Typologie van beleidsveranderingen**

#### ***Aanpassing, innovatie, opvolging en beëindiging***

Er zijn vier (geconstrueerde) ideaaltypen van beleidsdynamiek te onderscheiden:

- beleidsaanpassing ('policy maintenance'),
- beleidsinnovatie,
- beleidsopvolging ('policy succession') en
- beleidsbeëindiging.

Hogwood en Peters laten dat zien in hun boek '*Policy dynamics*' uit 1983.

Bij *beleidsaanpassing* wordt het bestaande beleid met dezelfde doelstellingen voortgezet. Het beleid wordt licht gewijzigd met bijvoorbeeld als consequentie dat het aantal cliënten toeneemt of het niveau van uitgaven per cliënt wordt aangepast: *beleidsuitbreiding* of *niveau-aanpassing*. Bij beleidsaanpassing staat voorop om het beleid tot zijn recht te laten komen, niet om wezenlijk ander beleid te voeren.

#### **Casus**

##### ***Een voorbeeld van beleidsaanpassing door beleidsuitbreiding***

Als een voorbeeld kan dienen de hoogte van de uitkeringen in het kader van de Algemene Bijstandswet.

Een ander voorbeeld vinden we in Margraten. Het gemeentebestuur verruimde het *kwijtscheldingsbeleid* van 95 naar 100 procent, en eind 1998 werd ook de *reductieverordening* voor de minima uitgebreid. Voor mensen met een krappe beurs moet het daardoor mogelijk worden om intensiever aan het sociale en culturele leven deel te nemen. Medio 1998 was het al mogelijk voor minima om de contributienota van een sportclub of muziekvereniging bij het gemeentebestuur neer te leggen. Met

de uitbreiding van de reductieverordening kan per 010199 ook gratis gezwommen worden. In de toekomst kan ook het lidmaatschap van een politieke partij, een vakvereniging of een buurtvereniging bij de gemeente Margraten gedeclareerd worden. Er zijn ook bijdragen te krijgen voor het volgen van cursussen.

De gemeente ging over tot beleidsuitbreiding vanwege verzoeken van diverse inwoners.

Van de oude regeling maakten zo'n 25 inwoners gebruik. Kosten in 1997: F 25000,-. Met de uitbreiding zijn niet meer dan enkele duizenden gulden gemoeid.

*Beleidsinnovatie* houdt in dat een overheid zich gaat begeven op een nieuw terrein, waarop ze zich nog niet eerder bewoog; van bestaande wetgeving, organisaties en financiële beleidsmiddelen is nog amper of niet sprake.

Voorbeelden daarvan zijn in Nederland niet eenvoudig te vinden, omdat de overheid zich al decennia lang op veel terreinen bewoog. Maar de ontwikkeling van het *emancipatiebeleid* vanaf het midden van de jaren zeventig kan als een voorbeeld dienen. Ook de vorming van *schoolbegeleidingsdiensten* is een fraai voorbeeld. En het *verbod op het houden van pitbulls* van minister van Landbouw, Jozias van Aartsen (in de periode 1994-1998)

*Beleidsopvolging* wordt gedefinieerd als de gehele of gedeeltelijke vervanging van een bestaand beleid, beleidsprogramma of organisatie door een ander beleid dat gericht is op dezelfde problemen en/of doelgroep(en). Er kan sprake zijn van nieuwe doelstellingen. Het aandachtsveld blijft globaal hetzelfde.

De vervanging van sectorale wetten op het terrein van het milieubeleid door de Wet algemene bepalingen milieubeleid, en later de Wet milieubeheer, kan als zodanig worden beschouwd.

### ***Casus: de veldwachter terug?***

Lees de volgende casus: De veldwachter keert in 1997 terug in het Limburgse landschap. Er was geen specifieke natuurcontrole meer sinds de veldpolitie in 1994 als gevolg van een landelijke politiereorganisatie is opgedoekt. De functie van veldwachter keert terug in de vorm van 'groene Melkertbanen'.

Is in dit geval in 1997 sprake van beleidscontinuïteit, beleidsaanpassing, beleidsinnovatie, beleidsopvolging of beleidsbeëindiging, of zelfs van een combinatie van deze typering(en)? Uitgaande van 1994 zou men moeten spreken van beleidsbeëindiging, maar in 1997 komt de wederopstanding van Lazarus tot stand: de veldwachter keert terug. Of de naam veldwachter blijft, is volgens deze beschrijving onbekend. We zouden willen spreken van *beleidsopvolging*. Als er enkele jaren geen specifieke natuurcontrole is geweest, duidt dat overigens op een '*policy hiatus*', een beleidshiaat in de periode 1994-1997.



*Beleidsbeëindiging* is bij deze auteurs

*'the abolition of a policy, program or organization with no replacement being established*  
(Hogwood and Peters, 1983: 62).

Beleidsbeëindiging vatten ze op als volledige beëindiging; 'oud voor nieuw' rekenen ze tot beleidsopvolging, en daarmee partiële beëindiging die gepaard gaat met nieuw beleid. Zij kiezen dus een enge omschrijving en beschouwen alleen volledige beëindiging zonder het alternatief van nieuw beleid als beëindiging. Partiële beëindiging is bij hen een van de vormen van beleidsopvolging.

Het afschaffen van de WIR en inzet van een ander instrument in de plaats daarvan is in hun ogen beleidsopvolging.

### **Literatuur voor nader onderzoek**

- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (eds.), *Policy dynamics*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.

- Maloney, W.A. & J.J. Richardson, *Managing policy change in Britain – The politics of water*, Edinburgh University Press, 1995.

- Pouw, R., *50 Jaar nationaal sportbeleid – Van vorming buiten schoolverband tot sociale vernieuwing*, Tilburg, 1999 (diss.).

- Vries, G.J. de, *Beleidsdynamica als sociale constructie – Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*, Eburon, Delft, 2000.

*Is kritiek mogelijk op de indeling van Hogwood & Peters?*

### **De theorie van Hall over beleidsparadigmawisseling**

Peter Hall (1993) introduceerde in een analyse van het macro-economisch beleid van Groot-Brittannië tussen 1970 en 1989 de term beleidsparadigma. Hall omschrijft een *beleidsparadigma* als

*'... a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kinds of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. (...) This framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work* (Hall, 1993: 279).

De term beleidsparadigma komt in de buurt van wat Hoogerwerf en anderen wel aanduiden als een beleidstheorie achter een beleidsprogramma: dus het geheel van veronderstellingen over doelen en middelen: en de normatieve, causale en finale relaties.

Veranderingen in de keuze van de beleidsdoelen en beleidsinstrumenten impliceren volgens Hall nog niet een verandering in het beleidsparadigma. Hall vergelijkt dergelijke meer incrementele veranderingen met Kuhn's *puzzle solving* binnen het bestaande wetenschappelijk paradigma. Paradigmawisseling is volgens Hall (1993) juist een fundamentele verandering in beleid en geen incrementele verandering.

### *Hall en Sabatier*

Een wisseling van beleidsparadigma impliceert een wijziging in wat Paul Sabatier (1993), ook bekend van beschouwingen over policy change en beleidsgericht leren, een *belief system* noemt. Deze bestaan uit een *'deep core'* van fundamentele uitgangspunten, een *'near policy core'* van strategische beleidsposities en *'secondary aspects'*. Tot die secundaire aspecten behoren instrumentele beslissingen en informatiesearch. Volgens Sabatier is de harde kern van beleid moeilijk te veranderen. Veranderingen in beleidsposities en instrumenten zijn gemakkelijker tot stand te brengen.

### *Hoe voltrekt een beleidsparadigmawisseling zich?*

Er moet volgens Hall (1993) wil zich een paradigmawisseling voltrekken ten eerste sprake zijn van een cumulatie van anomalieën, dus van waarnemingen die niet passen binnen het bestaande paradigmatisch kader. Ten tweede moet er een crisisgevoel heersen, een gevoel dat met het bestaande kader de nieuwe problemen niet te lijf gegaan kan worden. Ten derde moet er een uitzicht zijn op een nieuw paradigma. Het moet zich aandienen. Deze strijd

'.. will end only when the supporters of the new paradigm secure positions over policymaking and are able to rearrange the organization and standard operating procedures of the policy process so as to institutionalize the new paradigm'  
(Hall, 1993: 281).

### Schema: Het proces van 'policy paradigm change' (Hall)

Fase	Kenmerken
Paradigm stability	Het orthodoxe beleid is geïnstitutionaliseerd en beleidsaanpassingen zijn mogelijk door een betrekkelijk gesloten groep van experts en 'officials'.
Accumulation of anomalies	Er doen zich ontwikkelingen voor waarop vanuit het bestaande beleid niet geanticipeerd werd noch zijn ze verklaarbaar.
Experimentation	Pogingen om het bestaande beleid zo op te rekken dat de optredende nieuwe situaties opgenomen kunnen worden.
Fragmentation of authority	Het bestaande beleid geraakt in diskrediet, er komt kritiek op politiek verantwoordelijken en ambtenaren. Nieuwe participanten aan het debat bepleit een wending.
Contestation	'in which debate spills into the public arena and involves the larger political process, including electoral and partisan considerations'
Institutionalization of a new paradigm	'In which, after a shorter or longer period of time, the advocates of a new paradigm secure positions of authority and alter existing organizational and decision making arrangements In order to Institutionalize the new paradigm'.
Adopted from P. Hall (1993)	

### *Waardoor wordt een nieuw paradigma dominant?*

Hall betoogt dat een nieuw paradigma het resultaat is van een machtsstrijd waarin de verdedigers van het nieuwe beleid zeggenschap over dit beleid trachten te krijgen.

### *Toepassing*

Van Roost en Verheul (2002) hebben de beleidsomslag gereconstrueerd die met de totstandkoming van het Nationaal Verkeers- en Vervoers Plan (NVVP) heeft plaatsgevonden. Deze omslag kwalificeren ze als een *paradigmawisseling*.



Het argument dat ze daarvoor aandragen is dat de waardering van mobiliteit en de rol opvatting van de overheid radicaal zijn veranderd. De veranderingen in het verkeers- en vervoersbeleid zijn inhoudelijk verwant aan de tendens om te komen tot meer marktwerking en deregulering. Deze trend is een determinant geweest van de paradigmaswitch maar er zijn ook factoren binnen het beleidsveld zelf aan te wijzen die een belangrijke rol hebben gespeeld. Om zicht te krijgen op die factoren hebben ze gebruik gemaakt van de theorie van Thomas Kuhn, die wetenschappelijke paradigmawisselingen beschrijft, en van Peter Hall (1993) die betrekking heeft op wisseling van beleidsparadigma's. De voorwaarden voor paradigmawisselingen die met behulp van deze theorieën beschreven worden zijn ook terug te vinden in de beleidsomslag in het verkeers- en vervoersbeleid.

Opmerkelijk was dat in de discussies over de beleidsomslag veel concrete discussie betrekking had op beleidsdoelen en beleidsinstrumenten, terwijl het resultaat van deze debatten een beleidsomslag was op het niveau van fundamentele waarden, normen en opvattingen. Voor Van Roost en Verheul werd daarmee duidelijk dat de discussie over beleidsinstrumenten niet eenvoudig een discussie was waarbij de instrumenten hiërarchisch worden afgeleid van de keuze van uitgangspunten

#### *Literatuur over paradigmawisseling*

- Hall, P., Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-learning in Great Britain, in: Comparative Politics, april 1993, pp. 275-296.
- Howlett, M. & M. Ramesh, Studying public policy – Policy cycles and policy subsystems, Oxford University Press, 1995.
- Kleistra, Y., Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken, Eburon, Delft, 2002.
- Roost, M.A.R. van, en H. Verheul, Mobiliteit in beleid – Oorzaken van de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid, in: Bestuurswetenschappen, 2002, nr. 1, pp. 31-45.
- Sabatier, P.A., Policy change over a decade or more, in: Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith (eds.), Policy change and learning, Westview Press, Boulder, 1993.
- Stuurgroep TNO, zijlicht op toekomstonderzoek, Den Haag, 2001.

#### **4 Beleidsminimalisering en beleidsresidu**

Beleid kan de resultante zijn van gedeeltelijke beleidsbeëindiging maar kan ook impliceren dat er een *beleidsaanwas* optreedt. Er gaat wat af en er komt wat bij.

Zo'n beleid impliceert een gedeeltelijke beleidsbeëindiging. Die kan de vorm aannemen van beperking van het financieel beleidsvolume, verlaging van het 'niveau', of van beperking van het aantal doelgroepen of de omvang van de doelgroepen. *Beleidsminimalisering* is te beschouwen als zo'n gedeeltelijke beleidsbeëindiging, zij het dat het woord beleidsminimalisering nog niets zegt over de aard van de beperking (in financieel volume, niveau of doelgroep/doelgroepomvang).

Als er naast de krimp ook aanwas optreedt, spreken we van beleidsopvolging. Beleidsopvolging wordt gedefinieerd als

*de gehele of gedeeltelijke vervanging van een bestaand beleid, beleidsprogramma of organisatie door een ander beleid dat gericht is op dezelfde problemen en/of doelgroep(en).*

We gaan hier in op de krimp.

Beleid uit de jaren zeventig kwam in de jaren tachtig en negentig onder een ander politiek gesternte te staan. Toen in de jaren tachtig bleek dat ongeveer een op elke vijf Nederlandse werknemers arbeidsongeschikt was verklaard en in de WAO zat, ontstond een collectieve catharsis. Zo kon het niet langer. Rond die tijd kwamen ook de vermeende zegeningen van marktwerking naar voren. De gereedschapskist van economen werd aangesproken. Er vonden ingrepen in de beleidsinhoud plaats en er ontstond verzelfstandiging in de uitvoering van taken en privatisering, alsmede mixen van publieke en private arrangementen.

De kern van de verandering in veel beleid is geweest dat er *barsten kwamen in het universele karakter van beleid*. Denk daarbij aan de volkshuisvesting, de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. Er vond een terugtrek plaats in de vorm van *minimalisering van beleid*. Men kan ook zeggen: *residualisering van beleid*.

### **Literatuur**

- Skocpol, T., Boomerang: health care reform and the turn against government, Norton, Cambridge, 1996.

### **5 Wederopstanding van beleid**

Welk type beleidsdynamiek mist u in deze indeling? Antwoord: De *wederopstanding van eerder beëindigd beleid, het 'Lazarus'-fenomeen*.

### **Herinvoering ambtseed**

Een voorbeeld hiervan is *de ambtseed*. De provincie Utrecht voert vanaf 1 januari 1999 de ambtseed weer in. Bij indiensttreding zullen ambtenaren voortaan weer een eed of belofte moeten uitspreken. Het provinciebestuur wil daarmee de integriteit van het ambtelijk apparaat verhogen, althans nieuwe ambtenaren worden bewust gemaakt van hun verantwoordelijkheid. De eed werd in 1975 afgeschaft, maar in 1999 weer ingevoerd na een onderzoek naar de kwetsbaarheid van functies. Aanleiding voor het onderzoek was een oproep van wijlen minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken aan overheidsorganisaties om aandacht te besteden aan de risico's van 'machtsbederf'.

### *Herinvoering zedenpolitie*

Een ander voorbeeld van wederopstanding van beleid betreft de herinvoering van zedenagenten.

Politiekorpsen moeten uiterlijk in 2000 weer over gespecialiseerde zedenrechercheurs beschikken die dag en nacht bereikbaar zijn. Ook bij ieder parket van het Openbaar Ministerie zal een aparte officier aangesteld moeten worden voor zedenzaken. Aldus de nota van het kabinet-Kok II uit juni 1999 *'Bestrijding van seksueel misbruik en seksueel geweld tegen kinderen'*. De nota is een vervolg op afspraken die in 1996 in Stockholm zijn gemaakt op een wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen. Bij de behandeling van ernstige zedendelicten moet een slachtoffer volgens de nota van minister Korthals (Justitie) kunnen kiezen tussen een mannelijke en vrouwelijke agent. De aangifte moet op geluidsband worden opgenomen en door twee agenten worden behandeld. In de nota staan tevens voorstellen om 'afgestrafte' daders intensief te begeleiden bij hun terugkeer in de maatschappij. De stem van de buurtbewoners zal daarbij zwaarder wegen.

Het specialisme van de zedenpolitie verdween in 1993 met de wijziging van de Politiewet. Toen werden de rijkspolitie, waar het specialisme standaard aanwezig was, en de gemeentepolitie opgeheven en ondergebracht in regiokorpsen. Korpsen hadden sindsdien een redelijk grote vrijheid ten aanzien van de beantwoording van de vraag hoe zij hun korps inrichtten. In 1998 bleek dat de kennis van zedenzaken sinds 1993 niet helemaal verloren was gegaan, en nog wel herkenbaar was.

### **Casus**

#### ***Beleidsdynamiek: beleidsgeschiedenis van de Oost-Westbaan op Maastricht-Aachen Airport***

##### *Vraag:*

De geschiedenis rond de uitbreiding van vliegveld Beek roept de vraag op of hier sprake is van beleidsbeëindiging of gewoon van een voortgaand proces van ontwerpen van beleid.

Er is op een bepaald moment, in 1969, besloten tot uitbreiding met de Oost-westbaan, maar vervolgens moesten veel vervolgbesluiten genomen worden. En er zijn na enige tijd voorwaarden verbonden aan de uitbreiding, zoals over het toegestane aantal nachtvluchten. GS van Limburg trokken in november de vingers af van de Oost-westbaan. Daarbij bleef het vliegveld wat het was: een regionaal vliegveld met een Noord-zuidbaan. Beleidshandhaving? We menen dat van beleidsbeëindiging geen sprake is. Het uitbreidingsbesluit is nooit tot implementatie gebracht; de baan is niet aangelegd.

jaar	<i>stap in geschiedenis van Oost-westbaan op Maastricht Aachen Airport</i>
------	--

1969	In het streekplan voor het stadsgewest Sittard-Geleen wordt rekening gehouden met de aanleg van de Oost-westbaan.
1973	De Rijksluchtvaartdienst geeft positief advies over de aanleg.
1977	Onder leiding van gouverneur Van Rooij reserveren Provinciale Staten van Limburg in het streekplan Zuid-Limburg ruimte voor een 2500 meter lange Oost-westbaan.
1979	Het rapport van Dixon Speas over de toekomst van 'Beek' verschijnt. Provinciale Staten, onder voorzitterschap van Kremers, besluiten dat een 3500 meter lange Oost-westbaan gewenst is. Het rijk steunt de provincie.
1981	In april erkent de regering het belang van de 3500 meter lange Oost-westbaan. In juli wordt de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek opgericht, die een juridisch gevecht begint tegen nachtvluchten en de uitbreiding van het vliegveld. De vereniging zou in de loop der jaren in een aantal juridische procedures een aantal keren in het gelijk gesteld worden.
1984	Publicatie van OWEMA-rapport, een studie van de Rijksluchtvaartdienst en provincie naar de mogelijkheid en wenselijkheid van de Oost-westbaan. Het rapport is bedoeld voor de regering. Opstellers pleiten vóór het zogenaamde 'expresse-scenario'. Dat wil zeggen vóór vervoer van expressevracht, vóór de komst van de Oost-westbaan en voor de opheffing van het nachtvluchtverbod.
1985	Kabinet stemt in januari 'in principe' in, met de aanleg van de Oost-westbaan en met de uitbreiding van verkeer op de bestaande noord-zuidbaan, ook 's nachts.
1986	Regeerakkoord zegt dat de Oost-westbaan er moet komen.
1986	De procedure voor de aanleg van de Oost-westbaan is begonnen. Procedure milieu effect rapportage (MER) begint. Het Hof stelt een nieuwe norm voor geluidbelasting vast.
1987	De MER Zuid-Limburg is klaar. Tegen het ontwerp worden 1300 bezwaarschriften ingediend. De commissie voor de MER vindt het opgestelde milieu-effectrapport onvoldoende en de gevolgde procedure onzorgvuldig.
1988	Een rapport waarschuwt voor de schadelijke gevolgen van slaapverstoring. Een tegenrapport van de Nijmeegse hoogleraar Vossen, een kennis van Kremers (voordien o.a. hoogleraar psychologie in Nijmegen) dat rond die tijd verschijnt, stelt dat het met slaapstoornissen meevalt. Een nieuw milieurapport verschijnt. De Raad van State oordeelt negatief over de gang van zaken: overeenstemming met België en Duitsland over het gebruik van het luchtruim is noodzakelijk. Prominenten richten Vereniging Vrienden Maastricht Aachen Airport op.
1989	Kabinet-Lubbers laat een nieuw milieu-effectrapport maken. De minister laat de Tweede Kamer weten dat het expresse-scenario vervalt vanwege hoge isolatiekosten. Gekozen wordt nu voor een combinatie van vracht- en passagiersvervoer. Vrachtkoerier XP vertrekt naar Keulen als gevolg van trage besluitvorming.
1990	Nieuw milieu-effectrapport gereed. Minister meldt dat 10.000 tot 15.000 slaapkamers geïsoleerd moeten worden als de Oost-westbaan er komt. Dat kost tweehonderd miljoen gulden.
1991	Het Gerechtshof in Den Haag noemt 'nachtvluchten' onrechtmatig. De Gezondheidsraad uit kritiek op de geluidnorm van vliegveld Beek (Grieffhannorm). De bezwarencommissie ontvangt 30.000 bezwaren tegen de aanleg van de Oost-westbaan. De gemeente Nuth is een van de gemeenten die fel tegen is.
1992	Vrachtkoerier Emery vertrekt uit Beek, waarmee meteen een einde komt aan nachtvluchten. Besluit over aanleg van de Oost-westbaan wordt verschoven. Vereniging De Rentmeester, waarin allerlei advies- en andere kwaliteiten verenigd zijn, roert zich. De vereniging wenst geen Oost-westbaan.

1993	Het kabinet besluit voor alle regionale vliegvelden dezelfde geluidnorm te hanteren. De omstreden Griefhannorm is daarmee van de baan.
1994	Kamer steunt kabinet in besluit tot uitbreiding van vliegveld Beek met Oost-westbaan. Besluit over nachtvluchten wordt doorgeschoven.
1995	Besluit nachtvluchten wordt andermaal verschoven.
1997	Tweede Kamer besluit dat er (maar) 950 nachtvluchten op de Oost-westbaan mogen plaatsvinden 'in de randen van de nacht'. Schiphol besluit niet samen te werken met Maastricht Aachen Airport, omdat met 950 nachtvluchten het vliegveld met de nieuwe baan niet rendabel te maken is.
1998	Raad van Commissarissen dreigt met opstappen als er niet meer nachtvluchten mogelijk worden op de oost-westbaan. Kamer van koophandel is bereid exploitatie van Limburgs vliegveld over te nemen. Regeerakkoord zwijgt over vliegveld Beek. Provincie gaat op zoek naar alternatieven zonder Oost-westbaan.
Bron: o.a. De Limburger 201198	

*Antwoord:*

De vraag was of de geschiedenis rond de uitbreiding van vliegveld Beek tot de conclusie leidt dat hier sprake was van beleidsbeëindiging of gewoon van een voortgaand proces van ontwerpen van beleid. Het antwoord is dat er ons inziens sprake is van een voortgaand proces van ontwerpen van beleid, beslissen, herontwerpen, beslissen, herontwerpen.

***Literatuur voor nader onderzoek***

- Pouw, R., 50 Jaar nationaal sportbeleid – Van vorming buiten schoolverband tot sociale vernieuwing, Tilburg, 1999 (diss.).

**6 Beleidsopvolging: voorbeelden**

Beleidsopvolging wordt gedefinieerd als

*de gehele of gedeeltelijke vervanging van een bestaand beleid, beleidsprogramma of organisatie door een ander beleid dat gericht is op dezelfde problemen en/of doelgroep(en).*

Er kan sprake zijn van nieuwe doelstellingen. Het aandachtsveld blijft globaal hetzelfde. De vervanging van sectorale wetten op het terrein van het milieubeleid door de Wet algemene bepalingen milieubeleid, en later de Wet milieubeheer, kan als zodanig worden beschouwd. Dat schreven we in het voorgaande.

***Geluidhinderbeleid: decentralisatie***

*Vraag:*

We geven hier een voorbeeld: de Wet geluidhinder. Kunnen we de integrale intrekking van de Wet Geluidhinder en de in de plaatsstelling daarvan van nieuw beleid als lineaire opvolging of als niet-lineaire opvolging zien?

- Bij *lineaire beleidsopvolging* wordt het bestaande programma *integraal* vervangen door een nieuw programma, zoals een paar nieuwe wandelschoenen voor oude in de plaats komen en dezelfde 'functie' hebben.
- *Niet-lineaire opvolging* houdt in dat het beleidsprogramma gedeeltelijk verdwijnt, een deel van het oude programma vervangen wordt en een deel van het programma als beleidsinnovatie is te typeren.

*Antwoord:*

We kiezen voor lineaire opvolging. Eens?

De *Wet Geluidhinder* stamt uit de jaren zeventig. Ze wordt nog geassocieerd met Irene Vorrink, destijds milieuminister. De *Wet Geluidhinder* is in de bestuurskunde bekend geworden doordat een wetsevaluatie van de commissie onder leiding van Hans Wessel. Voor die evaluatie werd onderzoek verricht onder meer door Potman, Korsten en anderen. Potman werkte zijn ervaringen om en vulde die aan, wat een proefschrift over acceptatie van beleid opleverde. De *Wet Geluidhinder* werd destijds niet erg positief ontvangen door gemeentebesturen en ambtenaren.

In 1998 komen de voornemens, onder de naam *Modernisering Instrumentarium Geluidhinder (MIG)*, naar buiten over hoe het (nieuwe) geluidhinderbeleid eruit gaat zien. In de praktijk moeten gemeenten meer greep krijgen op de lokale geluidssituatie. Daarom is een *decentralisatie van beleid* nodig. De *Wet Geluidhinder* wordt *integraal afgeschaft*. Er komt een nieuwe regeling onder de vlag van de *Wet Milieubeheer*. De nieuwe regeling wordt minder gedetailleerd. Daar was ook aanleiding voor. Gemeenten klaagden over rigide regels, waar ze mee van doen hadden.

Het milieubeleid, eerder gesegmenteerd naar water, bodem, geluid, lucht enz., is in de loop der jaren minder gesegmenteerd geworden en dat wordt doorgetrokken als de geluidhinder-regeling opgeslokt wordt in de al bestaande *Wet Milieubeheer*.

Gemeenten wensen niet alleen minder rige regels maar ook meer speelruimte te hebben voor de inrichting van de 'leefomgeving'. De nieuwe regelgeving met betrekking tot de terugdringen van onaanvaardbare geluidsbelasting sluit daarop aan. Elke bestuurslaag kan met de intrekking van de *Wet Geluidhinder een eigen geluidsbeleid* gaan ontwikkelen. Dat beleid behoort in te houden wat de reductiedoelstelling is en hoe die bereikt wordt. Afhankelijk van de functie/bestemming van een gebied kunnen gemeenten gedifferentieerde grenswaarden opstellen. Dergelijke waarden spelen een rol bij bestemmingsplannen, bij de verlening van milieuvergunningen of andere besluiten op 'akoestisch' gebied, zoals bij verkeersbesluiten.



De bedoeling is dat de nieuwe regels ook meer 'bij de mensen komen'. Er staat uitgebreide voorlichting op stapel over wat op het vlak van geluid wel of niet acceptabel is. De totstandkoming van 'geluidsregels' zal democratischer worden doordat burgers en bedrijven de totstandkoming kunnen beïnvloeden. De lokale normen kunnen opgenomen worden in een gemeentelijk milieubeleidsplan.

Provincies kunnen zich vooral richten op het buitengebied, zoals regionale bedrijfsterrinen, stiltegebieden en provinciale wegen. Rijksbeleid wordt meer dan voorheen 'bronbeleid', in de vorm van het stiller maken van auto's, treinen en vliegtuigen.

### ***Literatuur over de Wet Geluidhinder***

- Potman, H. en P. Verschuren, Acceptatie van beleidsinstrumenten: een toepassing op de Wet geluidshinder, in: Beleidsanalyse, 1987, nr. 4, pp. 26-36.
- Potman, H., Acceptatie van beleid- Onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip, Kerckebosch, Zeist, 1989 (diss.).
- Wessel, J. en H. Winter, Evaluatie van de Wet Geluidhinder, in: Beleidsanalyse, 1989, nr. 3, pp. 42-48.
- Modernisering Instrumentarium Geluidhinder, 1998.
- Pouw, R., 50 Jaar nationaal sportbeleid – Van vorming buiten schoolverband tot sociale vernieuwing, Tilburg, 1999 (diss.).

### ***Beleidsopvolging: casus integrale veiligheid als voorbeeld van beleidsconsolidatie***

*Beleidsconsolidatie* betekent

dat sprake is van samenvoeging van beleidsprogramma's, waarbij in feite sprake is van *beleidsopvolging* of *beleidsvervanging*.

Bij *integraal beleid* doet zich dat nogal eens voor. Integraal veiligheidsbeleid kan als voorbeeld dienen. We lichten dat toe.

Veiligheid wordt in de jaren negentig een hoge prioriteit in overheidsbeleid toegekend. In 1993 heeft een aantal ministeries een '*Integrale Veiligheidsrapportage*' (IVR) opgesteld. Daarin wordt voor het eerst integraal veiligheidsbeleid als regeringsbeleid, onder die naam, gepresenteerd. De nota '*Integrale veiligheid politiek bekeken*' uit 1994 stelt dat een kerntaak van de overheid is 'beleid te maken en uit te voeren dat erop gericht is de maatschappij tegen gevaren te beschermen' (1994: 4). Een bewuste strategie kan leiden tot verkleining van de kans op slachtofferschap van misdrijven, rampen en ongevallen en vergroting van veiligheid en leefbaarheid van woon- en leefomgeving. De nota maakt gewag van het feit dat gemeenten nog onvoldoende gericht zijn op veiligheid: er is te weinig structurele aandacht voor

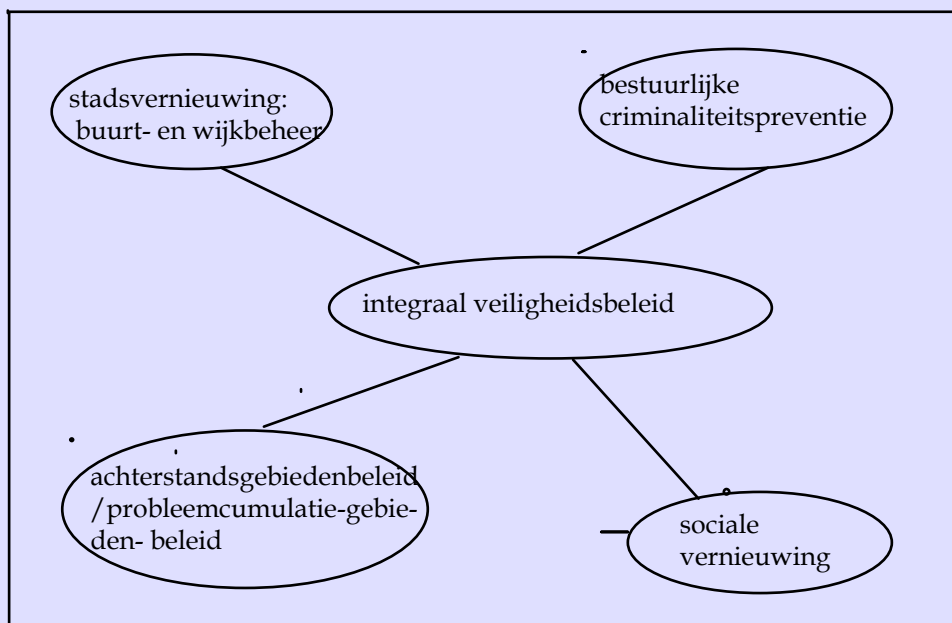
openbare orde en veiligheid, de interne organisatie is onvoldoende ingesteld op preventie en een integrale aanpak en op calamiteiten is men ook onvoldoende voorbereid (verg. diss. Van Duin; Themanummer Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 5). Deze nog geringe aandacht kan bijdragen aan vergroting van de kloof tussen overheid en burgers/ kiezers.

Bij de nota's uit 1993 en 1994 bleef het niet. Het kabinet-Kok (1994-1998) zet dit integraal veiligheidsbeleid door, zoals blijkt uit de 'Nota veiligheidsbeleid 1995-1998'.

Daarmee is al duidelijk dat veiligheid vele invalshoeken kent. Veiligheidsproblemen zijn naar aard en omvang veelal plaatsgebonden en daarmee verschillend tussen gemeenten.

#### *Beleidsinnovatie of opvolging?*

Is veiligheidsbeleid nu volledig nieuw beleid ('policy innovation') of een voortzetting van bestaand beleid? Integraal veiligheidsbeleid vertoont een zekere mate van continuïteit met beleid dat in het verleden is gevoerd, zoals *bestuurlijke criminaliteitspreventie*, en het wijk- en buurtbeheer dat we kennen uit de *stadsvernieuwing* uit de jaren zeventig en begin jaren tachtig, het *achterstandsgebiedenbeleid* (probleemaccumulatiebeleid) en de *sociale vernieuwing*, (De Haan, 1995; Van der Wouden, 1995; Walop, 1995; De Haan en Woldendorp, 1998). Zou er ook een verbinding zijn met het *randgroepjongerenbeleid* of algemener, het *jeugdbeleid*? Lees Van Heffen's proefschrift.





Het begrip '*bestuurlijke preventie*' komen we tegen in het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit uit 1985. Daar is een aanzet te vinden voor een integrale aanpak van criminaliteit. Burgers, organisaties (zoals het jeugdwerk, de GGD's, het CAD en de Riaggs) en lokaal bestuur moest nauwer bij deze problematiek betrokken worden, mede omdat een actor het probleem niet alleen kon aanpakken. Aan de rijksoverheid werd toen een initiërende, stimulerende en coördinerende rol toebedacht. In 1984 zien we een Interdepartementale stuurgroep Bestuurlijke Preventie en Criminaliteit ontstaan. Daarin moest de beleidscoördinatie plaatsvinden, alsmede de beoordeling van projectvoorstellen. In 1985-1990 werd zo ongeveer 260 projectvoorstellen gezien. In haar eindverslag pleitte de Stuurgroep voor *criminaliteitseffectrapportages*.

Rond die tijd kreeg ook het wijkbeheer een impuls. In 1990 werden op basis van de '*Tijdelijke ondersteuningsregeling integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau*' 18 projecten in twaalf gemeenten voor drie jaar gesubsidieerd.

Er is ook een verbinding met *sociale vernieuwing*. Dat was een van de uitgangspunten in het regeerakkoord van 1989 (minister Dales). Hierdoor is de *bestuurlijk criminaliteitspreventie-beleid* 'verbreed' tot sociale veiligheid en leefbaarheid. 'In het sociale vernieuwingsbeleid wordt criminaliteitsbeleid gezien als een onderdeel van beleid dat de cumulatie van problemen in stedelijke gebieden integraal aanpakt' (De Haan en Woldendorp, 1998).

Dat onderwerp sociale veiligheid en leefbaarheid was eerder ook al bekend. Er was immers al langer een *probleemaccumulatiebeleid*, waardoor gepoogd was de verloedering van de woonomgeving terug te dringen, alsmede getracht was kleine criminaliteit en vandalisme terug te dringen. De zich ophopende problemen in *achterstandsgebieden* moesten in samenhang gezien worden, zo vonden bewindslieden en in hun spoor wethouders. Het ging niet alleen om criminaliteit en verloedering maar ook om verbetering van de fysieke kwaliteit van woningen en woonomgeving, het terugdringen van de werkloosheid, vergroting van het bereik van buurtvoorzieningen en vergroting van de participatie en betrokkenheid van burgers.

Waar ligt de financiële verantwoordelijkheid voor integraal veiligheidsbeleid? Het rijk voegt beleid in elkaar terwijl de verantwoordelijkheid, ook de financiële, bij de gemeenten wordt gelegd. Dat blijkt uit een analyse van veiligheidsbeleid in Amsterdam en Rotterdam. Gemeenten kregen al uit allerlei potjes middelen. Gelden uit rijksmiddelen, zoals voor bestuurlijke preventie werden overgeheveld naar sociale vernieuwing, aldus de '*Nota Veiligheidsbeleid*' van het kabinet-Kiok uit 1995. .

Met de poging om de tradities in een integraal veiligheidsbeleid te overstijgen en dus bij elkaar te brengen, werden ook departementale sporen, kokers, bij elkaar gebracht.

De bestuurlijke preventie-aanpak was iets van Justitie en Binnenlandse Zaken, de wijkaanpak iets van WVC, het buurtbeheer was beleid van VROM, sociale vernieuwing hoorde bij Binnenlandse Zaken.

Met het veiligheidsbeleid is geëxperimenteerd in steden als Amsterdam en Rotterdam. Welke problemen komen we bij integraal beleid tegen? De neiging bleek groot om teveel doelstellingen in één project te stoppen.

Het rijk heeft niet alleen met de vier grote steden convenanten afgesloten maar voor de periode 1995-1998 ook met vijftien andere grote steden uit *het grote steden-beleid*. Het grote stedenbeleid is 'logische' voortzetting van het destijds geformuleerde probleem-cumulatiebeleid en het vervolg daarvan, de sociale vernieuwing. Aldus minister Hans Dijkstal van Binnenlandse Zaken in juni 1997 op het VNG-congres.

#### *Beleidsvervoaging*

Is beleidsopvolging in de vorm van een integralisering van beleid problematisch of niet? Integraal beleid kampt met de handicap van een teveel aan doelstellingen die geërfd worden uit het beleid geclusterd wordt, in dit geval in integraal veiligheidsbeleid. De Haan (1995: 42) spreekt hier van *beleidsvervoaging*. Dat is het gebruik van betrekkelijk inhoudsloze concepten in beleid of, in andere woorden: wolle deken-terminologie want niemand weet wat het echt betekent. Integraliteit zegt meer over de vorm dan over de inhoud.

#### *Symbolisch beleid en bestuurlijke drukte*

Integraal beleid kan vastlopen in *symbolisch beleid* of *bestuurlijke drukte*. Integraal beleid dat symbolisch is of wordt, is beleid waarbij de ambities en daarmee de doelstellingen 'verzoend' worden maar de toepassing van beleid niet verzekerd is of uitblijft. In geval van bestuurlijke drukte 'worden zoveel integratie-criteria en reorganisatieprincipes tegelijk doorgevoerd, dat de beleidstoepassing alle kanten kan opgaan en daardoor richtingloos wordt' (Van der Wouden, 1995: 50). Om hieraan te ontkomen, bepleit Ries van der Wouden (1995: 60) de causale-keten-benadering.

#### *Sociale vernieuwing*

Dat sociale vernieuwing overgegaan is in grote stedenbeleid blijkt niet alleen vanuit de analyse van veiligheidsbeleid maar ook vanuit rapportages over sociale vernieuwing (SCP, 1998) en over grote-stedenbeleid (commissie-Brinkman, 1998). Sociale vernieuwing is een voorbeeld van beleidsintegratie op lokaal niveau met in het bijzonder de wijk als integratiekader. Sociale vernieuwing was een van de paradepaartjes van het laatste kabinet-Lubbers (1990-1994), met name van wijlen minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken. De belangrijkste verworvenheid van de *sociale vernieuwing* is de gegroeide samenwerking tussen gemeenten,

maatschappelijke instellingen en burgers. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (1998) meldt deze uitkomst in de studie *'Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk'*. Het is eigenlijk een *neveneffect* van beleid want hierom was het niet in eerste instantie begonnen. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van de samenwerking nog verder te verbeteren was en is. Woningcorporaties en bewonersorganisaties kwalificeren de samenwerking met de gemeente in meerderheid als 'redelijk' of 'matig'. Het doorbreken van de verkokering is een lastige opgave gebleken. Het tot stand brengen van *beleidsintegratie* bleek op de korte termijn een lastige opgave.

Het SCP laat zien dat met sociale vernieuwing meer bereikt is. De sociale vernieuwing heeft een krachtige impuls gegeven aan *integraal wijkbeheer*. Daardoor is de leefomgeving in veel buurten in steden verbeterd. Sociale vernieuwing heeft in die zin een katalyserende werking gehad. Vooral in *grote steden* is de sociale vernieuwing overgegaan in het grote-stedenbeleid, in *kleine(re) gemeenten* is sociale vernieuwing geleidelijk opgenomen in welzijnsbeleid.

### ***Literatuur over integrale veiligheid***

#### *Visie*

- Kohnstamm, J., Veiligheid als bestuurlijk produkt, in: Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 5, pp. 8-17.

- Kok, W., Grote-stedenbeleid vergt meer samenhang, in: Staatscourant, 20 febr. 1998.

#### *De schaal van het veiligheidsbeleid*

- Ver. van Ned. Gemeenten, Gemeentelijk veiligheidsbeleid, Den Haag, 1994.

#### *Voorbeeld van gemeentelijk veiligheidsbeleid*

- B&W Arnhem, Met voorrang behandelen - Arnhems veiligheidsplan, febr. 1994.

- Walop, R.M., Veiligheidsbeleid in Haarlem: baat bij een probleemgerichte benadering, in: Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 5, pp. 125-137.

#### *Algemeen overzicht*

- Boutellier, J.C.J. en B.A.M. van Stokkom, Consumptie van veiligheid; van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat, in: Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 5, pp. 96-112.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Integrale veiligheid politiek bekeken, Den Haag, 1994.

- Wouden, R. van der, Integraal veiligheidsbeleid tussen symboliek en bestuurlijke drukte, in: Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 5, pp. 49-62.

- Haan, W.J.M. de, Integrale veiligheid; beleidsvernieuwing of beleidsvervaging?, in: Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 5, pp. 25-49.

- Polder, W. en F. van Vlaardingen, Preventiestrategieën in de praktijk, Gouda Quint, Arnhem, 1992.

#### *Achterstandsbeleid en sociale vernieuwing*

- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk - Een onderzoek naar de voorwaarden voor een effectief achterstandsbeleid, Rijswijk, maart 1998.

#### *Randgroepjongerenbeleid*

- Heffen, O. van, Beleidsontwerp, resultaat en omgeving - De problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten, UT, Enschede, 1993 (diss.).

#### *Veiligheid en criminaliteit*

- Ned. Centrum voor Sociaal Beleid, Preventie vraagt perspectief - Lokale initiatieven voor criminele jongeren, Bunnik, 1994.

#### *Grote-stedenbeleid*

- Denters, S. en O. van Heffen, Grote steden, gemene problemen, in: InterDisciplinair, aug. 1996, pp. 8-10.

- Verweij, A.O. en B. Goezinne, Jaarboek 1995 Grote-stedenbeleid Rotterdam, 1996.

## **7 Typen beleidsopvolging**

Beleidsopvolging komt veel voor. De vorm is *niet* altijd gelijk. Er bestaan grofweg een type of vijf. We volgen hier Hogwood en Peters (1983: 62).

- *Lineaire opvolging* is een pure vorm. Het bestaande programma wordt integraal vervangen door een nieuw programma, zoals een paar nieuwe wandelschoenen voor oude in de plaats komen en dezelfde 'functie' hebben.

- '*Beleidsconsolidatie*' betekent het samenvoegen van twee beleidsprogramma's tot een programma. Deze vorm komen we bijvoorbeeld tegen zodra het beleid te gedifferentieerd wordt, meer overzicht voor 'normadressaten' gewenst is en de coördinatie van beleid zoek raakt. Toen er veel milieuwetten gegroeid waren, kwam er een *Wet algemene bepalingen milieuhygiëne* overheen, die leidde tot een en dezelfde procedure voor een vergunningaanvraag en -verlening. Dat was al winst zoals de wetsevaluatiecommissie-Oosting aantoonde. Later volgde verdere integratie in de vorm van de *Wet milieubeheer*. Een vorm van beleidsconsolidatie dus. Dat lijkt ook gegolden te hebben voor *integraal veiligheidsbeleid* (Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 5).

- *Beleidsplitsing* is het omgekeerde van beleidsconsolidatie. Beleidsplitsing impliceert toenemende beleidsdifferentiatie, het uiteen leggen van een programma in twee of meer programma's. Voor een voorbeeld kan men terecht bij het podiumkunstenbeleid, dat steeds gedifferentieerder is geworden. Intussen omvat dit beleid onder meer het gebied van toneel, cabaret, ballet en orkesten, waaronder symfonie-orkesten.

- Beleidsopvolging kan ook de vorm aannemen van *een combinatie van beleidsinkrimping en een beleidstoevoeging* in de vorm van een opvolger. Denk hierbij aan (fictief) beleid waarbij de studiefinanciering voor bepaalde typen universitaire studenten verdwijnt, voor andere beperkt wordt terwijl er nieuw beleid ontstaat voor nieuwe typen studenten (bijvoorbeeld hbo-studenten, of ...). Hogwood en Peters (1983: 63) spreken hier van partiële terminatie, maar dat vat niet helemaal het type waarom het hier gaat. Daarom is onze aanduiding afwijkend.

- *Niet-lineaire opvolging* houdt in dat het beleidsprogramma gedeeltelijk verdwijnt, een deel van het oude programma vervangen wordt en een deel van het programma als beleidsinnovatie is te typeren. Dit is een iets complexer type dan het voorgaande. We komen niet-lineaire opvolging vermoedelijk nogal tegen in de sfeer van de sociale zekerheid.

Wie wil oefenen met deze indeling kan het minderhedenbeleid in Nederland bestuderen. Ook een toespitsing op het huisvestingsbeleid van Nederland voor Molukkers laat opvolgingsvarianten zien. De 'grote operaties' op rijksniveau uit de jaren tachtig en negentig, zoals onder andere de heroverwegings-, deregulerings-, efficiency-operatie zijn ook wel in deze termen getypeerd (Van Nispen en Noordhoek, 1986).

We geven een casus: is het plan van minister Herfkens *non-lineaire opvolging*?

**Casus ontwikkelingssamenwerking - het plan van Herfkens non-lineaire opvolging?**  
Beleidsdynamiek is overal. Neem ontwikkelingssamenwerking. Op dit terrein waren ministers verantwoordelijk zoals Bot, Udink, Boertien, Pronk, De Koning, Van Dijk, Schoo en Herfkens. Het beleid onder minister Pronk (1994-1998) verschilde nogal van het beleid onder minister Bot (midden jaren zestig). Dat blijkt uit de volgende citaten (zie Melkert, 1986):

Minister Bot:

*'Neen, mijnheer de voorzitter, hier zit, meen ik, nu juist het kneepje: mijn collega van Buitenlandse Zaken zei niet, dat hij verantwoordelijk bleef voor een deel van mijn taak, maar voor de desbetreffende begrotingspost'* (Handelingen Eerste Kamer, 25 mei 1966).

Minister Udink:

*'Ontwikkelingspolitiek is iets totaal nieuws. De staat verandert van een op eigen belangen gericht stelsel van zelfverdediging naar een op wereldbelangen gerichte dienstbaarheid'* (Haagsche Courant, 20 febr. 1970).

Minister Boertien:

*'Dan stel ik vast, wat erg bevredigend is, dat Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in het buitenland erg gezien is; we zijn een klein land dat met zijn ontwikkelingshulp*

*geen machtsaspiraties heeft. De ontwikkelingslanden hoeven voor zo'n landje als Nederland niet bang te zijn'* (Nieuwsblad van het Zuiden, 16 sept. 1972).

**Minister Pronk:**

*'De mogelijkheden voor een echt ontwikkelingsbeleid zijn gering, maar iok benut ze maximaal'* (De Groene Amsterdammer, 19 jan. 1980).

**Minister De Koning:**

*'Ik stuur liever een zak meel teveel dan één te weinig'* (Utrechts Nieuwsblad, 19 jan. 1980).

**Minister Van dijk:**

*'De beleidslijn is om te trachten binnen het kader van beleid te zoeken naar wegen waarlangs het Nederlandse bedrijfsleven beter kan inspelen. Dat is de inzet'* (NOS, Den Haag Vandaag, 25 febr. 1982).

**Minister Schoo:**

*'Ik heb de opmerkingen van de heer Bolkestein zo begrepen, dat hij als staatssecretaris voor exportbevordering nu ook meer aandacht gaat besteden aan exportbevordering in de Derde Wereld'* (Tros Aktua, 26 jan. 1985).

Het beleid is over een langere periode bezien verandert. Ontwikkelingshulp werd ontwikkelingssamenwerking. Het budget nam toe. Geleidelijk werd afscheid genomen van hulp in de vorm van middelen in de vorm van mensen (ondersteunende ontwikkelingswerkers) en goederen, en werd overgegaan naar projecthulp. De effectiviteitsvraag rond hulp werd in de jaren zeventig niet zo vaak gesteld maar ook dat zou veranderen (zie Melkert, 1986).

We kunnen ook systematischer proberen te kijken.

*Vraag:* Typeer het beleid van minister Pronk, in het kabinet-Kok I, en van minister Herfkens in termen van beleidsopvolging?

**'Stadhouder' Pronk: meer en meer**

In het kabinet-Kok I was Jan Pronk (PvdA) minister voor ontwikkelingssamenwerking maar werd in Kok II opgevolgd door de internationaal ervaren Evelien Herfkens die het beleid *'ontpronkte'*. De NRC-editorial spreekt van het verdwijnen van 'stadhouder' Pronk! (NRC, 031198). Pronk werd minister van VROM in het kabinet-Kok II.

Is het directoraat-generaal voor internationale samenwerking op BZ, ook wel - spottend maar onjuist - het ministerie voor ontwikkelingssamenwerking genoemd, vergeten waarvoor het is opgericht of niet? 'Armoedebestrijding' zeggen ambtenaren maar onder minister Pronk lijkt dat veranderd in 'overal meepraten'. Dat lijkt een betere omschrijving. Pronk had zich in de periode 1994-1998 en daarvoor vlijtig getoond en hij beschikte over grote vakkennis. Pronk wilde altijd meer: meer geld, meer invloed, meer landen, meer reizen, meer hulp aan sectoren, projecten,



programma's en thema's. Nederland heeft heeft uiteindelijk in de periode 1994-1998 met *bijna de helft* van alle landen in de wereld een officiële hulprelatie (NRC, 031198).

'Er was veel leed in de wereld, dus wat Pronk deed was goed gedaan' (NRC, 031198). Er was tijdens zijn ministerschap amper een Kamerlid die de minister durfde 'aanpakken'. Zelden werd Pronk tegengesproken. Kritiek slorpte de minister snel op ('hij heeft het vaak al eerder gezegd', stelde hij dan).

Zijn hart als minister lag bij Afrika, waar hij vaak verbleef en dan ook 'een enveloppe bij zich had'. Zijn ministerschap was breed door ... de hulp in de breedte. Hij gaf hulp aan heel veel landen, vooral *projecthulp*. Pronk kon zich met 'van alles' bemoeien, mede omdat hij in de hulp aan vele landen een middel zag om te proberen overal invloed te krijgen. Hij maakte van ontwikkelingssamenwerking *buitenlands beleid*, zou je kunnen zeggen.

Conclusie: onder het gepassioneerd ministerschap van Pronk was in de periode 1994-1998 sprake van veel versnipperde hulp, veel projecthulp, veel beïnvloedingspogingen. Sinds Pronk in 1989 voor de tweede keer minister werd werd de lijst van te steunen landen almaar langer (VK, 071198). Pronk zelf, met een goed geheugen, was als de beste geïnformeerd over hoe de hulp in elkaar stak.

#### *De NAR adviseert*

Had de minister nooit advies gekregen om het anders te doen? De Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, de NAR, kende als lid onder meer de 'ontwikkelingsgoeroe uit Nijmegen' (zoals Pronk hem noemde) Paul Hoebink, en Jan-Willem Gunning, directeur van het Centrum voor Afrikastudies aan de universiteit van Oxford. De NAR adviseerde Pronk in 1995 om terug te gaan naar steun aan zo'n tien tot twaalf landen. Volgens de NAR zou de hulpverlening onbeheersbaar kunnen worden. Pronk trok er zich niets van aan. Het advies verdween in de la. De Tweede Kamer ging met Pronk mee in de hulpverlening aan de 'halve wereld'.

Zoals wel vaker liepen wetenschappers, in dit geval Hoebink en Gunning, voor de muziek uit. De NAR zou gelijk krijgen. De ontwikkelingshulp van Nederland wérd onbeheersbaar! Herfkens zou meer met Hoebink ophebben dan Pronk.

Nederland versnipperd 1.7 miljard over 119 landen. De lijst met lkanden waaraan Nederland minimaal een miljoen gulden rechtstreeks geeft, omvat 78 landen.

#### *Meer kritiek op ontwikkelingssamenwerking*

De NAR werd opgeheven maar dat betekende niet dat er in het geheel geen kritiek was. We noemen twee kritiekpunten.

1 De Nederlandse ontwikkelings samenwerking kreeg het verwijt van te groot *paternalisme*. Oud-NAR-lid Jan-Willem Gunning geeft een voorbeeld:

*'Wij eisen dat een ontwikkelingsland met ons geld een school bouwt. Na verloop van tijd is het gebouw af. Een succes. Maar als het land de school ook zonder onze hulp had gebouwd, heeft Nederland eigenlijk andere uitgaven gefinancierd. "Je denkt dat je een schooltje koopt, maar je verhoogt de ambtenarensalarissen", zegt de Oxfordse directeur. 'En misschien wil het land het schooltje helemaal niet. Dan staat er straks een ingestort gebouwte. "Westerse landen moeten, kortom, ontwikkelingslanden niet opleggen wat ze met het geld doen' (VK, 071198).*

Gunning is er voorstander van dat landen geld krijgen, waarvoor bestedingsvrijheid geldt. Dan moet geen sprake van structureel wanbestuur zijn maar moet het openbaar bestuur 'boven de streep zijn'. Bovendien: ontwikkelingslanden kunnen ook teveel steun van donorlanden ontvangen. Dat kan gebeuren als een land 'in' raakt.

Donorlanden overspoelen dan zo'n land met steun. De Wereldbank heeft vastgesteld dat meer dan 5 procent aan hulp van het nationaal inkomen niet werkt. er bestaat een afnemend effect van steeds meer hulp (VK, 071198).

2 De tweede kritiek op Pronk was dat hij niet was geïnteresseerd in de beleidsuitvoering. 'Dat heeft hij nooit doordacht' aldus Hoebink (VK, 071198). Dat is merkwaardig want een minister wordt niet uitsluitend afgerekend op de politieke beschouwingen en grote analyses maar ook op het resultaat van de hulp.

### ***Verdwijnende automatismen***

De opvolger van minister Pronk, minister Herfkens kreeg in 1998 te maken met een begroting die meer meer automatisch toeneemt met de stijging van het het bruto nationaal produkt en met een 'herijkt' departement. Veel taken zijn gedecentraliseerd naar de 'ambassadeposten' in de ontwikkelingslanden. Herfkens, eveneens van de PvdA, trof in 1998 in het regeerakkoord niet alleen een *bezuiniging* aan maar na enige weken werk op het ministerie van Buitenlandse Zaken ook een *beheersprobleem*. Zij ging mede hierdoor gedwongen de koers verleggen: 'ontpronken'. In welke richting? In de richting die oud-minister Jan de Koning ook al had proberen in te slaan maar hij kreeg er destijds de politieke ruimte niet voor: steun aan een beperkter aantal landen. Minister Herfkens moet *selectiever beleid* voeren.

### ***Wel of geen breuk: Hoebink***

Is er onder minister Herfkens sprake van een breuk met het beleid van voorganger Pronk? Volgens de Nijmeegse ontwikkelingswetenschapper Paul Hoebink kijkt Herfkens *wezenlijk anders* tegen ontwikkelingshulp aan dan haar voorganger (De Limburger, 041198). Zij lijkt de stelling te verdedigen:

*'als groot donorland in een beperkt aantal landen heb je meer te vertellen'.*

Dat is positief ontvangen. De NRC-editorial zegt het zo:



*'Herfkens' aankondiging om het aantal landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt drastisch te beperken, is het verstandigste voornemen dat Paars II tot nu toe in de openbaarheid heeft gebracht' (031198).*

Dat Nederland met de helft van alle landen in de wereld een hulprelatie heeft, is 'verspilling van geld, deskundigheid en van organisatie' aldus de NRC. De grootste hulpbudgetten van Nederland gaan naar de Antillen en Suriname. Aan enkele landen geeft Nederland minder dan 2 miljoen gulden officiële hulp volgens het *'Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1997'*. In enkele landen bestaan ambassadeprojecten van f 5000,- - f 10.000.

*'Pronks gedachte dat ieder beetje geld invloed koopt, was op zijn zachtst gezegd hoogmoedig en op zijn best twijfelachtig' (NRC, 031198).*

In een bilaterale donorrelatie kan Nederland amper invloed uitoefenen, tenzij het gaat om grote hulpbudgetten, zoals naar bijvoorbeeld Suriname. In landen waar sprake is van chronisch politiek wanbestuur heeft ontwikkelingssamenwerking/hulp geen positieve effecten.

### ***Minder hulpthema's, minder criteria, minder donorlanden, meer effectiviteit***

De inhoud van de door Herfkens (voorgestelde) aanpak:

- Bij de herijking van het Nederlands buitenlands beleid in de periode 1994-1998 is ervan uitgegaan dat Nederlandse belangen bij de ontwikkelingssamenwerking beter behartiging behoeven en dat ministeries goed moeten samenwerken om dat te bereiken. Die onder Pronk en minister Van Mierlo van Buitenlandse Zaken onder Paars I ingezette lijn wordt doorgetrokken.
- In het regeerakkoord van Paars II staat dat de Nederland hulp wil verlenen aan landen die goed worden bestuurd ('*good governance*'). Hiervan uitgaande komt men dan uit bij minder landen aan wie hulp wordt gegeven.
- De *bezuinigingen* dwongen minister Herfkens om een stap terug te doen. Er is dus ten dele sprake van invulling van een bezuinigingsoperatie. Haar budget in 1998: 6.8 miljard.
- Het nieuwe beleid van Herfkens impliceert een reactie op een organisatorisch probleem. Wat het *beheersprobleem* betreft, haar ambtenaren waren het overzicht kwijt door het grote aantal landen waaraan hulp werd gegeven. Het ging om zo'n honderd landen, maar het precieze aantal wisten de ambtenaren ook niet. Een van de overwegingen was jaren daarvoor geweest dat hulp aan veel landen kon impliceren dat 'Nederland' zich ook met veel landen en ontwikkelingen daarbinnen kon inlaten. Voor Herfkens was die overweging echter niet relevant.
- Herfkens wilde mede door de geringere financiële middelen het aantal landen waaraan de Nederlandse regering hulp geeft, terugbrengen tot *zo'n twintig landen*. Minder en effectiever, is haar devies. Dat duidt dus op *gedeeltelijke beleidsbeëindiging*. Welke twintig? Het moeten landen zijn volgens de minister

waarmee Nederland een langdurige bilaterale relatie had en heeft. Zij zei dat in oktober 1998 na een vierdaags bezoek aan Jemen. Jemen is een van de landen die tot 'de twintig' kunnen behoren. Hoe omvangrijk de hulp aan Jemen is? In 1997 ging het 101 miljoen gulden aan hulp en in 1998 om 63 miljoen.

- Het getal van twintig landen moet overigens niet strikt genomen worden. Bij rampen en tegenvallende oogsten zal er ruimte zijn en blijven voor *noodhulp*. Bovendien kan er geld naar landen gaan die delen in de pot van 600 miljoen gulden die door vier *particuliere medefinancieringsorganisaties* wordt beheerd. Een voorbeeld van zo'n medefinancieringsorganisatie is Bilance. Ook krijgen landen hulp via internationale organisaties zoals de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken, de Europese Unie en de Verenigde Naties. Herfkens wil ook een uitzondering maken voor voorstellen over milieu, tropische bosbouw en watermanagement. Zo worden het dus veel meer dan twintig landen die steun krijgen.
- In de uitverkoren landen wil minister Herfkens overschakelen *van projecthulp naar sectorhulp*. Sectorhulp: wat is dat? Hier is te denken aan betalingsbalanssteun. Dat is een 'kwalitatieve verandering'. Zo wil ze in landen met een goed bestuur het onderwijs aan de regering overlaten en niet zelf scholen bouwen.
- Ook moest *het aantal hulphema's* drastisch omlaag.

Samenvattend, de aan Pronk toegeschreven missie was 'overal meepraten' (VK, 071198). De missie van Herfkens is: 'hulp helpt'.

### ***Hoe te komen tot 20 landen***

Is een lijst met twintig te steunen landen door Nederland op te stellen. Een voorstel is geformuleerd. Zie de tabel.

Tabel: Belangrijkste landen die ontwikkelingsgeld ontvangen uit Nederland, in miljoenen guldens, en suggesties voor minister Herfkens tot beperking van aantal te steunen landen

landen	ontvangen steun van Ned.	te rijk of teveel hulp volgens de Wereldbank	twijfels over kwa-liteit van bestuur	suggestie voor afvaller
<i>Ned. Antillen</i>	272	ja	neen	afvallen
India	124	neen	neen	
<i>Suriname</i>	123	ja	neen	afvallen
Bangladesh	103	neen	neen	
Jemen	101	neen	<i>ja</i>	
Tanzania	78	neen	<i>ja</i>	
Mozambique	62	neen	neen	
Rwanda	59	neen	<i>ja</i>	
Burkina Faso	58	neen	neen	
Ethiopië	56	neen	neen	
<i>Mali</i>	55	ja	neen	afvallen

Kenia	52	neen	ja	
Uganda	48	neen	neen	
Pakistan	48	neen	neen	
Zuid-Afrika	46	ja	neen	afvallen
Angola	45	neen	neen	
Palestijnse geb.	44	ja	neen	afvallen
Egypte	43	nen	neen	
Nicaragua	35	ja	neen	afvallen
Sudan	33	neen	neen	
Ghana	32	neen	neen	
Zambia	32	neen	ja	
Peru	32	ja	neen	afvallen
Vietnam	29	neen	neen	
Zimbabwe	27	neen	ja	
Sri Lanka	23	neen	neen	
Guatemala	20	neen	neen	
Filipijnen	20	neen	neen	
Costa Rica	19	ja	neen	afvallen
Ecuador	19	ja	neen	afvallen
Senegal	19	neen	neen	
Honduras	17	neen	neen	
Kaapverdië	17	ja	neen	afvallen

Bron: Volkskrant, 0711098. Gegevens van: Min. van BZ/Wereldbank

### ***Draagvlak***

De beleidsvoornemens van minister Herfkens zijn in oktober 1998 niet onwelwillend ontvangen. Voormalig plaatsvervangend directeur Internationale Ontwikkelingssamenwerking J. van Gennip is het hardgrondig met Herfkens eens.

*'Onder Pronk was de kwaliteit van project- en programmahulp omgekeerd evenredig aan de mate waarin we er onze voorkeuren en hobby's inlegden. Het werd hoog tijd dat dat ging veranderen. bovendien hadden we teveel thema's en te veel toetsingscriteria. Dat werd onwerkbaar. Ontvangende landen hadden dat door. Als ze maar het woord "vrouwvriendelijk" of "milieu" in hun voorstellen schreven, hadden ze de beste kansen om geld los te krijgen' (NRC, 041198)'.*

### ***Inpassing in buitenlands beleid***

De werkgeversorganisatie VNO-NCW staat genuanceerd tegenover de plannen van Herfkens om het aantal landen te beperken. De werkgeversorganisaties vindt steun aan landen met een goed bestuur een positieve ontwikkeling. Beleidseffectiviteit is ook een belangrijk criterium. Bij het terugbrengen van het aantal landen kan de hulp 'beter beklijven'. Maar de wereld verandert snel. oepelheid in het hanteren van de lijst van donorlanden is daarom nodig. Het schrappen van China van de lijst in 1998 kan ongelukkig zijn als de Koningin in 1999 een bezoek aan China brengt. Dan kun je moeilijk met lege handen aankomen, ook al zou je China nu schrappen, aldus de woordvoerder. Ontwikkelingssamenwerking moet passen in het totale buitenlands beleid (NRC, 041198).

### ***Nieuwe tachtig-twintig-regel***

Duidelijk zal zijn dat de minister het roer omgooit. Minister Herfkens wil tijdens haar ministerschap minder nadruk leggen op Afrika waar teveel ellende 'gemeld wordt' en ze wil aantonen dat 'hulp helpt'. Hoe de krimp naar twintig landen te bereiken? Tijdens de begrotingsbehandeling wil minister Herfkens eerst overleggen over de criteria waaraan de twintig landen die nog wél hulp krijgen moeten voldoen. Vervolgens kan er een lijst worden opgesteld van welke landen kunnen worden geschrapt. Het wordt zo een tweefasenaanpak, waarmee ze wil voorkomen dat bepaalde landen juist wel of niet op de lijst komen. Dat neemt niet weg dat de niet-gouvernementele organisaties zich zullen roeren en de Tweede Kamer zullen bestoken met adviezen. Als de Tweede Kamer 'slappe knieën' heeft zal ze niet ingaan op het voorstel om eerst over de criteria te overleggen.

Het plan van aanpak is ten dele vergelijkbaar met wat België deed. Ook daar werd het aantal landen dat hulp ontving ingekrompen en werd het ministerie meteen gereorganiseerd. Minister Herfkens zal bij 20 donorlanden ook een kleiner ambtelijk apparaat nodig hebben dan bij steun aan ongeveer tachtig landen.

### ***Typering beleidsdynamiek bij ontwikkelingssamenwerking***

Hoe de beleidsdynamiek met betrekking tot de beleidsswitch van Herfkens van oktober 1998 te typeren? Er is sprake van beleidsopvolging, maar welke?

Laten we de beleidsopvolgingsvormen op basis van de indeling van Hogwood en Peters langs lopen. We doen dat onder voorbehoud: op basis van informatie die per oktober 1998 beschikbaar was. Toen was het beleid nog niet uitgekristalliseerd.

1 Lineaire opvolging: het bestaande programma wordt integraal vervangen door een nieuw programma, zoals een paar nieuwe wandelschoenen voor oude in de plaats komen en dezelfde 'functie' hebben. Conclusie: hier lijkt per oktober 1998 gezien *geen* sprake van omdat er ook continuïteit is in de hulp aan een aantal landen.

2 'Beleidsconsolidatie' betekent het samenvoegen van twee of meer beleidsprogramma's tot een programma. Hier lijkt *géén* sprake van.

3 Beleidsplitsing is het omgekeerde van beleidsconsolidatie. Beleidsplitsing impliceert toenemende beleidsdifferentiatie, het uiteen leggen van een programma in twee of meer programma's. Ook dit type beleidsdynamiek gaat *niet* op voor het beleid van minister Herfkens.

4 Beleidsopvolging kan ook de vorm aannemen van een combinatie van *beleidsinkrimping* en een *beleidstoevoeging* in de vorm van een beleidsopvolger. Dit

type beleid vertoont *wél* enige overeenkomsten met de beleidsinhoud van de Herfkens-koers. Op krimp duidt: er zijn minder middelen beschikbaar; de hulp aan een aantal landen vervalt. Op beleidstoevoeging duidt: andere criteria voor hulp; een ontwikkeling naar minder projecthulp en naar meer sectorhulp.

5 Niet-lineaire opvolging houdt in dat het beleidsprogramma gedeeltelijk verdwijnt, een deel van het oude programma vervangen wordt en een deel van het programma als beleidsinnovatie is te typeren. Dit is een iets complexer type dan het voorgaande type 4. Ook dit type dient zich aan voor nadere beschouwing van het beleid van minister Herfkens. Gaat ontwikkelingssamenwerking zich dan richten op nieuwe landen die eerder geen steun kregen? Dat lijkt niet aannemelijk. Sectorsteun een echt nieuw element?

Conclusie: De beleidsvoornemens van minister Herfkens zijn *onder voorbehoud* per oktober 1998, in vergelijking met het beleid van minister Pronk in de periode 1994-1998, te typeren als beleidsopvolging. Van welk type? Hetzij type 4 (een combinatie van beleidsinkrimping en toevoeging), hetzij type 5 (niet-lineaire opvolging). We neigen zelf naar type 4. Nadere bestudering van de beleidsvoornemens en de begroting is gewenst om te bezien of het uiteindelijk type 5 is. Het belangrijkste verschil tussen type 4 en 5 is dat type 5 ook beleidsinnovatie kent.

#### ***Literatuur over ontwikkelingssamenwerking***

- Breunese, J. en L.J. Roborgh (red.), Ministeries van algemeen bestuur, Spruyt, Van Mantgem & De Does, Leiden, 1992.
- Kleistra, Y., Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken, Eburon, Delft, 2002.
- Melkert, A. (red.), De volgende minister - Ontwikkelingssamenwerking binnen het kabinet, 1965 tot ?, Novib, Den Haag, 1986.

Er zijn meer casus te geven. De volgende is de kwestie van de Nuis-norm voor orkesten.

#### ***Casus: de Nuis-norm voor orkesten***

Lees de volgende tekst.

Staatssecretaris Aad Nuis (D66) voerde in dat van het repertoire van alle Nederlandse orkesten zeven procent uit Nederlandse muziek moest bestaan. Eind april 1998 stapte de staatssecretaris daar plotseling vanaf. Het verplichte minimum werd vervangen door een stelsel van gedifferentieerde afspraken met individuele orkesten. In de brieven die Nuis daarover eind april 1998 stuurde aan de orkesten en aan de Raad voor Cultuur komt de 'zeven procent'-norm niet meer voor. Nuis neemt daarmee een

draai, hoewel hij zelf meende dat de orkesten een draai namen. Dat laatste is merkwaardig want de orkesten voeren geen beleidswijziging door. Orkesten prefereren kwaliteit boven kwantiteit.

De geprezen plannen van de individuele orkesten zijn de bouwstenen van het 'grote plan' dat de orkesten gezamenlijk bij staatssecretaris Nuis hadden ingediend. Nuis en de Raad voor Cultuur wezen dat plan eerder af omdat er, met uitzondering van het Concertgebouworkest, geen garantie instond van de hoeveelheid Nederlandse muziek. Maar het Concertgebouworkest kritiseerde de zeven procent-norm wel. Nuis liet de norm dus vallen.

Was dit een bagatel? De norm was lang een principiële kwestie. Mag de overheid de kunstwereld exact voorschrijven wat er op het podium gebeurt? Kan in het cultuurbeleid een quotering worden ingevoerd? De orkesten lijken deze discussie te hebben gewonnen. Maar dat is schijn. Nuis maakt immers nu afspraken met elk orkest apart. In plaats van de norm komen nu de onderhandelingen (zie NRC, 280398).

*Vraag: is er sprake van beleidsopvolging in het orkestenbeleid van Nuis met de switch?; zo ja, welke vorm?*

### ***Casus: De Politiewet 1993***

Deze kan ook bekeken worden: vindt lineaire opvolging plaats (zie Gunther Moor e.a., 1998; Rosenthal e.a., 1998; Bruinsma e.a., 1998; Horn, 1998)?

### ***Wat voorafging en wat erop volgt***

Een voorbeeld van een recente evaluatie is de evaluatie van de Politiewet 1993. Wat was de aanleiding hiervoor?

### **Literatuur:**

- Gunther Moor, L. e.a., Evaluatie Politiewet 1993- Breedte-onderzoek, Vuga, Den Haag, 1998.
- Rosenthal, U., G. Bruinsma e.a. (red.), Evaluatie Politiewet 1993 - Diepte-onderzoek, Vuga, Den Haag, 1998.
- Bruinsma, G., E.R. Muller en U. Rosenthal, Politiewet leidt tot bestuurlijke drukte, in: Binnenlands Bestuur, 20 febr. 1998, pp. 26-27.
- Horn, J., Er valt meer te repareren aan het politiebesteding, in: BB, 27 febr. 1998.

Een andere casus is het asielzoekersbeleid: een vorm van beleidssplitsing?

### ***Asielzoekersbeleid als vorm van beleidsopvolging: beleidssplitsing***



Ga na welke vorm van beleidsopvolging op grond van uitsluitend de verstrekte gegevens in de volgende het meest waarschijnlijk is?

Staatssecretaris Schmitz presenteert in juni 1997 de nota *'Terugkeerbeleid'*. Daarmee is het hele traject voor de asielzoeker ambtelijk en bestuurlijk vastgelegd. Traject heeft hier meerdere betekenissen. Voor de asielzoeker betekent het een vluchtraject, de vluchtroute, en een traject in de vorm van procedures voor het verkrijgen van asiel.

Het in de nota neergelegde beleid bevat volgens het departementaal persbericht zowel oude als nieuwe elementen. We lopen ze kort na op basis van persinformatie van begin juni 1997 (verder: Puts, 1995).

Tot de oude elementen behoort de *indeling in statuscategorieën*. Zo heeft een asielzoeker met de hoogst haalbare status, een A-status. Dat is een goede positie voor een 'erkend' verblijf als vluchteling in Nederland. De vluchteling mag zich hier definitief vestigen. Onder de A-status zit niet de B- maar de C-status. Die C-status houdt een voorwaardelijke verblijfsstatus in. Een asielzoeker krijgt deze status als van terugsturen naar het land van herkomst geen sprake kan zijn als gevolg van de situatie in het betreffende land van herkomst. De verblijfsvergunning wordt ingetrokken zodra de situatie in dat land weer hersteld is, genormaliseerd is. Deze eis vervalt als iemand langer dan drie jaar een C-status heeft. De F-status impliceert een vergunning tot verblijf voor iemand die langer dan drie maanden in Nederland is; deze vergunning geldt niet langer dan een jaar. Deze vergunning wordt vooral verstrekt als er onvoldoende informatie beschikbaar is over de aanvrager of het kland van herkomst.

Tot de nieuwe beleidsonderdelen behoren:

- Een zo'n nieuw element is *het terugkeerteam*. Dergelijke teams helpen gemeenten bij het uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers. Asielzoekers die bereid zijn terug te keren naar het land van herkomst, krijgen financiële ondersteuning en de mogelijkheid om een bedrijfje in eigen land te stichten.
- In een aantal landen, waar veel verdachte asielzoekers voorkomen, worden justitieambtenaren *gestationeerd*. Zij moeten een scherper toezicht uitoefenen op het uitreizen van potentiële vluchtelingen.
- Staatssecretaris Schmitz heeft met haar ambtenaren ook een oplossing bedacht voor asielzoekers die wel terug willen, maar niet terug kunnen omdat de landen waar ze vandaan het principe hanteren: 'Eens gevlucht, blijft gevlucht'. Het gaat hier om China en bijvoorbeeld Ethiopië. Er zijn ook situaties waarbij landen de terug te zenden afgewezen asielzoeker niet als onderdaan erkennen. Nigeria is daarvan een voorbeeld. Schmitz heeft daarvoor een *nieuw type 'statushouder'* bedacht, waardoor ze in Nederland kunnen blijven tot de oorspronkelijke, eigen natie hen wel accepteert.

Daarmee wordt een nieuwe status toegevoegd aan het rijtje. De letter ervoor ontbreekt nog.

- *Interpretatie*. Mensen het land uitzetten blijkt moeilijk, maar wel een noodzakelijk complement in het asielzoekersbeleid, meent de NRC in een redactioneel commentaar (7 juni 1997). Met de nota komt de staatssecretaris de gemeenten te hulp die eerder bezwaar maakten tegen het beleid om uitgeprocedeerde asielzoekers de gemeente en het land uit te zetten. Volgens schattingen is er thans sprake van ongeveer 7500 'verwijderbare' asielzoekers die in centra verblijven. Dat aantal zou tot begin 1999 met tienduizend oplopen, waarvan de meerderheid in de nieuwe statuscategorie valt. De belangrijkste reden is dat hun identiteit of nationaliteit niet vaststaat omdat ze 'zonder papieren' gevlucht zijn. Het ontbreken van 'papieren' blijkt zowel gunstig bij de vlucht als bij het proberen om in Nederland te blijven.

De staatssecretaris verwachtte desalniettemin van het beleid uit de nota geen spectaculaire resultaten (zie Trouw, begin juni 1997). Daarmee haalde zij volgens enkele commentatoren haar eigen nota al onderuit.

- *Commentaren*. Op de nota is commentaar gekomen. Het is een 'wat onbestemd stuk' (NRC, 7 juni 1997).

a Het introduceren van de nieuwe status leidt tot verlenging van het verblijf van vele duizenden asielzoekers en meer procedures (De Limburger, 7 juni 1996).

b Bovendien ontstaat bij het verlenen van een eigen verblijfstitel aan afgewezen asielzoekers die door het thuisland worden geweigerd een nieuw verwachtingspatroon op een nieuwe kans.

c Bij de terugkeersubsidie voor afgewezen asielzoekers 'past een vraagteken' (NRC, 7 juni 1997). De kommissie om asielzoekers kan gewaardeerd worden maar de terugkeersubsidie is een verkeerd teken, aldus dit blad. Men wil terugkerende personen gezichtsverlies in het thuisland besparen maar accentueert daardoor 'het economisch aspect van de asielzoekersstromen', dat staatssecretaris Schmitz met haar beleid wil tegengaan, aldus de NRC.

d 'Het is onduidelijk hoe het rijk de onplezierige taak van een stringent verwijderingsbeleid ter hand denkt te nemen in plaats van de gemeenten het vuile werk te laten opknappen. Zeker, na de al aangekondigde "verwijderunit" van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) krijgt deze dienst nu speciale "terugkeerteams". Maar het hart van staatssecretaris Schmitz lijkt vooral te liggen in de vrijwillige varianten. het is de vraag of dat politiek voldoende zal zijn' (NRC, 7 juni 1997).

Welke type beleidsopvolging is in de nota '*Terugkeerbeleid*' aan de orde? Wij menen dat het gaat om *beleidssplitsing*, omdat er sprake is van een verdere differentiatie



naar statuscategorieën. Verdere studie is vereist om te bezien of deze stelling staande kan blijven.

## **8 Gevolg van beleidsdynamiek voor het ontwerpen van beleid**

De theorie van beleidsdynamiek en -beëindiging leert ons dat de verschillende vormen van beleidsdynamiek consequenties hebben voor beleidsmanagement.

Beleidsbeëindiging en beleidsopvolging kenmerken zich door andere potentiële problemen dan beleidsinnovatie. Bij beëindiging en opvolging mengen oorspronkelijke beleidsproducenten en consumenten van het bestaande beleid zich in de discussie, want hun belang verandert. Indien de beleidsverandering nieuwe beleidselementen bevat, kunnen zich nieuwe belangengroepen aandienen. Bij de introductie van een volledig nieuw beleid is de arena veelal beperkter, maar kan de waardering voor beleidsmakers groter zijn. Beleidsbeëindiging en -opvolging lijkt moeilijker te ontwerpen dan beleidsinnovatie.

In het algemeen verschilt de uitvoering van beleidsbeëindiging op een paar punten van de uitvoering van nieuw beleid. Deels heeft dit proces andere karakteristieken en deels doen zich andere knelpunten voor (vgl. Hogwood and Gunn, 1984: 244-6).

- a. Indien sprake is van partiële beëindiging is de kans groter dat meer belangen gemobiliseerd worden dan bij beleidsinnovatie. Immers, een verandering in bestaand beleid verandert de positie van cliënten en mogelijk die van uitvoerders, terwijl voor de nieuwe beleidselementen in de beleidsopvolging ook weer belanghebbenden in de arena verschijnen.
- b. De uitvoering van beleidsopvolging heeft sterker dan beleidsinnovatie tot gevolg dat bestaande organisaties moeten worden aangepakt. Nieuw beleid vereist vaak het creëren van een nieuwe organisatie, de recrutering van nieuwe medewerkers en een herscholing voor de nieuwe taak. Bij beleidsopvolging daarentegen ondergaat een bestaande organisatie een wijziging, en dienen organisatiestructuren en houding en gedrag van ambtenaren aangepast te worden.
- c. Bovendien resulteert de implementatie van beleidsopvolging in een grotere kans op interactie-effecten met ander beleid, dan bij nieuw beleid doorgaans het geval is.

De ene beëindiging is de andere niet, stelden wij eerder. De hypothese is geformuleerd dat met verschillende typen opvolging verschillende typen problemen verbonden zijn. Beleidsconsolidatie, waarbij sprake is van het stoppen van meerdere

bestaande programma's en het ontstaan van nieuw beleid, kan belangrijke intra-organisationale problemen veroorzaken in de implementatiefase. Beleidsplitsing, die gepaard gaat met afsplitsing van een deel van het bestaande beleid of van een bestaande organisatie, zou kunnen resulteren in problemen op interorganisationeel vlak.

### ***Het in kaart brengen van beleidsveranderingen***

De beleidsanalyse houdt zich bezig met de structurering van slecht gestructureerde problemen ('wicked problems'; 'intractable problems'). Dat zijn problemen die een cognitieve, sociale en normatieve complexiteit kennen (Hoppe, 1989; Joldersma, 1993, 1997). Een voorbeeld hiervan is de bestrijding van voetbalvandalisme of de opvang van asielzoekers in Nederland.

Van *slecht gestructureerde problemen* weten 'we' vaak niet genoeg af en bepaalde feiten en redeneringen zijn omstreden (cognitieve complexiteit). Zo is niet zeker hoe de voetbalpas, *de persoonsgebonden Club Card (PCC)*, ter bestrijding van *voetbalvandalisme*, zal worden toegepast en of die effectief kan zijn. Houd de pas vanden weg?

Bij slecht gestructureerde problemen is altijd sprake van betrokkenen met tegenstrijdige belangen. Meestal is niet slechts een overheid betrokken en kan die ene een oplossingsrichting aanreiken (sociale complexiteit).

Daarnaast is er bij slecht gestructureerde problemen sprake van strijd tussen waarden en normen, een strijd die vaak gekoppeld is aan belangen.

Om slecht gestructureerde problemen te bewerken tot goed gestructureerde problemen wordt gebruik gemaakt van *structureringsmethoden*. Duidelijk is dat die methoden niet alleen toegepast kunnen worden als er nog geen bepaalde probleembenadering is gekozen maar ook na verloop van tijd, als een probleem verschuift en een 'heersende' aanpak ter discussie komt. Een methode van probleemherstructurering bij slecht gestructureerde beleidsproblemen in geval van 'policy dynamics' is *'cognitive mapping'* (Eden, Jones & Sims, 1983; Eden, 1989; Eden, Ackermann & Cropper, 1992; Van Zanten, 1996). William Dunn e.a. (1986) spreken van gebruik van *een beleidsgrid*. Een *'policy grid'* is een methode voor structurering van slecht gestructureerde beleidsproblemen. Via zo'n aanpak is het (verschillend) denken van betrokkenen over de wenselijke verschuiving in beleid ter bestrijding van voetbalvandalisme in kaart te brengen.

***Literatuur over structurering van slecht gestructureerde problemen in geval van beleidsveranderingen***

- Eden, C., S. Jones en D. Sims, *Messing about in problems: An informal structured approach in their identification and management*, Pergamon, Oxford, 1983.
- Eden, C., F. Ackermann & S. Cropper, *The analysis of cause maps*, in: *Journal of Management Studies*, jrg. 29, 1992, pp. 309-324.
- Eden, C. & J. Radford (eds.), *Tackling strategic problems: the rol of group decision support*, Sage, Londen, 1990.
- Eden, C. *Using cognitive mapping for strategic options development and analysis (SODA)*, in: Rosenhead, J. (ed.), *Rational analysis for a problematic world - Problem structuring methodes for complexity, uncertainty and conflict*, John Wiley & Sons, Chicester, 1989.
- Eden, C. & P. Simpson, *SODA and cognitive mapping in practice*, in: Rosenhead, J. (ed.), *Rational analysis for a problematic world - Problem structuring methodes for complexity, uncertainty and conflict*, John Wiley & Sons, Chicester, 1989.
- Dunn, W.N., A.G. Cahill e.a., *The policy grid: a cognitive methodology for assessing policy dynamics*, in: Dunn, W.N. (ed.), *Policy analysis: perspectives, concepts and methods*, JAI Press, Greenwich Conn., 1986.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Coutinho, Muiderberg, 1989.
- Zanten, W. van, *Technische hulpmiddelen voor groepsbesluitvorming*, Uitgeverij Nelissen, Baarn, 1996.

## 9 Kenmerken van beleidsbeëindiging

Tot beleidsbeëindiging worden gerekend: het elimineren van een compleet beleid, van een bepaald beleidsprogramma, van programma-onderdelen, het aanbrengen van schaalreducties, in termen van: vermindering van omvang van uitgaven, van het aantal cliënten, van het aantal regelingen of van de omvang van de organisaties.

Die ruime aanduiding verwijst naar de vele vormen die beleidsbeëindiging kan aannemen. Dat blijkt ook uit de vele termen die in het openbaar bestuur in omloop zijn en die op beëindiging wijzen: taakafstoting, privatisering, uitbesteding, deregulering, opheffing van organisaties (schaalvergroting), personeelsreductie en bezuiniging. Denk ook aan het afbouwen of stoppen van een oorlog. De vormen van wijziging in beleid en organisatie waar deze termen naar verwijzen verschillen. De ene beëindiging is blijkbaar de andere niet.

Kenmerkend voor beleidsbeëindiging is *de verandering van doelstellingen*, die tot uiting komt in een wijziging van het bestaande beleid. Die wijziging kan vrijwillig gebeuren, of omdat de omstandigheden daartoe nopen. Maatschappelijke waarden kunnen verschuiven, zodat de waardering voor een bepaald beleid omslaat en die omslag een politieke vertaling krijgt.

Maar beleidsbeëindiging omvat meer dan de veranderde doelstellingen van beleidvoerders. Het begrip dient immers onderscheiden te worden van andere vormen van beleidsverandering. Voor beleidsbeëindiging is kenmerkend dat in dat proces van beleidsverandering onderdelen van het bestaande beleid of mogelijk het bestaande beleid als geheel moeten worden gestaakt, gereduceerd, opgeheven of gesloten. Er moet *afbouw* in het proces van beleidsverandering aanwezig zijn, wil het als beleidsbeëindiging kunnen worden aangemerkt.

Bij eliminatie en ontmanteling blijft het echter niet altijd. Soms wijzen beleidvoerders op de noodzaak van zeker continuïteit van beleid of zelfs op 'vernieuwing' (=opvolging) als alternatief voor het beleidseinde: *voor de rups komt de vlinder in de plaats*. Soms is het nieuwe beleid nog niet direct zichtbaar. 'Oud voor nieuw' was echter duidelijk aanwezig bij de ontwikkeling van een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie als alternatief voor de opheffing van de Dienst Bescherming Bevolking, de BB (Van der Boom, 2000). Een dreigend beleidshiaat kon op die wijze worden vermeden. Er zijn omstandigheden waaronder ook beleidvoerders over nieuwe schoenen dienen te beschikken voordat de oude schoenen worden weggegooid.

Een andere kenmerk betreft *het verholde karakter* van althans bepaalde beëindigingen. Een uiting daarvan is het ontwikkelen van nieuw beleid, waarbij vaststelling daarvan onmiddellijk of op termijn beëindiging van bestaand beleid met zich brengt. Een voorbeeld hiervan vormt de vorming van volksgezondheidscentra op lokaal niveau in Californië, die de sluiting van staatscentra tot gevolg had. Beleidsbeëindiging was de verborgen agenda achter het in discussie gebrachte nieuwe beleid. Een ander voorbeeld van een *impliciete beëindiging* is de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Toen in de tachtiger jaren de voorstellen voor gewestvorming werden teruggenomen en gekozen werd voor sterke provincies, in combinatie met intergemeentelijke samenwerking, verviel de grondslag om de Agglomeratie Eindhoven en het Openbaar Lichaam Rijnmond uit te bouwen tot mini-provincies. Juist de opheffing van die organisaties kwam daardoor in zicht en die volgde dan ook.

Een volgende karakteristiek is dat *speciaal beleid* is vereist om een beleid beëindigd te krijgen. Het streven naar beleidsbeëindiging is te beschouwen als 'het einde', maar ook als het begin van een nieuw beleidsproces 'op weg naar het einde'. Beleid om beleid te elimineren, betekent bij wetgeving veelal het opstellen van een intrekkingwet, een wet om een andere wet te laten ophouden om te bestaan. Een voorbeeld is de Wet Opheffing Openbaar Lichaam Rijnmond. Uitgebreid behoeft die wetgeving niet altijd te zijn. Een voorstel voor de opheffing van Rijnmond telde slechts drieëntwintig artikelen. Dergelijk beleid in de vorm van een intrekkingwet,

impliceert onder andere de wijziging van andere wetten. Men kan zo'n wet tamelijk inhoudsloos achten: de wetgever geeft te kennen dat hij 'oude schoenen weg wil doen'. Maar de emoties over zo'n wet lopen meestal hoog op.

### *Casus*

#### *Herkenning kenmerk van beleidsbeëindiging in casus afschaffing Woonwagenwet*

*Vraag a:* Welk kenmerk van beleidsbeëindiging herkent u? Lees de volgende tekst.

*Vraag b:* Wordt het beleid volledig beëindigd?

David van Ooijen, ex-Kamerlid van de PvdA en schrijver van een studie over honderd jaar woonwagenbeleid in Nederland, meent dat de overheid woonwagenbewoners veel te lang als een aparte groep heeft behandeld. De eigen identiteit van woonwagenbewoners is een illusie, het is een valse identiteit. Het enige dat ze gemeen hebben is hun bestaan in de marge. Dat houdt je in stand door ze een aparte behandeling te geven. Citaat:

'Als woonwagenbewoners een beter bestaan willen, dan moeten ze ophouden hun zogenaamde eigen identiteit te koesteren en moet de overheid ze de behandeling geven die ze verdienen: die van achtergestelde burgers, die aanspraak kunnen maken op extra aandacht, maar niet op een aparte aanpak'. Het advies van Van Ooijen is: 'Ik pleit voor het afschaffen van aparte regelingen, maar ook voor gelijkberechtiging en ze écht helpen, want wat we nu doen is halfslachtig. Wat hem betreft maakt staatssecretaris Tommel een goed begin door de Woonwagenwet af te schaffen'. Einde citaat. Zie De Volkskrant, 22 juli 1997.

Staatssecretaris Tommel (kabinet-Kok, 1994-1998) is niet stil gaan zitten. Hij denkt dat het tekort van 2400 standplaatsen voor woonwagens uiterlijk 2003 weggewerkt is. Hij hoopt met een plan van aanpak het tekort weg te werken. Hij denkt ook woningcorporaties zo ver te krijgen dat ze woonwagencentra willen overnemen tegen een zogenaamde *brutering*. Waar het gaat om woonwagencentra die gedeconcentreerd moeten worden over een regio, wil Tommel tot afspraken komen met alle betrokkenen, waaronder de gemeenten. Hij zei dat 10 maart 1998 in de Tweede Kamer. De Tweede Kamer wil net als Tommel *opheffing van de 'discriminerende' Woonwagenwet*.

Op aandringen van de Tweede Kamer gaat Dick Tommel op zoek naar 170 miljoen gulden die nodig is voor de financiering van de opheffing van de laatste 17 grote centra. Dat budget is nodig om de bewoners in kleinere centra onder te brengen en voor het opruimen van het leeggekomen terrein. Ook dient het voor de overdracht van de wagens aan de woningcorporaties. In 1999 zou de Woonwagenwet verdwijnen en de zouden de woonwagens onder het regime van de woningcorporaties komen.

Maar zijn opvolger, staatssecretaris Johan Remkes (kabinet-Kok II) meldt in oktober 1998 dat het budget er niet is. Hij kan derhalve provincies en gemeenten niet dwingen de grote centra op te heffen. Hij is ook van mening dat het rijk de opheffing niet moet doorzetten als provincies en gemeenten in overleg met de bewoners het centrum willen handhaven. Als ze echter besluiten om het centrum op te heffen zal de staatssecretaris per geval bekijken hoeveel budget daarvoor van het Rijk nodig is.

In de afgelopen jaren zorgde de sluiting van grote woonwagencentra al meerdere malen voor verzet van de bewoners. De politie moest bij de ontruiming geweld gebruiken.

Dat betekent dus dat de provincies en gemeenten zelf mogen bepalen wat ze met de grote woonwagencentra doen.

*Antwoord op vraag a:* Er is geen sprake van een verhuld karakter van de beleidsbeëindiging. In deze casus zien we wel dat beleidsbeëindiging speciaal beëindigingsbeleid vereist: overdracht woningen aan corporaties, geld voor opruiming, enz.

*Antwoord op vraag b:* Het woonwagenbeleid wordt op Rijksniveau op termijn wel volledig beëindigd maar de staatssecretaris Remkes biedt nadrukkelijk ruimte voor voortzetting van lokaal beleid. Op korte termijn blijft de staatssecretaris bereid om naar budget te zoeken voor afbouw.

### ***Literatuur voor nader onderzoek***

- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (eds.), Policy dynamics, University of Chicago Press, Chicago, 2002.

- Pouw, R., 50 Jaar nationaal sportbeleid – Van vorming buiten schoolverband tot sociale vernieuwing, Tilburg, 1999 (diss.).

## **10 Beëindiging in soorten**

Beleidsbeëindiging blijkt een verzamelbegrip, waarachter verschillende categorieën schuil gaan. Onderscheiden wordt tussen *integrale* en *partiële* beëindigingen. Als voorbeelden van integrale beëindigingen kunnen dienen: het zelfstandig worden van Suriname, de mijnsluitingen en de voltooiing van het Oosterscheldeproject. Integrale beëindiging van een beleidssector of operationeel beleidsprogramma - bijvoorbeeld een wet -, komt veel minder vaak voor dan partiële beëindiging. Een bekende vorm van partiële beëindiging is bezuiniging op bepaalde uitgaven, bijvoorbeeld door verhoging van de drempelwaarde om voor een subsidie in aanmerking te komen. Of een beëindiging volledig is, hangt af van het niveau van analyse. Als men een te

beëindigen beleidsprogramma niet op zich beschouwt maar als onderdeel van een meer omvattend beleid, is de beëindiging meestal niet integraal, maar partieel. De operatie 'Selectieve krimp en groei' (SKG) was een bezuinigingsoperatie met een waarneembaar begin en einde. Maar het vormde een onderdeel van het hoger onderwijsbeleid.

Toch is het onderscheid tussen integrale en partiële beëindiging niet zonder zin. Om verschillende redenen is er namelijk sprake van een bijzondere relatie tussen partiële en integrale beëindiging. Ten eerste kunnen successievelijk gezette kleine stapjes, als in een dominospel, een volledige beëindiging tot gevolg hebben. Een subsidieregeling kan zo worden verminderd dat de effecten steeds geringer worden, zodat het besluit om de regeling af te schaffen voor de hand liggend wordt. Ten tweede is volledige beëindiging zelden echt volledig. Zo blijft ook na afsluiting van het Oosterscheldeproject beheer en onderhoud van het infrastructureel werk nodig. Een beleid dat tot de oplossing van een maatschappelijk probleem heeft geleid, wordt meestal integraal beëindigd. Wat er resteert van een vrijwel volledige beëindiging wordt een *beleidsrest* genoemd. In sommige gevallen wordt volledige beëindiging niet gerealiseerd omdat een overheid vergeet om 'volledig op te ruimen'. Er resteert dan een onbedoelde beleidsrest. Soms is een beleidsrest een gevolg van het inzicht dat een beleidsimpuls in de toekomst niet wordt uitgesloten.

Beëindiging kan een proces van *korte* of *lange duur* zijn. Een langzaam proces kon worden aangeduid als 'phasing out': geleidelijke inkrimping. Motieven hiervoor zijn: vrees voor weerstand of het bewaren van een beleidsrest 'voor het geval dat ...'. Een terminatie in een klap ('big bang-termination') wordt vooral toegepast bij financiële regelingen, om een laatste greep uit de 'ruif' te voorkomen. Een voorbeeld hiervan vormt het schrappen van de bijzondere regionale toeslag uit de Wet Investeringsrekening (WIR) en later van de WIR zelf. Wij komen in de volgende paragraaf nog op het tijdpad van beëindigingen terug.

Soms lijkt een beleid vrijwel 'dood', maar treedt na enige tijd een herleving van de activiteiten op dat terrein op. Dit kan het *Lazarus-fenomeen* genoemd worden. Beleid dat tijdelijk wordt ingekrompen, wordt daarmee partieel beëindigd. Maar later kan die partiële beëindiging weer ongedaan worden gemaakt. Zo werd het op een bepaald moment ingekrompen budget voor onderzoek naar kruisraketten in de V.S. later weer vergroot. Vervolgens werd dit de opstap voor de daadwerkelijke ontwikkeling van deze wapens. Het prijsbeleid is in Nederland vrijwel verdwenen. Toch is een kleine afdeling achter de hand gehouden om de 'know how' vast te houden, die kan worden gebruikt als de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Een dergelijke ontwikkeling wekt de indruk van een phoenix die uit de as herrijst.



## *Casus*

### *Volkstelling als Phoenix*

In 1971 werd de volkstelling onder veel protest gehouden. De telling van 1981 werd vervolgens eerst uitgesteld, waarna afstel volgde. Tenslotte werd de Wet op de volkstelling ingetrokken. Daarmee kwam een einde aan een reeks volkstellingen, waarmee in 1829 een begin was gemaakt.

Fractie leider Frits Bolkestein vraagt zich begin juni 1997 af of het zin heeft in 2001 weer een volkstelling in Nederland te houden. Hij stelde dat iedereen gesteld is op privacy. Maar een moderne verzorgingsstaat is bij uitstek afhankelijk van statistische gegevens en onderzoek. Zo moet bijvoorbeeld bekend zijn hoeveel woningen door wie bewoond worden en wie waar illegaal woont. De bescherming van de privacy kan ook worden overdreven, meent hij.

Kamerlid Peter Rehwinkel had de kwestie eerder ook aan de orde gesteld. De reactie van CBS-zijde was toen dat de noodzaak voor een nieuwe volkstelling onvoldoende aanwezig was.

Het CBS heeft door middel van onderzoek onder steekproeven getracht de gevolgen van een ontbrekende volkstelling op te vangen. Het nadeel van dergelijk onderzoek is dat regionale en gemeentelijke gegevens dan voor sommige doeleinden onvoldoende precies zijn. De demograaf A. Kuijsten meent dat volkstellingen nuttig zijn als er vrijwillig aan wordt meegewerkt en de gegevens ook voor gemeentelijke doeleinden gebruikt kunnen worden, onder meer om andere gegevens mee te vergelijken. De afkeer van de volkstelling lijkt van tijdelijke aard te zijn geweest. Het onderwerp speelt niet of nauwelijks in omliggende landen. Zie o.a. NRC, 5 juni 1997.

Sommige beleidsbeëindigingen zijn voor de hand liggend gegeven het object van het beleid. Een natuurlijke beëindiging is het gevolg van de realisatie van bepaalde doeleinden ('de klus is geklaard'), of een gevolg van demografische ontwikkelingen ('de school staat leeg') of technologische ontwikkelingen ('geavanceerdere technologie maakt verdere vliegtuigproductie van type x overbodig'). Naast 'natuurlijke' beëindigingen bestaan er 'onnatuurlijke' beëindigingen. Deze zijn te omschrijven als terminaties op financiële, evaluatieve, ideologische en/of andere gronden. Deze onnatuurlijke beëindigingen krijgen in deze bijdrage verder de meeste aandacht. Zij zijn ook het meest object van politieke strijd en discussies rond het overheidsbeleid.

Een volgend onderscheid is dat tussen *gewenste* en *afgedwongen* beëindiging. Het onderscheid is voor een deel terug te voeren op het gezichtspunt dat wordt gehanteerd en de positie die in een politieke discussie wordt ingenomen. Het beperken van de productie van Concorde-vliegtuigen is onder invloed van maatschappelijke impulsen afgedwongen en was geen beoogde doelstelling van de Franse overheid. Ook de bestuurders van het openbaar lichaam Rijnmond

beschouwden het einde van hun organisatie als afgedwongen en verzetten zich dan ook heftig.

Een volgend onderscheid is dat in beëindigingen die het gevolg zijn van bewust optreden van een actor versus beëindiging als gevolg van *'een bal, die eenmaal aan het rollen is geraakt'*. Zo kan het uitblijven van een beslissing over welke ziekenhuizen in een regio zullen worden gesloten tot gevolg hebben dat specialisten een goed heenkomen zoeken. Op de afwezigheid van groei en de dreiging met opheffing wordt geanticipeerd: beleidsbeëindiging wordt in een dergelijke situatie een zichzelf waarmakende voorspelling.

Daarmee komen wij op *bedoelingen* als onderscheidend criterium. Soms wil de terminator een volledige beëindiging, soms wil hij volstaan met 'minder' dan waarop hij inzet. Het gedeeltelijk of geheel terugnemen van een beëindigingsvoorstel kan als reden hebben dat de beëindiging op verzet stuit. Een reden kan ook zijn dat een alternatief voorhanden is of dat het de bedoeling niet is om te termineren, maar slechts om te revitaliseren. De dreiging met beëindiging wordt achter de hand gehouden voor het geval die revitalisatie niet lukt. Illustraties hiervan vormden de voorgestelde fusies en vormen van samenwerking in het hoger beroepsonderwijs in de jaren tachtig. Soms is een terminator ook verplicht om een voorstel voor organisatie x te doen, ook al wil hij die niet, maar dient het voorstel om de opheffing van andere organisaties te legitimeren. Dergelijk strategisch gedrag is moeilijk te achterhalen. Het is niet onaannemelijk dat de bewindsman voor Binnenlandse Zaken in het kabinet-Lubbers-I, gegeven de poging tot opheffing van vele externe adviesorganen, ook de Raad voor het Binnenlands Bestuur onder de loep moest nemen. Hij deed dat dan ook, om uiteindelijk te besluiten dat adviesorgaan niet op te heffen.

### ***Achtergrond***

#### ***Beleidsdynamiek tijdens de verkiezingscampagne van 1998***

De campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen in 1998 ging ook over beleidsbeëindiging ('policy termination') of beleidsopvolging. ('policy succession'). Een voorbeeld was de afschaffing van de aftrekbaarheid van hypotheekrente (voorstel PvdA-congres; afstand hiervan door Kok). Een ander voorbeeld betrof een eigen bijdrage-regeling.

Kamerlid Oudkerk (PvdA) pleitte voor afschaffing van de eigen bijdrage aan het ziekenfonds. 'De regeling is een onzinnig paars compromis', zei hij 27 april 1998 tijdens een congres over de toekomst van de zorgsector. In het paarse regeerakkoord uit 1994 stond dat er een eigen risico van tweehonderd gulden moest komen bij wijze van 'remgeld'. Daarbij moeten ziekenfondspatiënten de eerste twee honderd gulden

aan zorgkosten zelf betalen. Dat bleek politiek onhaalbaar vanwege de inkomensgevolgen voor laagstbetaalden.

Na twee jaar politiek touwtrekken rolde een compromis uit de bus: een eigen bijdrage voor ziekenfondsverzekerden met een compensatieregeling voor chronisch zieken, ouderen en minima. Daarbij betalen fondspatiënten twintig procent van de kosten met een maximum van twee honderd gulden per jaar. Deze eigen bijdrage-regeling is operationeel sinds 1 januari 1998.

De VVD wil in een volgend kabinet het liefst het oorspronkelijke voorstel van een risico doorvoeren.

### *Recente literatuur*

- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (eds.), *Policy dynamics*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Boom, B. van der, *Atoomgevaar? Dan zeker BB – De geschiedenis van de Bescherming Bevolking*, SDU, Den Haag, 2000.
- DeLeon, P., *Afterward: the once and future state of policy termination*, in: *International Journal of Public Administration*, jrg. 20, 1997, pp. 33-46.
- Daniels, M.R., *Implementating policy termination: health care reform in Tennessee*, in: *Policy Studies Review*, 1996, pp. 353-374.
- Daniels, M.R., *Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools*, in: *Policy Sciences*, 1995, pp. 301-316.
- Daniels, M.R., *Terminating public programs: an American political paradox*, M.E. Sharpe, Armonk, 1997.
- Daniels, M.R., *Theories for the implementation of public programs, policies and organizations*, in: *International Journal of Public Administration*, 1997, pp. 113-125.
- Kleistra, Y., *Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken*, Eburon, Delft, 2002.
- Vries, M.S. de, *Het idee van beleidsgeneraties*, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr. 3, pp. 207-232.

## **11 Motieven voor beleidsbeëindiging in de praktijk**

In de praktijk wordt een veelheid aan motieven voor beleidsbeëindiging gebruikt. Wij gaan er een aantal na (en houden daarbij een ruime omschrijving van beleidsbeëindiging aan).

- a. Zo kan het zijn dat een beleid het beoogde effect had en het probleem waarop dat beleid was gericht is opgelost. Eerder noemden wij dat een natuurlijke vorm van beleidsbeëindiging. Te denken is aan de opvang van gevolgen van de Watersnood-ramp van 1953. Nadat de bedreiging was weggenomen en de

materiële nood van de slachtoffers was gelenigd, kon het beleid worden beëindigd.

- b. Het beleid lost het probleem waarop het gericht was niet op of scheidt nieuwe problemen. De argumentatie zal er dan op gericht zijn om duidelijk te maken dat het beleidsmiddel dat in het verleden werd gehanteerd erger was dan de kwaal. Subsidies aan bedrijven die het economisch slecht gaat, kunnen hier als voorbeeld dienen.
- c. Het beleid wordt geconfronteerd met maatschappelijke, technologische en demografische ontwikkelingen. Daardoor verschuiven de problemen waarmee de overheid wordt geconfronteerd. Het bestaande beleid moet worden aangepast of er moet nieuw beleid worden ontwikkeld. Een voorbeeld vormen de mijnsluitingen. De aardgasvondsten in het noorden van het land maakten de economisch toch al marginale delving van kolen overbodig. Het gevolg was dat de overheid een beleid moest ontwikkelen om het verlies aan werkgelegenheid voor Zuid-Limburg op te vangen.
- d. Het beleid is aan slijtage onderhevig. Wat oorspronkelijk duidelijke beleidseffecten had, heeft dat na enige tijd niet meer. Dat kan een reden zijn om dat beleid af te schaffen of er maar verder weinig aandacht meer aan te besteden. De controle op het alcoholgebruik door automobilisten is een voorbeeld. De grootscheepse controles in de jaren zeventig leidden tot gedragsverandering bij automobilisten. De vraag werd belangrijk wie er zou rijden. Maar het effect van die campagnes sleet in de loop der jaren. Die grootscheepse controles zijn nu dan ook verleden tijd.
- e. De financiële consequenties van een beleid zijn veel groter dan verwacht. Daarom moet het beleid in deze vorm worden beëindigd. Voorbeeld is de afschaffing van de premies verkregen op grond van de Wet Investeringsrekening (de WIR). Van de ene dag op de andere werd het premiepercentage op nul gesteld.
- f. Het beleid kan elders doelmatiger uitgevoerd worden. Dat is een reden voor de afstoting of uitbesteding van taken door de overheid en de introductie van vormen van verzelfstandiging. Voorbeelden zijn het inhuren van particuliere ondernemingen voor het ophalen van huisvuil en het verpachten van restauratieve voorzieningen in overheidsgebouwen.
- g. Aan beëindigingsvoornemens kunnen meer in het algemeen twee soorten motieven ten grondslag liggen: algemene en meer specifiek op een bepaald

beleid gerichte motieven. Tot de motieven van algemene aard zijn vooral financieel-economische overwegingen te rekenen. Beleidsbeëindiging is echter in lang niet alle gevallen verbonden met bezuinigingsbeleid. Voorstanders van nieuw beleid kunnen inhoudelijke bezwaren tegen het bestaande beleid aanvoeren. Beleidsbeëindiging is daarmee niet een destructieve, maar een constructieve daad. Het overheidsbeleid kan er door worden verbeterd.

### **Achtergrond**

#### ***Beleidsbeëindiging na succes: afschaffing bollebozenbeurs?***

*Vraag:* de eventuele afschaffing van de zgn. bollebozenbeurs is te typeren als ..... beleidsbeëindiging door chronisch falen, door succes, door een financieel tekort, door ondoelmatige uitvoering, door bezuinigingsnoodzaak? Lees de gegevens.

- *Beleidsinhoud.* In 1997 besloten de drie technische universiteiten studiebeurzen te verstrekken aan extra getalenteerde en gemotiveerde eerstejaarsstudenten in technische studies als bijvoorbeeld elektrotechniek en technische informatica. De beurs zou bestaan uit een eenmalig bedrag van 5000 gulden. De beurzen worden betaald door bedrijven en universiteiten samen - alleen in Eindhoven betalen de bedrijven volledig.

- *Doel.*

a Met de beurzen willen deze universiteiten de keuze van vwo'ers voor technische studies bevorderen. Vanwege de sterk verkorte studiefinancieringsduur en het vereiste straffe studietempo schrikken aankomende studenten terug voor een als zwaar bekend staande bètastudie. Dat was de redenering. Een financiële tegemoetkoming zou deze twijfelaars alsnog over de streep trekken.

b Ook wilden de universiteiten een politiek signaal afgeven. Wanneer de arbeidsmarkt kampt met een groot tekort aan technici, dan is het de tak van de overheid om technische studies aantrekkelijk te maken, althans dat vonden de universiteiten toen.

- *Resultaat.* In 1997-1998 kon de TUEindhoven 40 eerstejaars en in het studiejaar 1998-1999 tachtig studenten voorzien van de bollebozenbeurs. De instroom van eerste jaar bij de drie TU's is toegenomen. Aan de TUE nam de instroom in 1997 met 9 procent en in 1998 met 10 procent toe. Daarmee is de opzet geslaagd, althans volgens de TUE. De TU Twente reikte in 1997 en in 1998 150 bollebozenbeurzen uit. Ook daar denkt men aan beleidsbeëindiging. Wel blijft een 'garantiebeurs' op die universiteit bestaan, die zou eerste jaars de mogelijkheid geven binnen 5 maanden van studie te wisselen zonder dat dat een studieschuld oplevert. De universiteit Delftse universiteit gaf de laatste twee jaar ongeveer 200 studenten een b-beurs.

- *Voornemen.* De drie technische universiteiten van Twente, Eindhoven en Delft zijn van plan om in 1999 de zogeheten bollebozenbeurs voor technische studies af te schaffen. Reden hiervoor is dat het aantal studenten aanzienlijk is toegenomen als

gevolg van het verbeterde imago van de studies. Het tekort aan bèta's staat inmiddels hoger op de politieke agenda. Eind september 1998 wordt een definitief besluit verwacht maar enkele universiteiten denken al aan het stoppen met de faciliteiten (NRC, 080998).

Antwoord: op grond van de verstrekte gegevens is de eventuele afschaffing van de zgn. bollebozenbeurs is te typeren als beleidsbeëindiging door succes.

### ***Achtergrond***

#### ***Welk motief ligt ten grondslag aan het voorstel van Wijers?***

'Minister Wijers (Economische Zaken) overweegt de Vestigingswet, die regels voorschrijft voor iedereen die een bedrijf wil starten, af te schaffen. De minister is en verklaard tegenstander van allerlei kunstmatige barrières, die een behoorlijke marktwerking in de weg staan. Dat bewijst hij bij het afbreken van kartels en eveneens inzake openstelling van winkels.

In de regelgeving voor startende ondernemers is al veel geschraapt en versoepeld. Maar minister Wijers wil, eerder dan in de bedoeling ligt, overgaan tot een evaluatie van het nieuwe vestigingsregime en eventueel tot volledige afschaffing daarvan. Dat zou toe te juichen zijn, ware het niet dat zo'n maatregel de doodsteek betekent voor het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Wie nu wil starten heeft minimaal vbo plus een vervolgopleiding in het kader van het leerlingwezen nodig of stroomt door naar het middelbaar beroepsonderwijs.

Voor veel leerlingen zal afschaffing van de Vestigingswet een signaal zijn dat zij hun school niet hoeven af te maken. en dat kan toch nooit de bedoeling zijn. Kennelijk heeft de minister vergeten zijn ambitieuze plannen met zijn collega's van Onderwijs af te stemmen'. Redactioneel van De Telegraaf 081197.

Het motief van Wijers is een algemeen motief: marktwerking bevorderen. De minister zal ook willen wijzen op maatschappelijke ontwikkelingen, maar dat staat niet in dit bericht.

#### ***Casus: Maatregel leerlingwezen wordt niet heroverwogen***

Het kabinet-Kok stelde in 1996 vast dat het aantal leerwerkplekken in het leerlingwezen in drie jaar tijd moest toenemen van 17.000 plaatsen tot in totaal 114.000. Om dat mogelijk te maken, kregen werkgevers belastingvoordelen. Dan moesten ze wel leerlingen uit het leerlingwezen aannemen. Deze scholieren werken dan vier dagen per week voor hun (nieuwe) baas en gaan een dag per week naar school.

De maatregel van het kabinet-Kok uit 1997 om binnen drie jaar 17.000 extra arbeidsplaatsen te scheppen voor leerlingen uit het leerlingwezen, komt niet van de grond, aldus de Algemene Rekenkamer (1998) in *'Fiscale faciliteit voor het*

*leerlingwezen*'. Minister van OC&W Ritzen is er ten onrechte vanuit gegaan dat belastingvoordelen werkgevers ertoe aanzetten meer werkplekken te scheppen. De *gedragsassumpties* van de bedenkers van de maatregel over werkgevers kloppen dus niet. Men kan het ook anders stellen: *de beleidstheorie* achter de maatregel deugt niet.

MKB Nederland, de organisatie die werkgevers in het midden- en kleinbedrijf verenigd, is het met de Algemene Rekenkamer in grote lijnen eens.

Is er reden voor begrip voor de bewindslieden? Weinig, want de Algemene Rekenkamer (AR) schrijft dat door de PvdA-bewindslieden Ritzen en Melkert (SoZaWe) 'onvoldoende' rekening is gehouden met 'bestaand onderzoek'. Van heroverwegen van de maatregel, wat de Algemene Rekenkamer bepleit, willen ze niets weten. Ze vechten de analyse zelfs aan. De invoering van belastingvoordelen was en blijft volgens de bewindslieden gerechtvaardigd. Volgens Ritzen heeft de maatregel al geleid tot 'meer leerlingen in het leerlingwezen' maar de AR trekt dat in twijfel. Volgens de onderzoekers is sprake van 'onnauwkeurige metingen en versturende invloeden'.

Werkgevers laten zich bij het aannemen van personeel amper door belastingvoordelen leiden. Economische motieven spelen daarentegen de hoofdrol, niet belastingvoordelen. Een enquête die de AR uitvoerde onder landelijke organisaties die werkervaringsplekken voor leerlingen werven, liet dat zien. Van de 21 betrokken organisaties zeggen er zeventien dat loonkostensubsidies geen rol van betekenis spelen.

De bewindslieden willen de fiscale maatregel niet heroverwegen. MKB Nederland, hoewel het eens met de AR, wil de fiscale voordelen echter laten bestaan. De belastingvoordelen hebben slechts een katalyserende werking. Ze zijn een zetje in de rug.

### ***Lessen***

De casus bevat enkele lessen.

- *Afzwakken oorspronkelijke beleidstheorie achter beleid.*

In een economisch (redelijk) gunstige periode, waarin geen noodzaak tot bezuinigingen op ineffectieve maatregelen aanwezig is, rechtvaardigen bestuurders een financieel voordelige maatregel voor bepaalde groepen door de oorspronkelijke beleidstheorie in de maatschappelijke discussie over de evaluatieresultaten af te zwakken. De beleidsinitiator schuift op door in zijn rechtvaardiging voor beleidscontinuïteit naar de gebleken resultaten te kruipen. Er ontstaan argumenten als: 'de maatregel is misschien niet bepalend maar toch een zetje in de rug voor ...'.



En/of: 'de maatregel is nog onvoldoende bekend'. En/of: 'de maatregel moet nog echt doorwerken; deze is pas kort geleden ingevoerd'.

- *Negatieve evaluatie is onvoldoende voor beleidsbeëindiging.*

Wil er sprake zijn van het heroverwegen, aldus DeLeon in een samenvatting van onderzoek. Dat blijkt ook in dit geval. DeLeon meende - vrij vertaald - dat meestal drie impulsen voor beleidsbeëindiging in combinatie nodig zijn *om de doorslag te geven*:

a negatieve beleidsevaluatie,

b financiële druk ('bezuinigingsnoodzaak'; economisch tij) en

c een ideologisch klimaat waarin het staande, negatief geëvalueerde beleid niet goed meer past.

Van deze drie is in deze casus slechts een factor aan de orde.

- *Cadeau-effect.*

De casus maakt duidelijk dat het fiscale voordeel iets van een *cadeau-effect* heeft. Dit verklaart waarom het MKB de continuïteit van beleid op prijs stelt.

### **Literatuur**

- Algemene Rekenkamer, Fiscale faciliteit voor het leerlingwezen, Den Haag, 1998.

## **12 Hoe zwaar kan een beëindiging zijn?**

De beëindiging van objecten kan een gecompliceerde aangelegenheid zijn. Maar dat is niet in alle gevallen in dezelfde mate het geval. Er bestaan verschillen in 'beëindigbaarheid'. Sommige activiteiten van de overheid zijn gemakkelijker te beëindigen dan andere.

- *Klein is fijn.*

Beleidsprogramma's blijken eenvoudiger te beëindigen dan bepaalde functies, die de overheid vervult. In moderne westerse landen is de beëindiging van functies die door de overheid worden vervuld, met uitzondering van de afschaffing van het koloniale beleid, schaars. De verklaring ervoor is dat functies zich uitkristalliseren in beleidsprogramma's en organisaties. Functies als defensie en welzijnsbevordering zijn, na een proces van rechtvaardiging en strijd, diep verankerd in de publieke sector.

- *Jong maakt kwetsbaar.*

Wie beleid wil beëindigen moet het dus 'kleiner' of op een lager niveau zoeken. Beleidsprogramma's of onderdelen zijn eenvoudiger te bekritisieren dan meeromvattend sectorbeleid. De beëindiging van afzonderlijke, kleine programma's is dan ook minder gecompliceerd dan voor een complete sector. Organisaties blijken gemakkelijker te beëindigen dan functies, maar weer moeilijker dan beleidsprogramma's (vergelijk Kaufman, 1976). Daarbij speelt ook de leeftijd van

organisaties een rol. Hoe ouder een organisatie, hoe geringer de kans op ontmanteling. Dat geldt ook voor adviesorganen.

*- Verschil in domein en tijd.*

De beëindigbaarheid van beleid verschilt ook per terrein. Sociale zekerheidsprogramma's zijn gemakkelijker object van beleidsbeëindiging dan belastingvoordelen. Verder verschilt beëindigbaarheid in de tijd. In een fase van ontspanning tussen Oost en West zijn defensieprogramma's veel kwetsbaarder dan tijdens de Koude Oorlog. Zeker als er daarbij een noodzaak tot vermindering van de overheidsuitgaven bestaat, zijn zij gauw het slachtoffer.

*- Maatschappelijke verankering.*

De kans op falen blijkt tamelijk groot bij beleidsobjecten die een grote symbolische betekenis hebben en verankerd zijn in het maatschappelijke waardenpatroon. Zo is een decoratiestelsel niet of nauwelijks te veranderen, hoewel regeringen al jaren meedelen daartoe te willen overgaan. Hoewel sprake is van geringe materiële beëindigingskosten en politieke prikkels voldoende aanwezig zijn lijkt het maar niet te lukken. Verbeteringen in de strategie voor de beleidsbeëindiging helpen in dergelijke gevallen ook vrijwel niet. Er zijn diverse pogingen gedaan om 'Bronbeek', het tehuis voor oud-KNIL-militairen, op te heffen, maar deze pogingen liepen op niets uit.

*- Zichtbaarheid.*

De zichtbaarheid van beleid blijkt een verder differentiërende factor. Is sprake van direct voor burgers relevant en zichtbaar beleid (bijvoorbeeld huursubsidie), dan zal een beëindigingspoging meer controversen oproepen dan beleid dat indirect van betekenis en minder zichtbaar is, zoals bijvoorbeeld subsidies aan koepelorganisaties. De kans op falen is bij andere onderwerpen geringer. Stagnatie blijkt niet problematisch als het object amper of niet aansluit op en verankerd is in maatschappelijke waardenoriëntaties, zoals het geval was bij de opheffing van de Bescherming Bevolking (Van der Boom, 2000). De bewindsman werd in dit geval herhaaldelijk door het parlement teruggefloten, zonder dat deze interventies tot uitstel leidden. De basis voor een effectieve anti-beëindigingscoalitie was te gering en de terminator bood een alternatief.

*- Wat stevig staat, valt niet makkelijk om.*

De instrumentering van het beleid maakt eveneens verschil. Naarmate een beleid een zwaardere instrumentering kent, is de kans op beëindiging geringer. Een wet is een zwaar instrument; subsidies, voorlichting en overleg zijn lichtere instrumenten. Een wet is relatief moeilijk af te schaffen, zeker als dit instrument een groot apparaat voor de toepassing ervan kent.

- *Wat voor velen is, blijft makkelijker dan wat voor weinigen is.*

In de Verenigde Staten heeft sociale zekerheid een selectieve vorm aangenomen. Er wordt wel beweerd dat dit het gevolg is van de scherpe scheidslijnen in de Amerikaanse samenleving. Hoe dit ook zij, die scheidslijnen blijven in stand. De legitimiteit van de arrangementen blijven in hoge mate afhankelijk van de groepen die gebruik van die arrangementen maken. Voorzieningen waar vooral African-Americans gebruik van maken zijn kwetsbaar voor bezuinigingen en kennen derhalve geen grote legitimiteit. Voorzieningen die zich evenwel op de grote Amerikaanse middenklasse van blanken richten blijken vrijwel onaantastbaar. Gebleken is dat president Reagan er niet in slaagde om wezenlijke veranderingen in de pensioenvoorzieningen door te voeren (Lieberman, 1998).

### **Literatuur**

- Lieberman, R., *Shifting the color line: Race and the American welfare state*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

### **Casus: eigen bijdrage inruilen voor eigen risico?**

Jong beleid in de gezondheidszorg is kwetsbaar. Dat geldt zeker voor de eigen bijdrageregeling. De uitvoeringskosten worden niet als laag gepercipieerd en de effectiviteit is niet zonder meer overtuigend..De PvdA wil af van de eigen bijdrage maar de VVD heeft bedenkingen.

De zorgverzekeraars melden zich in 1998 bij de kabinetsinformateurs Kok, Borst en Zalm. De zorgverzekeraars willen af van de eigen bijdrage want die kost meer dan die opbrengt, mede door de bureaucratische inefficiency ('rompslomp'). In 1997 voerde minister Els Borst een eigen bijdrage in voor ziekenfondspatiënten. Zij moesten maximaal 200 gulden betalen. Doel hiervan was dat burgers minder snel naar de dokter gaan en de kosten voor de gezondheidszorg onnodig opjagen. De gedachte was begrijpelijk. Zolang alles automatisch wordt vergoed beseffen de burgers onvoldoende wat gezondheidszorg kost. Maar was de eigen bijdrage een effectief en efficiënt middel? Volgens de zorgverzekeraars is de maatregel niet efficiënt en weerhoudt die burgers geenszins van een bezoek aan de dokter. Is de eigen bijdrage daarvoor dan te laag? En: als de eigen bijdrage burgers weghoudt bij de arts, houdt die dan ook mensen weg die er eigenlijk wel naar toe moesten gaan maar de eigen bijdrage te hoog vinden? Een onderzoek naar de beleving van de eigen bijdrage door burgers lag er in mei 1998 nog niet. Volgens de zorgverzekeraars is een betere maatregel nodig dan het 'gehannes' met een 'medicijnknaak' of een andere vorm van eigen bijdrageregeling. De zorgverzekeraars opteren voor een eigen risico in plaats van een eigen bijdrage. De uitvoering van een dergelijke maatregel zou qua papieren rompslomp eenvoudiger en dus goedkoper zijn. Resteert de vraag of een

eigen risico een aanvaardbaar en effectief middel is: een rem op onnodige medische consumptie, geen ongewenste verdelingseffecten heeft en geen neveneffecten, zoals het achterwege laten van uit het oogpunt van gezondheidszorg gewenste medische consumptie. Mensen die het eigen risico niet kunnen betalen, zouden moeten kunnen uitwijken naar de bijstand. wordt zo de paieren rompslomp verlegd van zorgverzekeraars naar zorgverzekeraars en gemeenten?

#### *Literatuur over eigen bijdragen*

- Bakker, F., Effecten van eigen betalingen op premies voor ziektekostenverzekeringen, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1997 (diss.).
- Starmans, B., The effects of patient charges on medical utilization, expenditure, and health, Universiteit Maastricht, 1998 (diss.).
- Verkiezingsprogramma's van politieke partijen.

### **13 Wijze van selectie van objecten van beleidsbeëindiging**

Voor de selectie van objecten van beëindiging bestaan diverse methoden. In Nederland is sinds 1980 een aantal malen gebruik gemaakt van het middel om *speciale commissies* daarvoor in te stellen. De Commissie Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (commissie-Geelhoed) beoordeelde een groot aantal wetten en wetsvoorstellen op de mogelijke dereguleerbaarheid. De door de commissie gebruikte criteria, zoals de effectiviteit van regels, zijn grotendeels overgenomen in de zogenaamde Dereguleringsstoets op nieuwe regelgeving. De adviescommissie sanering planprocedures (commissie-Vonhoff) deed voorstellen ter beperking van het aantal planprocedures. De projectgroep externe advisering (commissie-Van der Ploeg) lichtte 350 permanente adviesorganen door en stelde opheffing van circa 165 organen voor.

De dereguleringscommissie was een commissie die functioneerde in het kader van deregulering als 'grote operatie'. Ook andere 'grote operaties' leverden sinds 1982 voorstellen voor gehele of partiële beëindiging op. Te wijzen valt op de heroverwegingsoperatie, de privatisering, de personeelsreductie die bekend werd als de twee-procentsoperatie en het streven naar decentralisatie. In die situatie trad de koppeling van een aantal voornemens tot beleidsbeëindiging op. Er ontstond als het ware een beëindigingscultuur. Politici kunnen er het nodige toe bijdragen om een dergelijke cultuur te stimuleren en dan van het door hen zelf gestimuleerde klimaat gebruik maken.

Minister Wijers en Sorgdrager brachten begin 1998 de notitie 'Markt en overheid' uit. De notitie bevat spelregels voor doorlichting van ambtelijke organisaties. Ze zijn ook uitgeprobeerd bij Senter, het CBS en andere organisaties. Het normenkader van de MDW-werkgroep Markt en Overheid wordt steeds vaker betrokken bij op handen

zijnde verzelfstandigingen en evaluaties binnen de rijksdienst. Zo is bij de verzelfstandiging van het Centrum voor Import uit Ontwikkelingslanden aangegeven dat toekomstige activiteiten met inachtneming van de spelregels van Markt en Overheid moeten worden verricht. Bij de evaluatie van het agentschap KNMI zijn de spelregels ook betrokken.

In een aantal gevallen zullen de aanbevelingen uit de notie leiden tot beëindiging van activiteiten omdat deze geen onderdeel zijn van de publieke taak en er private alternatieven zijn. Dit betreft bijvoorbeeld projectbeoordeling voor derden door Senter, consultancy en opleidingen voor derden door het Centraal Bureau voor de Statistiek, en activiteiten voor de Stichting Technologie Rating door het Bureau voor Industriële Eigendom.

De minister van Verkeer & Waterstaat heeft aangekondigd dat commerciële nevenactiviteiten van het meteorologisch instituut KNMI op het terrein van de informatieverstrekking aan derden wordt afgesplitst. Naar aanleiding van doorlichting van de NV Databank van de Kamer van Koophandel is besloten dat deze commerciële exploitatie van informatieproducten zal beëindigen.

Daarnaast komt de ad hoc-aanpak voor. Zo gaf een survey naar opvattingen van burgers mede aanleiding voor de intrekking van de volkstellingswet. Andere methoden zijn: *zero base budgeting* (ZBB) en toepassing van een eindtermijn in wetgeving, de zogenaamde *horizonwetgeving* ('sunset legislation'). De budgetmethode impliceert een jaarlijkse rechtvaardiging van bestaande programma's in de vorm van het doorlopen van een procedure ter bepaling van prioriteiten en posterioriteiten, mede op basis van een bestuurlijk evaluatie. Deze methode is wel als te omvattend beschouwd, als het resultaat is dat 'enige vlinders verdwijnen, maar de olifanten niet geremd worden' (vgl. DeLeon, 1987, p. 174). Horizonwetgeving houdt de opname in van een eindtermijn van bijvoorbeeld zeven jaren, waarbij tevoren een beoordeling plaats vindt van onder andere de conformiteit aan en effectiviteit van de wet. Deze institutionalisering van beëindiging hoeft niet op feitelijke beëindiging uit te lopen; zij dwingt tot een nieuwe beoordeling van die wet. Maar menige wetgever moet er niet aan denken dat het product van eindeloze discussie en strijd na enige tijd opnieuw een issue wordt. Zowel zero base budgeting als horizonwetgeving zijn in Nederland niet op grote schaal toegepast.

***Casus: de wijze van selectie bij het afschaffen eigen bijdrage aan de kruisvereniging***  
Baby's en peuters mogen gratis ingeënt worden maar sinds 1997 moeten ouders een wettelijke bijdrage betalen voor aanvullende zorg van het *consultatiebureau*. Wie minder dan drie maanden lid is de kruisvereniging moet een bedrag van F 142,50 betalen. Veel thuiszorgorganisaties voeren een *gedoogbeleid* waardoor artsen ook aan

ouders die niet betalen zorg kunnen verlenen. Maar kan op deze manier doorgegaan worden? Het Ouder- en Kindzorgcentrum Den Haag trekt aan de bel. Juist in Haagse wijken als de Schilderswijk, waar veel allochtonen en achterstandsgezinnen wonen, volgens het centrum, wordt de acceptgirokaart voor de betaling van het lidmaatschapsgeld van de thuiszorginstantie niet ingevuld. Het percentage wanbetalers is hoog, zij het dat een exact percentage niet bekend is.

Hoe komt u hierover aan informatie? Het regionale Zorgkantoor gaat over de financiën. Dit kantoor trekt over het gedogen niet aan de bel maar zodra dat wel gebeurt, is de boot aan. Volgens een manager van het Haagse kantoor zou de eigen bijdrage beter afgeschaft kunnen worden: *beleidsbeëindiging* dus.

Wat is het gevolg van deze eigen bijdrage? Dat er een tweedeling ontstaat, zeggen sommigen. Dat ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen, zeggen anderen. Artsen maken zich zorgen over ouders die wegbleven van consultatiebureaus: *vraaguitval*. Nader onderzoek wees uit dat het steeds vaker voorkomt dat artsen (vanzelfsprekend) opdracht krijgen geen extra zorg te verlenen als niet het lidmaatschapsgeld niet is voldaan. Artsen zelf blijken over het algemeen niet erg geïnteresseerd in de financiën van instellingen en trekken zich dus weinig aan van het voldoen aan lidmaatschapsgelden voor een thuiszorgorganisatie. Zij legitimeren dat beroepsmatig: zij kiezen voor het kind!

Het Comité 'Zorg voor iedereen' heeft in 1998 een advies gestuurd naar minister Borst van volksgezondheid om de wettelijke bijdrage voor aanvullende zorg van consultatiebureaus af te schaffen. De wijze van selectie is hier dus een bijzondere. Niet de overheid streeft naar beleidsbeëindiging maar een actiecomité.

#### **14 Tijdpad bij beleidsbeëindiging**

Beleid kan met verschillende snelheid worden beëindigd. Soms werd beleid *van de ene dag op andere dag* veranderd. De afschaffing van de WIR-premies waarover wij het eerder hadden, gebeurde zo plotseling.

In andere gevallen treedt een meer *geleidelijke* reductie van het beleid op. Dat is het geval bij de afwerking van aanvragen voor oorlogspensioen. Omdat het aantal aanvragen waarover nog niet is beslist daalt, wordt het beleid langzamerhand kleiner.

In weer andere gevallen gaat de beëindiging *trapsgewijs*. Studierichtingen in het universitair onderwijs die geen nieuwe studenten meer mogen opnemen kennen een dergelijke trapsgewijze afbouw: vier jaar achtereen verdwijnt er een studiejaar. Een vierde vorm van beleidsbeëindiging is de *eenmalige niveausprong*. De beleidsinspanningen worden eenmalig teruggebracht tot een lager niveau. De

kortingen op de studiefinanciering leken oorspronkelijk deze vorm te kennen, maar naderhand werd duidelijk dat sprake was van een trapsgewijze afname.

De verschillende typen worden uiteenlopend gewaardeerd. Veel overheidsmanagers prefereren een plotselinge verandering boven een geleidelijke (vergelijk Zeithaml c.s. 1983; 374). Op die wijze trachten zij anti-beëindigingscoalities en als gevolg daarvan uitstel of zelfs afstel te voorkomen. Ook geven zij de voorkeur aan een eenmalige ingreep boven een trapsgewijze. Het motto is: 'het couperen van de staart van een hond dient in een keer te gebeuren, en niet tien keer, want anders doet het tien keer pijn'.

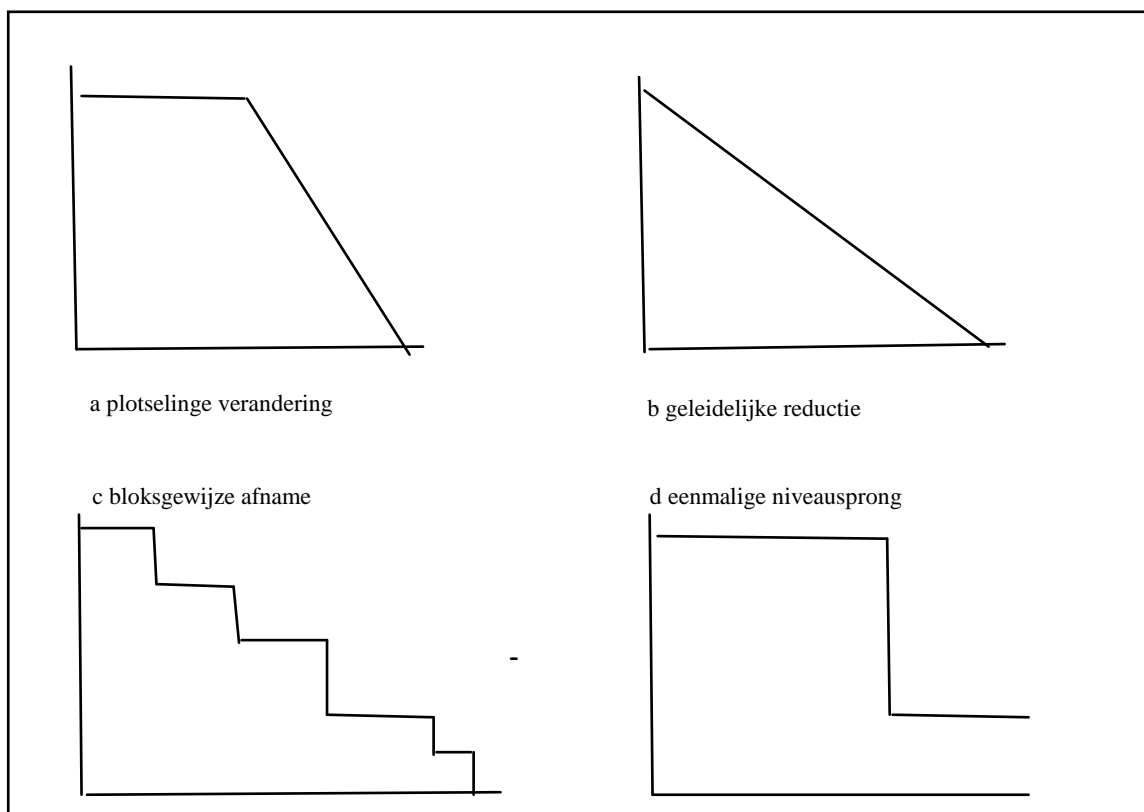
De uitvoering van beleidsbeëindiging kan snel of vertraagd geschieden, of zelfs achterwege blijven. Een voorbeeld van een relatief snelle uitvoering, op basis van een draaiboek, is de opheffing van 'Woensdrecht' als opslagplaats van kruisraketten. De feitelijke implementatie van beleidsbeëindiging verloopt, evenmin als dat bij volledig nieuw beleid het geval is, doorgaans niet zodanig dat sprake is van een mechanisch proces. Veelal zijn specifieke uitvoeringsmaatregelen en flankerend beleid, in de vorm van afvloeiing of overheveling van personeel, nodig. De aard van de maatregelen verschilt sterk naar gelang het type beëindiging. Beëindiging van beleid komt dus nooit alleen. Sommige van die deelprocessen duren langer dan andere.

Een voorbeeld van een trage, stagnerende uitvoering is de overdracht van zgn. domeinwoningen voor Zuid-Molukkers, waarvan het beheer in handen was van de Dienst der Domeinen, naar gemeenten en woningcorporaties.

De casus maakt duidelijk dat een orgaan dat betrokken was bij de uitvoering van bestaand beleid niet zonder meer over de 'know how' en legitimiteit beschikt om als uitvoerder van de beëindiging op te treden. Ten tweede blijkt dat de verbreding van de bestuurlijke aandacht naar de problemen van de bij de beëindiging betrokken cliëntengroep in het algemeen, de weg baande voor de doorbreking van de stagnatie in de uitvoering. Ook andere gevallen tonen dat de terminatoren in de uitvoeringsfase actief en alert dienen te blijven. In een context van weerstand dienen de aanwijzingen duidelijk en precies te zijn. In het algemeen kan de uitvoering sneller plaats vinden en minder gecompliceerd zijn, naarmate de barrières bij beleidsbeëindiging kwantitatief en kwalitatief geringer zijn, de condities pro beëindiging gunstiger en de cruciale succesfactoren duidelijker aanwezig zijn. De uitvoering van *'onnatuurlijke' beëindigingen* is doorgaans gecompliceerder dan die van natuurlijke beëindigingen.

Figuur: Alternatieve tijdspaden naar beëindiging volgens Zeithaml c.s.





### ***Recente literatuur***

- DeLeon, P., Afterward: the once and future state of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, jrg. 20, 1997, pp. 33-46.
- Daniels, M.R., Implementating policy termination: health care reform in Tennessee, in: *Policy Studies Review*, 1996, pp. 353-374.
- Daniels, M.R., Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools, in: *Policy Sciences*, 1995, pp. 301-316.
- Daniels, M.R., Terminating public programs: an American political paradox, M.E. Sharpe, Armonk, 1997.
- Daniels, M.R., Theories for the implementation of public programs, policies and organizations, in: *International Journal of Public Administration*, 1997, pp. 113-125.
- Kleistra, Y., Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken, Eburon, Delft, 2002.
- Vries, M.S. de, Het idee van beleidsgeneraties, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr. 3, pp. 207-232.

### **15 Barrières bij beleidsbeëindiging**

Beleidsbeëindiging blijkt gecompliceerd. Het is evenwel overdreven om Sisiphus als een patroonheilige van diegenen die een bepaald beleid willen beëindigen te beschouwen. Er bestaan immers ook succesgevallen waarbij beleid daadwerkelijk geëlimineerd is. Om tot succes te komen is het nodig de mogelijke barrières voor opheffing of beëindiging onder ogen te zien. In het algemeen zijn de volgende barrières bij beleidsbeëindiging te onderkennen.

Ten eerste is er vaak sprake van *psychologische en intellectuele aarzelings*. Beleidmakers willen doorgaans niet of nauwelijks inzien dat het beleid weinig of niets uithaalt. Dikwijls ontbreekt bovendien het zicht op een beter alternatief. Het is een zaak van zelfrechtvaardiging om een mislukking te ontkennen en nog meer middelen aan het beleid toe te voegen. Daar komt bij dat weinigen de naam willen krijgen de slagers in het openbaar bestuur te zijn. Het opbouwen van een beleid, het scheppen van nieuwe mogelijkheden is meestal veel aantrekkelijker dan het staken of sluiten van voorzieningen.

Ten tweede is te wijzen op *institutionele permanentie*. Voor de uitvoering van een bepaald beleid zijn vaak speciale organisaties opgezet. Die organisaties zijn niet zo maar verdwenen. Bovendien zal er verzet uit die organisaties komen. Ambtelijke carrières, maar al evenmin die in semi-publieke en particuliere organisaties die door middel van overheidsgeld worden gefinancierd, zijn niet gediend met opheffing. De bereidheid om materiaal aan te dragen voor een opheffingsdiscussie zal gering zijn.

Ten derde hangen barrières voor een deel samen met de *motieven*, die ten grondslag liggen aan beëindiging. Er kan niet van worden uitgegaan dat het oordeel over het nut of de doeltreffendheid van een bepaald beleid door alle betrokkenen wordt gedeeld. Dus zullen deels dezelfde discussies als destijds bij de vorming van het beleid werden gehouden, worden gevoerd.

Ten vierde wordt beëindiging bemoeilijkt door de vorming van *anti-beëindigingscoalities*. Beleid is ooit nodig geacht en een dreiging met ontmanteling kan ambtenaren, doelgroepen, pressiegroepen en politici samenbrengen. Die coalities zijn voor een deel sterker dan bij de beleidsvorming, want door het beleid zijn er klantengroepen en organisaties die grote belangen bij dat beleid hebben. Het krijgen van steun voor nieuw beleid lijkt dan ook aanzienlijk eenvoudiger dan voor de beëindiging van bestaand beleid.

Ten vijfde zijn er de *hoge beëindigingskosten*, als gevolg van het feit dat beleid infrastructurele componenten kent. Er kan besloten worden om op te houden met het gebruik van kernenergie of om een ziekenhuis te sluiten. Maar van de kosten van het beleid of het ziekenhuis is de beëindiger voorlopig nog niet af. Er staat een gebouw

dat onderhouden en beveiligd moet worden. Personeel moet in een wachtgeld-regeling worden opgenomen. Er moeten kosten worden gemaakt voor alternatieve voorzieningen. De privatisering van het Loodswezen bracht zoveel kosten met zich mee, dat de loodsen nog jaren in rijksdienst gehouden hadden kunnen worden.

Een zesde drempel wordt gevormd door *juridische barrières*. Beleid kent in veel gevallen een sterke juridische verankering en is verbonden met andere regelgeving. Aan die regels kunnen rechten worden ontleend. Wie een wet wil afschaffen moet niet alleen opnieuw een politieke discussie, met de hele adviesprocedure die daar bij hoort, doorlopen. Ook kunnen de verworven rechten een aanzienlijke sta in de weg vormen. Op de een of andere manier zullen rechten afgekocht of via een andere regeling gegarandeerd moeten worden. Het uitvechten van die rechten met de juridische procedures die daarbij horen kan jaren duren.

Een zevende barrière is *het gebrek aan politieke prikkels*. Politiek presteren komt, in de ogen van achterbannen van politieke partijen, zelden neer op het stoppen van iets. Programma's van politieke partijen bevatten doorgaans wensen over 'iets nieuws'. Beleidsbeëindiging leidt voor bestuurders tot moeilijk te reguleren conflicten, met onzekere uitkomsten. Dat perspectief lokt politici niet. Bovendien dient een overheid zich te houden aan normen van behoorlijk bestuur. Een overheid die tot zorgvuldige beleidsbeëindiging overgaat, kan zijn eigen tegenstand organiseren, waardoor de vaart uit het proces gaat. 'Vaart houden' geldt als een van de vele basisvoorwaarden voor succesvolle beëindiging.

Ten achtste kan mogelijk '*politiek prestige-verlies*' leiden tot inertie om voorstellen voor de beëindiging van bepaalde maatregelen of de opheffing van bepaalde organisaties te doen. Dat is meer het geval naarmate het om meer omvangrijke beleidsonderwerpen of objecten gaat. Want van de vroegere politieke beloften is kennelijk weinig meer over. De politici die zeiden ergens voor te staan lijken opeens van het toneel verdwenen. Weinig politici kunnen zich een dergelijke situatie veroorloven.

#### ***Recente literatuur***

- Boom, B. van der, Atoomgevaar? Dan zeker BB – De geschiedenis van de Bescherming Bevolking, SDU, Den Haag, 2000.
- DeLeon, P., Afterward: the once and future state of policy termination, in: International Journal of Public Administration, jrg. 20, 1997, pp. 33-46.
- Daniels, M.R., Implementating policy termination: health care reform in Tennessee, in: Policy Studies Review, 1996, pp. 353-374.
- Daniels, M.R., Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools, in: Policy Sciences, 1995, pp. 301-316.

- Daniels, M.R., Terminating public programs: an American political paradox, M.E. Sharpe, Armonk, 1997.
- Daniels, M.R., Theories for the implementation of public programs, policies and organizations, in: International Journal of Public Administration, 1997, pp. 113-125.
- Vries, M.S. de, Het idee van beleidsgeneraties, in: Beleidswetenschap, 1999, nr. 3, pp. 207-232.

## **16 Effecten van beleidsbeëindiging**

Wat zijn de gevolgen als een overheid tot beleidsbeëindiging overgaat? Het is in principe wenselijk dat geen negatieve gevolgen optreden, en als ze wel optreden moet overwogen worden ze acceptabel zijn, en of de kosten-batenbalans voor beleidsbeëindiging nog positief is. Wellicht zijn de negatieve gevolgen te voorkomen, bijvoorbeeld door integrale beëindiging te voorkomen en te volstaan met partiële beëindiging.

We nemen hier een casus: de eigen bijdrage voor tandartsenhulp (1998).

De eigen bijdrage voor tandartsenhulp voor jeugdige ziekenfondsverzekerden kan worden afgeschaft. Ze heeft het aantal gesaneerden, dat zijn mensen die minimaal een keer per jaar naar de tandarts gaan en hun gebit op orde hebben, niet doen toenemen. Dat concludeert TNO Preventie en Gezondheid in 1998 na een onderzoek onder duizenden jongeren in de regio Venlo-Horst-Venray. Volgens TNO-medewerker H. Kalsbeek geeft het onderzoek een indicatie voor de landelijke situatie.

Jeugdige ziekenfondsverzekerden van 13 tot 19 jaar die niet regelmatig de tandarts bezoeken, zijn, als ze hun gebit willen laten saneren, sinds 1985 verplicht bij te dragen in de kosten van de sanering. Deze eigen bijdrage die in de meeste gevallen door de ouders zal worden betaald, bedraagt vijftig procent van de saneringskosten tot een maximum van vijfhonderd gulden. Men hoopte dat de eigen bijdrage het tandartsbezoek zou bevorderen. Al snel ontstond de indruk dat het tegendeel het geval was. Op verzoek van de GGD Noord-Limburg en het Ivoren Kruis heeft de Ziekenfondsraad TNO een experiment laten uitvoeren in het proefgebied Noord-Limburg. De onderzoekers verdeelden de regio in drieën: in de subregio Venlo werd de bijbetaling voor twee jaar afgeschaft, in Horst werd de bijdrage niet afgeschaft maar werd wel extra voorlichting gegeven, in Venray tenslotte gebeurde helemaal niets. Afschaffing van de eigen bijdrage bleek geen positief effect te hebben: het aantal gesaneerden nam niet toe. Maar er trad ook geen negatief effect op. Gesaneerden die geen stok meer achter de deur hebben, blijken niet minder vaak de tandarts te bezoeken (zie De Limburger, 240398).

## **Achtergrond**

### ***Gevolg schrappen Vestigingswet?***

Minister Wijers (EZ; 1994-1998) overwoog eind 1997 om de Vestigingswet, die regels voorschrijft voor iedereen die een bedrijf wil starten, af te schaffen. In de regelgeving voor startende onderneming was toen al veel geschrapt en versoepeld. Maar minister Wijers wil toch eerder dan bedoeld overgaan tot evaluatie van het vestigingsregime en eventueel tot volledige afschaffing daarvan, zo bleek op 8 november 1997. Is het gevolg dat dat de doodsteek betekent voor voorbereidend beroepsonderwijs (vbo)? Wie eind 1997 wilde starten had minimaal vbo plus een vervolgopleiding in het kader van het leerlingwezen nodig of stroomt door naar het middelbaar beroepsonderwijs. Voor veel leerlingen zou het afschaffen van de Vestigingswet een signaal zijn dat zij hun school niet hoeven afmaken. Dat kan niet de bedoeling zijn. Is er afstemming gepleegd met de bewindslieden van OC&W.

## **17 Wegen naar verbetering van beleidsbeëindiging**

'Existing policies have not been designed for ready change', stellen Hogwood en Gunn (1984: 250). Er moet noodzaak zijn tot bezinning op de veranderbaarheid van beleid, opdat toekomstige generaties beleidsmakers beleid kunnen wijzigen of stoppen. Niet langer geldt dat alle beleid tot beleidsmonument te verheffen is. Het beleidsmonument van de ene generatie kan het beleidsmausoleum voor de volgende zijn. Beleid is zelden zo effectief en zo weinig aan slijtage onderhevig dat aanpassing en partiële beëindiging overbodig is. Beleidsbeëindiging en beleidsopvolging *nemen toe* onder invloed van maatschappelijke probleemverschuivingen en de daaruit voortvloeiende veranderingen in de vraag naar beleid, alsmede wanneer de financieringsmogelijkheden van de overheid beperkt zijn.

Hoe kan een aantal problemen bij de beëindiging van beleid worden voorkomen?

Behn geeft op basis van case studies '*twaalf geboden*' voor *de succesvolle beleidsbeëindiger* in spé (Behn, 1978). We noemen er enkele.

Wie succesvol wil beëindigen moet in de eerste plaats een goede analyse maken van de aard van het beleid, de eigenschappen van het beleidsobject en van de beleidsgeschiedenis. Schenk daarbij aandacht aan de beëindigbaarheid van het beleid. Zeker wanneer eerdere pogingen om het beleid te beëindigen hebben gefaald is de beleidvoerder gewaarschuwd. Kennelijk spelen andere factoren een rol dan waarmee in het verleden rekening is gehouden. Pogingen om de gezondheidszorg in ons land te reorganiseren hebben tot op heden tot weinig geleid. De tegenstand vanuit het beleidsveld vormde daarbij een belangrijke factor. Het advies is in dat geval: analyseer opnieuw, maar nu beter.

Een tweede advies luidt: laat geen proefballonnen op. Ballonnen oplaten lijkt erg slim, want je kunt zien hoe de buitenwereld reageert. Het is ook een heel nuttig middel als je nieuw beleid wilt ontwikkelen. Maar bij beleidsbeëindiging mobiliseert het testen van publieke reacties de oppositie tegen de voorstellen. Een voorbeeld hoe contraproductief dit werkt was te zien bij het voorstel tot sluiting van het Openluchtmuseum te Arnhem, aannemende dat de intentie sluiting was.

Een derde advies is om de arena waarin beleid bediscussieerd wordt te manipuleren. Het is uiterst belangrijk om te beïnvloeden wie in de discussies meedoen en wie niet. Een goede beleidsbeëindiger kan bepaalde groepen of organisaties tot de arena toelaten waardoor de belangen niet langer gelijk liggen. Ook kan hij proberen om andere actoren uit de arena te verwijderen. Maar dat is meer risicovol, omdat hij die groepen buiten de arena alsnog kan tegenkomen, zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken in de paspoortaffaire leerde toen het de Staatsdrukkerij buiten de arena had gewerkt.

De kans op falende beleidsbeëindiging is groter als een terminator zich slechts op een van beide categorieën, beleidsinhoudelijke of financieel-economische, motieven beroept dan in geval van een combinatie: de argumentatie zal te 'schraal' blijken en het aantal bondgenoten zal te beperkt zijn. Motieven zijn belangrijk, dus zorg, zo luidt het vierde advies, dat je ze ruim voldoende in voorraad hebt. En laten het niet alleen financiële argumenten zijn.

#### ***Literatuur over beleidsveranderingen***

- Aarts, C.W.A.M., Democratische vernieuwing 1976-1996, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 6, pp. 6-11.
- Boom, B. van der, Atoomgevaar? Dan zeker BB – De geschiedenis van de Bescherming Bevolking, SDU, Den Haag, 2000.
- Coops, R. e.a. (red.), Van overheid naar markt, Sdu, Den Haag, 1995.
- Denters, S.A.H., 1976-en 1996: Reorganisatie binnenlands bestuur, 1996, nr. 9, pp. 31-36.
- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid: het politiek-bestuurlijk succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in: Bestuurswetenschappen, 1996, nr. 6, pp. 439-456.
- Hogwood, B.W. en B.G. Peters, Policy dynamics, Boston, 1983.
- Hogwood, B.W. en B.G. Peters, The dynamics of policy change: policy succession, in: Policy Sciences, 1982, pp. 225-245.
- Hulsen, P. en R. Reussing (red.), Keuzen maken: Nederland tussen 1976 en 1996, Twente University Press, Enschede, 1996.
- Jong, P. de, A.F.A. Korsten en I.M.A.M. Pröpper (red.), Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren, vuga, Den Haag, 1997.

- Kleistra, Y., Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken, Eburon, Delft, 2002.
- Korsten, A.F.A. en A.B. Ringeling, Beëindiging van beleid en strategische beleidsverandering, in: Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Alphen, dec. 1994, E3120.
- Parsons, W., Public policy, Aldershot, 1995.
- Reussing, G.H., Nederland tussen 1976 en 1996: continuïteit en verandering op vijf beleidsterreinen, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 10, pp. 25-29.
- Ridder, J. de, 1976-1996: ruimtelijk beleid tussen continuïteit en verandering, in: openbaar Bestuur, 1996, nr. 6/7, pp. 11-15.
- Rose, R. en Ph.L. Davies, Inheritance in public policy - Change without choice, New Haven, 1994.
- Veldheer, V., 1976-1996: veranderingen in het welzijnsbeleid, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 2, pp. 3-8.
- Vries, M.S. de, Als problemen verdwijnen: het homo-emancipatiebeleid in Amsterdam, in: Beleidswetenschap, 1996, nr. 4, pp. 323-345.

#### ***Recente literatuur over policy termination***

- DeLeon, P., Afterward: the once and future state of policy termination, in: International Journal of Public Administration, jrg. 20, 1997, pp. 33-46.
- Daniels, M.R., Implementating policy termination: health care reform in Tennessee, in: Policy Studies Review, 1996, pp. 353-374.
- Daniels, M.R., Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools, in: Policy Sciences, 1995, pp. 301-316.
- Daniels, M.R., Terminating public programs: an American political paradox, M.E. Sharpe, Armonk, 1997.
- Daniels, M.R., Theories for the implementation of public programs, policies and organizations, in: International Journal of Public Administration, 1997, pp. 113-125.
- Vries, M.S. de, Het idee van beleidsgeneraties, in: Beleidswetenschap, 1999, nr. 3, pp. 207-232.

#### **18 Valt het einde te voorspellen?**

Het einde van beleid kan men proberen te voorspellen. Hoe doet men dat? Er is een paar methoden beschikbaar. Die komen in de casus aan bod, zoals de benadering om de kwaliteit van de beleidstheorie achter een beleid (het geheel van veronderstellingen over doelen van beleid, beleidsmiddelen en normatieve relaties) te bezien. Deugt die theorie niet, dan is 'het einde nabij, tenzij ...'.

#### ***Oefening: de beëindiging van de eigen-bijdrageregeling in de gezondheidszorg***

Partij 2000 is een reïncarnatie van de oude partij DS'70 van Drees junior c.s. De partij is voorstander van een (meer) efficiënt bestuur. Zij vindt dat het profijtbeginsel meer



moet worden toegepast. De partij twijfelt echter of zij in het nieuwe partijprogramma een voorstel voor een eigen bijdrageregeling in de gezondheidszorg moet opnemen.

U bent assistent van een Tweede Kamerlid van de Fractie 2000. U krijgt de opdracht om de eigen bijdrage in de gezondheidszorg die dateert van 1 januari 1997 te onderzoeken. Is die regeling destijds, medio 1998, terecht beëindigd? De partij ziet de ervaringen met die regeling als een spiegel. Hoe zou u te werk *kunnen* gaan? Tee manieren noemen we.

a *Beleidsdebat reconstrueren*. U zou de discussie in kaart kunnen brengen om zo te zien of de regeling uitvoerbaar bleek, gewenste effecten had en steun genoot bij betrokkenen.

b *Beleidstheorie beoordelen*. U zou de regels van een behoorlijke beleidstheorie kunnen loslaten op de eigen-bijdrageregeling. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen over beleid, dus over doelen en beleidsmiddelen.

De aanpakken liggen in elkaars verlengde.  
Achtereenvolgens worden beide aanpakken gevolgd.

### ***Aanpak a: beleidsdebat rond de eigen-bijdrageregeling reconstrueren***

- *De eigen bijdrage: wat het is*

Patiënten een deel van de doktersrekening laten betalen, heet 'een eigen bijdrage' leveren. 'Eigen bijdrage' en *eigen risico* zijn termen die veel op elkaar lijken maar niet gelijk zijn. Wie in het ziekenfonds zit, betaalt een eigen bijdrage voor medicijnen en huisarts. Particulier verzekerden hebben vaak van doen met een eigen risico, dat wil zeggen als ze niet voor een hoge premie kiezen waardoor hun risico nul wordt.

- *De termen 'eigen risico' en 'eigen bijdrage'*

Wat is nu het verschil tussen een eigen risico en een eigen bijdrage? Bij een eigen risico van zeg 400 gulden betaalt de verzekerde de eerste f 400,- zelf alvorens de verzekeraar de rest betaalt. Bij een eigen bijdrage-regeling betaalt de burgers in het ziekenfonds in principe van elke rekening een deel tot bijvoorbeeld een maximum.

De term risico is (nog) niet doorgedrongen tot het *ziekenfonds*. Dat was wel de bedoeling volgens het paarse regeerakkoord voor het kabinet-Kok I (1994-1998). De sluiters van het akkoord hadden voor ogen om de vraag in de gezondheidszorg te beperken. Burgers zou te makkelijk aan dure hulp komen. Ten tweede was het doel om collectieve lasten meer op individuele schouders te leggen. Als burgers meer zelf betalen, kan de ziekenfondspremie omlaag, aldus de redenering.

De reden van het niet doordringen van een eigen risico in het ziekenfonds is dat een eigen risico volgens tegenstanders van een eigen risico bij het ziekenfonds ten koste zou gaan van solidariteit. Wie een laag inkomen heeft en regelmatig ziek is, zou het slachtoffer worden een eigen risicoregeling, stellen deze bezwaarmakers. dus maar een eigen bijdrage. Medio 1995 verdween het plan om te komen tot een eigen risico en kwam de eigen bijdrage in het ziekenfonds ervoor in de plaats. Daarmee lag de weg open naar een inkomensafhankelijk systeem.

- *Onderzoek door de minister van VWS*

De *eigen bijdrage in het ziekenfonds* was net twee weken oud, toen begin 1997 door PvdA-Kamerlid Rob Oudkerk, zelf arts, de suggestie werd gedaan om de regeling maar weer af te schaffen. Gedurfd, want de eigen bijdrage was met moeite tot stand gekomen (Visser, 1998). Begin 1998 bestond de regeling nog steeds maar is ze ook *nog steeds problematisch*. De PvdA en D66 zijn voorstander van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, de VVD is tegen. Om iedereen te vriend te houden stelt minister Borst van VWS een onderzoek in. Er worden ideologische discussies gevoerd rond de eigen bijdrage maar is er niet meer dan dat? Ja, er is een 'bureaucratische' uitvoering ontstaan rond wat men kan noemen '*het monstrum*', vanwege de vele uitzonderingen. Er is een lappendeken van compromissen ontstaan (Elsevier, 10 jan. 1998: 56).

### ***Eigen bijdrage voor ziekenfondspatiënten: beleidsbeëindiging of opvolging?***

De campagne voor een eigen bijdrage-regeling. ('policy termination') of beleidsopvolging. ('policy succession').

Kamerlid Oudkerk (PvdA) pleitte voor *afschaffing* van de eigen bijdrage aan het ziekenfonds. 'De regeling is een onzinnig paars compromis', zei hij 27 april 1998 tijdens een congres over de toekomst van de zorgsector. In het paarse regeerakkoord uit 1994 stond dat er een eigen risico van tweehonderd gulden moest komen bij wijze van 'remgeld'. Daarbij moeten ziekenfondspatiënten de eerste twee honderd gulden aan zorgkosten zelf betalen. Dat bleek politiek onhaalbaar vanwege de inkomensgevolgen voor laagstbetaalden.

Na twee jaar politiek touwtrekken rolde een compromis uit de bus: een eigen bijdrage voor ziekenfondsverzekerden met een compensatieregeling voor chronisch zieken, ouderen en minima. Daarbij betalen fondspatiënten twintig procent van de kosten met een maximum van twee honderd gulden per jaar. Deze eigen bijdrage-regeling is operationeel sinds 1 januari 1998.

De VVD wil in een volgend kabinet het liefst het oorspronkelijke voorstel van een risico doorvoeren.

- *Eigen bijdrage bevalling: te vroege bevalling*

Ook een tweede voorbeeld verwijst niet naar succes. Om te voorkomen dat kraamvrouwen op niet-medische gronden in het ziekenhuis verblijven, en daarmee

de kosten voor de gezondheidszorg opdrijven, voerde minister Els Borst per 1 januari 1998 een *nieuwe* eigen bijdrage in. Ziekenfondsen zouden voortaan de verpleegprijs voor kraamvrouwen in het ziekenhuis, die niet medisch noodzakelijk is, nog maar gedeeltelijk vergoeden. Het ministerie van Volksgezondheid heeft een nieuwe eigen bijdrage voor gezonde baby's die in het ziekenhuis liggen omdat hun moeder daar na de bevalling wordt verpleegd, te snel ingevoerd. Pas eind 1997 werd bekend dat de nieuwe eigen bijdrage - toen 117 gulden per dag - vanaf 1 januari 1998 verplicht is. Omdat vrijwel niemand daarvan op de hoogte is, is het ministerie genooddaakt om in spoedoverleg met ziekenhuizen, verzekeraars, Ziekenfondsraad en het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) een oplossing te bedenken, zodat de kraamvrouwen geen financiële schade ondervinden. In afwachting daarvan krijgen zij geen te betalen rekening of aanmaning.

- *Het onderzoek van Bakker: eigen risico versus eigen bijdrage*

Frank Bakker (1997) publiceerde het proefschrift *Effecten van eigen betalingen op premies voor ziektekostenverzekeringen*. Hij vergeleek het risico- met het eigen bijdragesysteem. Wie een eigen risico heeft en toch door ziekte dat eigen risico moet aanspreken, betaalt al snel veel. Dit eigen risico brengt snel veel op waardoor de premie omlaag kan. Eigen bijdragen zijn slechts kleine bijdragen, die met hoge uitvoeringskosten geïnd moeten worden. Het geheel van 'opgehaalde' eigen bijdragen levert niet snel veel op, waardoor de premie minder omlaag kan. Zijn redenering is dat het eigen risico-systeem voor de burgers beter is dan het eigen bijdragesysteem.

De uitvoeringskosten van het risicosysteem zijn ook minder hoog dan van het bijdragesysteem. Wie ziekenfondspatiënt is en bij de specialist beland, krijgt geen rekening. De rekening gaat onmiddellijk naar het ziekenfonds. Voor de eigen bijdrage moet een aparte rekening naar de verzekerde. Dat is duur.

Het wordt complexer als er uitzonderingen ontstaan en niet voor alles uit het ziekenfondspakket betaald hoeft te worden of als er *aparte* bijdrage-regelingen komen, bijvoorbeeld voor kraamhulp. Ook op de regel van het *maximum* aan te betalen eigen bijdragen zijn er uitzonderingen.

Uitvoeringskosten zijn een, maar effecten twee. Pakken de *effecten* uit zoals beoogd of zijn er niet beoogde effecten? Gaan mensen door de regeling minder gebruik maken van de gezondheidszorg? Dat is na te gaan als er twee gelijke groepen vergeleken worden: een met de eigen bijdrage en een zonder. Dan zijn verschillen te herleiden tot de eigen bijdrage. Deze aanpak is niet in praktijk gebracht. *Het blijft dus gissen over het effect*. De verwachting is dat als de eigen bijdragen niet te hoog zijn de bijdrageregeling positief werkt: *geen uitstelgedrag* voor de gang naar specialisten en

het gebruik van medicijnen optreden, en *geen slechtere gezondheid* bij lagere inkomensgroepen.

Conclusie: We weten niet op empirische gronden of de 'eigen bijdrage' werkt, zoals beoogd.

- *Het onderzoek van Starmans*

Het bleef niet bij het onderzoek van Bakker. ook Starmans 'weerde zich' met een onderzoek.

Stelling 1: 'Ten behoeve van het reduceren van onnodig veel medische consumptie verdient de invoering van een eigen betaling voor huisartsenhulp de voorkeur boven een betaling voor specialistenhulp'.

Stelling 4: 'Eigen betalingen voor medische zorg leiden tot minder cadeaus voor zorgverleners'.

Stellingen uit het proefschrift van Bert Starmans (1998) *'The effects of patient charges on medical utilization, expenditure, and health'*.

In de gezondheidszorg is 20 procent van de patiënten verantwoordelijk voor zo'n 80 procent van de kosten. Veel burgers zouden zo regelmatig een beroep doen op huisarts of specialist dat ronduit van *'overconsumptie'* kan worden gesproken (Starmans, 1998). Er bestaan bovendien wachtlijsten. De vraag is hoe het overbodige beroep op de medische zorg in te dammen, zonder de beschikbaarheid en kwaliteit van voorzieningen aan te tasten. Wie werkelijk iets mankeert, moet goed geholpen kunnen worden. Een patiënt de helft van de kosten, tot een bepaald maximum, laten betalen? In 1998 promoveerde de gezondheidseconoom Bert Starmans aan de Universiteit Maastricht. Een van zijn standpunten luidt: Als de eigen bijdrage in de gezondheidszorg wordt opgetrokken tot meer dan de helft van de werkelijke prijs voor ziekenhuis, specialist, apotheek en huisarts, dan dalen de kosten van de medische zorg in Nederland met ongeveer dertig procent. De bijdrage zou in het rekenmodel maximaal vijftien procent van het bruto-inkomen mogen bedragen en de kosten kunnen niet bijverzekerd worden. Volgens Starmans zou, als de kosten van de gezondheidszorg met dertig procent dalen, het niveau van de voorzieningen niet worden aangetast.

Zijn de voorstellen van Starmans realistisch? Uitgaande van het onderzoek van Bakker zouden *de eigen bijdragen niet te hoog moeten zijn* omdat anders uitstelgedrag optreedt: een deel van de mensen die eigenlijk naar de specialist moeten gaat uit kostenoogpunt niet.

Starmans zelf heeft het moeilijk met de resultaten van zijn eigen onderzoek! Aan het onderzoek van hemzelf twijfelt hij niet. Verschillende soorten *eigen bijdragen* hebben wel degelijk gevolgen. Maar is het *maatschappelijk aanvaardbaar* om de bijdragen zo op te trekken? Hij heeft zelf bedenkingen.

- Hij wijst op de mogelijkheid van een *lager maximum*.
- Bovendien ontstaan ongewenste effecten als de verhoging van de eigen bijdrage alleen in Nederland wordt ingevoerd. De kans op gezondheidstoerisme naar Nederland is aanwezig.
- Een positief gevolg van een sterke daling van de uitgaven voor medische zorg is dat de premies omlaag kunnen en burgers zelf meer budget kunnen reserveren.

#### *Wel effect*

Starmans bekijkt in zijn dissertatie ook *de verhoging van de eigen bijdrage* in 1981 voor orthopedisch schoeisel van 35 gulden naar 150 gulden per paar. Na drie jaar was het totale aantal aanvragen met bijna veertig procent afgenomen.

#### *Geen effect*

Daarnaast bekeek hij de *'medicijnenknaak'* en *'het specialistengeeltje'*. Beide maatregelen hadden *nauwelijks* effect. Er waren veel vluchtmogelijkheden, zoals de mogelijkheid dat artsen per keer méér medicijnen voorschreven, waardoor de patiënten weliswaar de medicus minder opzochten maar de kosten voor medicijngebruik stegen. Van een stijging van het medicijngebruik werden apotheekhoudende artsen en patiënten zo beter. Een les is dus:

*test bij een beleidsmaatregel met financiële implicaties het gebruik door de doelgroep tevoren in het licht van mogelijke doelstellingen en neveneffecten uit. Bezin u daarna opnieuw op de wenselijkheid van de maatregel in dezelfde vorm!*

Starmans meent dat de in 1998 *naast elkaar* bestaande en elkaar *overlappende* eigen bijdragen in de gezondheidszorg hun doel voorbij schieten.

- *Eigen bijdrage voor tandartsenhulp: geen succes, af te schaffen*

De eigen bijdrage voor tandartsenhulp voor jeugdige ziekenfondsverzekerden kan worden afgeschaft. Ze heeft het aantal gesaneerden, dat zijn mensen die minimaal een keer per jaar naar de tandarts gaan en hun gebit op orde hebben, niet doen toenemen. Dat concludeert TNO Preventie en Gezondheid na een onderzoek onder duizenden jongeren in de regio Venlo-Horst-Venray. Volgens TNO-medewerker H. Kalsbeek geeft het onderzoek een indicatie voor de landelijke situatie.

Jeugdige ziekenfondsverzekerden van 13 tot 19 jaar die niet regelmatig de tandarts bezoeken, zijn, als ze hun gebit willen laten saneren, sinds 1985 verplicht bij te dragen in de kosten van de sanering. Deze eigen bijdrage die in de meeste gevallen door de

ouders zal worden betaald, bedraagt vijftig procent van de saneringskosten tot een maximum van vijfhonderd gulden. Men hoopte dat de eigen bijdrage het tandartsbezoek zou bevorderen. Al snel ontstond de indruk dat het tegendeel het geval was. Op verzoek van de GGD Noord-Limburg en het Ivoren Kruis heeft de Ziekenfondsraad TNO een experiment laten uitvoeren in het proefgebied Noord-Limburg. De onderzoekers verdeelden de regio in drieën: in de subregio Venlo werd de bijbetaling voor twee jaar afgeschaft, in Horst werd de bedijdrage niet afgeschaft maar werd wel extra voorlichting gegeven, in Venray tenslotte gebeurde helemaal niets. Afschaffing van de eigen bijdrage bleek geen positief effect te hebben: het aantal gesaneerden nam niet toe. Maar er trad ook geen negatief effect op. Gesaneerden die geen stok meer achter de deur hebben, blijken niet minder vaak de tandarts te bezoeken (zie De Limburger, 240398).

- *Afschaffen eigen bijdrage aan de kruisvereniging?*

Baby's en peuters mogen gratis ingeënt worden maar sinds 1997 moeten ouders een wettelijke bijdrage betalen voor aanvullende zorg van het *consultatiebureau*. Wie minder dan drie maanden lid is de kruisvereniging moet een bedrag van F 142,50 betalen. Veel thuiszorgorganisaties voeren een *gedoogbeleid* waardoor artsen ook aan ouders die niet betalen zorg kunnen verlenen. Maar kan op deze manier doorgedaan worden? Het Ouder- en Kindzorgcentrum Den Haag trekt aan de bel. Juist in Haagse wijken als de Schilderswijk, waar veel allochtonen en achterstandsgezinnen wonen, volgens het centrum, wordt de acceptgirokaart voor de betaling van het lidmaatschapsgeld van de thuiszorginstantie niet ingevuld. Het percentage wanbetalers is hoog, zij het dat een exact percentage niet bekend is.

Hoe komt u hierover aan informatie? Het regionale Zorgkantoor gaat over de financiën. Dit kantoor trekt over het gedogen niet aan de bel maar zodra dat wel gebeurt, is de boot aan. Volgens een manager van het Haagse kantoor zou de eigen bijdrage beter afgeschaft kunnen worden: *beleidsbeëindiging* dus.

Wat is het gevolg van deze eigen bijdrage? Dat er een tweedeling ontstaat, zeggen sommigen. Dat ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen, zeggen anderen. Artsen maken zich zorgen over ouders die wegbleven van consultatiebureaus: *vraaguitval*. Nader onderzoek wees uit dat het steeds vaker voorkomt dat artsen (vanzelfsprekend) opdracht krijgen geen extra zorg te verlenen als niet het lidmaatschapsgeld niet is voldaan. Artsen zelf blijken over het algemeen niet erg geïnteresseerd in de financiën van instellingen en trekken zich dus weinig aan van het voldoen aan lidmaatschapsgelden voor een thuiszorgorganisatie. Zij legitimeren dat beroepsmatig: zij kiezen voor het kind!



Het Comité 'Zorg voor iedereen' heeft in 1998 een advies gestuurd naar minister Borst van volksgezondheid om de wettelijke bijdrage voor aanvullende zorg van consultatiebureaus af te schaffen.

- *Kabinetsformatie 1998*

De zorgverzekeraars melden zich in 1998 bij de kabinetsformatie. De zorgverzekeraars willen af van de eigen bijdrage in de gezondheidszorg want die kost meer dan die opbrengt, mede door de bureaucratische inefficiency ('rompslomp'). Het navolgende is een toelichting hierop.

In 1997 voerde minister Els Borst een eigen bijdrage in voor ziekenfondspatiënten. Zij moesten maximaal 200 gulden betalen. Doel hiervan was dat burgers minder snel naar de dokter gaan en de kosten voor de gezondheidszorg onnodig opjagen. De gedachte was begrijpelijk. Zolang alles automatisch wordt vergoed beseffen de burgers onvoldoende wat gezondheidszorg kost. Maar was de eigen bijdrage een effectief en efficiënt middel? Volgens de zorgverzekeraars is de maatregel niet efficiënt en weerhoudt die burgers geenszins van een bezoek aan de dokter. Is de eigen bijdrage daarvoor dan te laag? En: als de eigen bijdrage burgers weghoudt bij de arts, houdt die dan ook mensen weg die er eigenlijk wel naar toe moesten gaan maar de eigen bijdrage te hoog vinden? Een onderzoek naar de beleving van de eigen bijdrage door burgers lag er in mei 1998 nog niet. Volgens de zorgverzekeraars is een betere maatregel nodig dan het 'gehannes' met een 'medicijnknaak' of een andere vorm van eigen bijdrageregeling. De zorgverzekeraars opteren voor een eigen risico in plaats van een eigen bijdrage. De uitvoering van een dergelijke maatregel zou qua papieren rompslomp eenvoudiger en dus goedkoper zijn. Resteert de vraag of een eigen risico een aanvaardbaar en effectief middel is: een rem op onnodige medische consumptie, geen ongewenste verdelingseffecten heeft en geen neveneffecten, zoals het achterwege laten van uit het oogpunt van gezondheidszorg gewenste medische consumptie. Mensen die het eigen risico niet kunnen betalen,, zouden moeten kunnen uitwijken naar de bijstand. wordt zo de paieren rompslomp verlegd van zorgverzekeraars naar zorgverzekeraars en gemeenten?

- *Conclusie.* Er is geen overtuigend verhaal te houden dat de kosten van een algemene eigen-bijdrageregeling ver onder de baten blijven. De uitvoering kost veel meer werk en geld dan verwacht. De gewenste effecten zijn dubieus gebleken. De steun voor de regeling is geleidelijk afgebrokkeld. De kabinetsformatie medio 1998 leidt inderdaad tot afschaffing van de eigen bijdrage (beleidsbeëindiging). Daar is gezien de discussie goede aanleiding toe.

U legt aan de Partij 2000 de volgende voor- en nadelen voor.



Algemene eigen bijdragen in de gezondheidszorg kunnen in het algemeen de volgende beoogde effecten hebben.

- Het afremmen van het onnodig gebruik van voorzieningen.
- Bevordering van kostenbewust gedrag.
- Een kostenverschuiving van de 'publiek' naar de private sfeer.
- Een doelmatiger systeem van gezondheidszorg.

Eigen bijdragen kunnen ook nadelen hebben.

- Er ontstaat een scheve verdeling in het gebruik van voorzieningen, waardoor de zwaksten niet evenredig aan bod komen. Het solidariteitsprincipe wordt terzijde geschoven.
- Gezondheidszorg is een zodanig belangrijke overheidsdienst, een recht voor burgers, dat prijs om consumptie te beïnvloeden hierbij geen relevant criterium hoort te zijn.
- Eigen bijdragen drijven de kosten in de gezondheidszorg op want preventieve of vroegtijdige hulp wordt afgeremd maar de veel omvangrijker of duurder hulp komt later terug door de uitblijvende preventie.
- Het effect van de eigen bijdrage wordt beperkt door herverzekering.
- Hoge kosten voor uitvoering en controle.

### ***Intermezzo***

U bent assistent van een Tweede Kamerlid van de Fractie 2000. U krijgt de opdracht om de eigen bijdrage in de gezondheidszorg die dateert van 1 januari 1997 te onderzoeken: is de regeling te beëindigen? Hoe zou u te werk *kunnen* gaan?

a U zou de discussie in kaart kunnen brengen om zo te zien of de regeling uitvoerbaar blijkt, gewenste effecten heeft en nog steun geniet bij betrokkenen.

b U zou de regels van een behoorlijke beleidstheorie kunnen loslaten op de eigenbijdrageregeling. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen over beleid, dus over doelen en beleidsmiddelen.

Beide aanpakken zouden worden gevolgd. Aanpak a is al behandeld.

### ***Aanpak b: regels van een behoorlijke beleidstheorie toegepast***

De eigen bijdrage, die wel aangeduid is als algemene eigen bijdrage, is 1 januari 1997 in de gezondheidszorg ingevoerd. Het doel hiervan was om de medische consumptie terug te dringen en het collectieve aandeel in de financiering van de gezondheidszorg te beperken. Tijdens de formatie na de Tweede-Kamerverkiezingen die zou leiden tot de tostandkoming van het kabinet-Kok II, waarin minister Borst opnieuw als minister van VWS zou aantreden, is de algemene eigen bijdrage afgeschaft. Daarvoor in de plaats kwam het besluit om de nominale premie met f 110,- te verhogen.

### ***De kwaliteit van de beleidstheorie: 10 hypothesen***

Henk van de Graaf (1988) heeft een aantal criteria genoemd om de kwaliteit van een beleidstheorie te beoordelen.

1 Een beleidstheorie is beter naarmate de begrippen die erin voorkomen preciezer geformuleerd kunnen worden.

2a Een beleidstheorie is beter naarmate zij meer van wat in de werkelijkheid het geval kan zijn, uitsluit.

2b Een beleidstheorie is beter naarmate zij een preciezere uitspraak over de wenselijkheid van een beleidselement mogelijk maakt.

3 Een beleidstheorie dient consistent te zijn, in de zin dat uitspraken die erin voorkomen niet onderling strijdig mogen zijn.

4 Een beleidstheorie is beter naarmate zij meer wordt ondersteund door resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, dan wel overeenstemt met reeds beproefde sociaal-wetenschappelijke theorieën.

5 Een beleidstheorie is beter naarmate zij, zonder in tegenstrijdigheden te vervallen, meer factoren omvat die bijdragen aan de verklaring van het probleem.

6 Een beleidstheorie is beter, naarmate het beleidsprobleem preciezer geformuleerd is en preciezer wordt aangegeven wat de bijdrage van verschillende factoren aan de verklaring van het beleidsprobleem is.

7 Een beleidstheorie is beter naarmate zij preciezer informatie geeft omtrent hoe te handelen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren.

8 Een beleidstheorie is beter naarmate zij duidelijker onderscheid maakt tussen manipuleerbare en niet-manipuleerbare variabelen.

9 Een beleidstheorie is beter naarmate zij een preciezer beeld verschaft van de actoren die bij de uitvoering van het beleid betrokken (zullen) zijn, van hun mogelijke reacties op de beleidsmaatregelen en van de context waarin het beleid zal worden uitgevoerd.

10 Een beleidstheorie is beter naarmate het netto-effect duidelijker bepaald en geïnterpreteerd kan worden in termen van de probleemformulering.

### *Literatuur over de kwaliteit van de beleidstheorie*

- Graaf, H. van de, *Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1988, pp. 7-20.

### *De kwaliteit van de beleidstheorie achter de algemene eigen-bijdrageregeling*

Henk van de Graaf (1988) heeft een aantal criteria genoemd om de kwaliteit van een beleidstheorie te beoordelen. Deze zijn door Christiaan Lako (1998) toegepast op de algemene eigen-bijdrageregeling. We nemen zijn conclusies letterlijk over.

*1 Een beleidstheorie is beter naarmate de begrippen die erin voorkomen preciezer geformuleerd kunnen worden.*

'op dit punt schiet de theorie over het effect van de eigen-bijdrageregeling tekort. Met enige uitzonderingsclausules wordt wel aangegeven welke voorzieningen niet onder

de regeling vallen, maar niet welke voorzieningen nu juist wel worden bedoeld. Ook de term "onnodig gebruik" wordt niet verder gespecificeerd' (Lako, 1998)

*2a Een beleidstheorie is beter naarmate zij meer van wat in de werkelijkheid het geval kan zijn, uitsluit.*

'Op verschillende plaatsen wordt gewezen op de noodzaak ongewenste effecten (bijvoorbeeld beperking van noodzakelijke zorg) te voorkomen. Aan dit criterium wordt in zekere zin wel voldaan, al moet eraan toegevoegd worden dat in de nadere uitwerking van de regeling hieraan geen aandacht meer wordt besteed'.

*2b Een beleidstheorie is beter naarmate zij een preciezer uitspraak over de wenselijkheid van een beleidselement mogelijk maakt.*

'Een uitvoerige omschrijving van de argumenten die aan het besluit tot de invoering van eigen bijdragen ten grondslag liggen wordt niet gegeven. Wel wordt verwezen naar berekeningen die door een aantal onderzoeksinstituten zijn uitgevoerd'.

*3 Een beleidstheorie dient consistent te zijn, in de zin dat uitspraken die er in voorkomen niet onderling strijdig mogen zijn.*

'Een zekere tegenstrijdigheid schuilt in de redenering dat onnodig gebruik van medische voorzieningen moet worden afgeremd, terwijl voorzieningen waarbij de keuzevrijheid het grootst is en verzekerden daadwerkelijk kunnen worden afgeremd (bijvoorbeeld bij het consulteren van de huisarts) juist worden uitgezonderd van de regeling'.

*4 Een beleidstheorie is beter naarmate zij meer wordt ondersteund door resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, dan wel overeenstemt met reeds beproefde sociaal-wetenschappelijke theorieën.*

'Voorzover we kunnen nagaan, wordt aan deze eis niet voldaan. Wel wordt gebruik gemaakt van resultaten van economische studies over het effect van de eigen bijdrage zonder dat duidelijk is of aan belangrijke methodologische onderzoeksvereisten (zie bijvoorbeeld Bakker, 1997) in die studies is voldaan'.

*5 Een beleidstheorie is beter naarmate zij, zonder in tegenstrijdigheden te vervallen, meer factoren omvat die bijdragen aan de verklaring van het probleem.*

'Van een grondige analyse van onnodig gebruik van medische voorzieningen dat wordt gedocumenteerd door gedegen cijfermateriaal wordt in de voorstellen niet gerept. Het blijft bij de constatering dat de eigen bijdrage als "remgeld" het gebruik van voorzieningen kan reduceren'.

*6 Een beleidstheorie is beter, naarmate het beleidsprobleem preciezer geformuleerd is en preciezer wordt aangegeven wat de bijdrage van verschillende factoren aan de verklaring van het beleidsprobleem is.*

'Een schatting van de effecten van de eigen bijdragen op het gebruik van medische voorzieningen ontbreekt, hetgeen begrijpelijk is, omdat ook een uitgewerkte theorie ontbreekt'.

*7 Een beleidstheorie is beter naarmate zij preciezer informatie geeft omtrent hoe te handelen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren.*

'Hiervan is geen sprake. Waar de eigen-bijdrageregeling nog nader geconcretiseerd wordt, betreft het veel meer uitzonderingen en regelingen voor bepaalde categorieën patiënten. Veelal zijn die het gevolg van moeizame politieke compromissen. Recentelijk is door Starmans (1998) aangegeven dat alleen de introductie van een procentuele verplichte eigen bijdrage, met een niveau van ca. 50%, met een inkomensafhankelijk maximum (van 5 tot 15% van het gezinsinkomen per jaar), zonder de mogelijkheid tot herverzekering, voor ambulante zorg of zelfs voor alle medische zorg wenselijk zou kunnen zijn'.

*8 Een beleidstheorie is beter naarmate zij duidelijker onderscheid maakt tussen manipuleerbare en niet-manipuleerbare variabelen.*

'Een duidelijk onderscheid wordt nergens aangetroffen. Dit is opvallend, omdat bij medische consumptie de patiënt lang niet altijd invloed heeft op de zorg die hij ontvangt. Bij een bezoek aan de specialist, waarop de eigen-bijdrageregeling wel betrekking had, beslist de huisarts en niet de patiënt'.

*9 Een beleidstheorie is beter naarmate zij een preciezer beeld verschaft van de actoren die bij de uitvoering van het beleid betrokken (zullen) zijn, van hun mogelijke reacties op de beleidsmaatregelen en van de context waarin het beleid zal worden uitgevoerd.*

'Uit de bestudering van de stukken en de bijgevoegde correspondentie blijkt dat men zich wel heeft vergewist van de initiële ondersteuning van de maatregelen door de ziektekostenverzekeraars (ziekenfondsraad, 1996)'.

*10 Een beleidstheorie is beter naarmate het netto-effect duidelijker bepaald en geïnterpreteerd kan worden in termen van de probleemformulering.*

'Van een duidelijke onderbouwing van het netto-effect in termen van minder gebruik van medische voorzieningen is geen sprake. De mogelijkheid dat minder gebruik van sommige voorzieningen gepaard gaat met meer gebruik van andere voorzieningen, wordt wel besproken, maar nergens empirisch aannemelijk gemaakt'.

'Kortom, de gehanteerde beleidstheorie rondom de eigen-bijdrageregeling schiet tekort', aldus Lako.

### ***Literatuur over eigen bijdragen***

- Bakker, F., Effecten van eigen betalingen op premies voor ziektekostenverzekeringen, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1997 (diss.).
- Starmans, B., The effects of patient charges on medical utilization, expenditure, and health, Universiteit Maastricht, 1998 (diss.).
- Sociaal en Cultureel Planbureau, Het ziekenfonds waar ligt de grens? - De gevolgen van veranderingen in de ziekenfondsverzekering voor de medische consumptie, de kosten van zorg en de koopkracht van huishoudens, Rijswijk, 1997.
- Verkiezingsprogramma's van politieke partijen.

## C Uitwerking

In het voorgaande is al uitgebreid ingegaan op toepassingsmogelijkheden. Hier noemen we enkele studies die expliciet gebruik maken van het begrippenkader op het vlak van beleidsdynamiek: een studie naar de mijnsluiting, naar de opruiming of deregulering van de Uitverkopenwet, en naar het homo-emancipatiebeleid. Over dit laatste zullen slechts kort zijn.

Verderop attenderen we kort op thema's die zich lenen voor nadere analyse vanuit het perspectief van beleidsbeëindiging:

- de lintjesregen,
- de filmkeuring,
- afschaffing van de omroepbijdragen.

## 19 De aanhouder wint bij beleidsbeëindiging?: studie van Ellis

### *Lessen voor behoedzame bestuurders*

In de discussie over gewenst nieuw beleid kan hardnekkigheid lonen. Volhardende parlementariërs krijgen dingen voor elkaar, al moeten ze er soms lang op wachten en af en toe wat water bij de wijn doen. Hetzelfde geldt voor bestuurders. Een afgeschoten voorstel keert soms later, al dan niet aangepast, terug op de agenda. Een bewindspersoon krijgt zo alsnog zijn zin. Maar het doorzetten van politieke wil is minder gemakkelijk als het om beleidsbeëindiging gaat.

Bij minder gevoelige kwesties wil beleidsbeëindiging nog wel eens lukken, zelfs al aarzelt een bewindspersoon en biedt het parlement weerwerk. Een frappant voorbeeld hiervan is de opheffing van de BB, de Bescherming Burgerbevolking (Van der Boom, 2000). Wanneer helpt volharding echter niet en is behoedzaamheid vereist? De casus van het tehuis voor oud-militairen *Bronbeek* toont het problematische karakter van beleidsbeëindiging aan. Ondanks enige pogingen is van opheffing in de jaren tachtig (nog) geen sprake en ook in 1997 bestaat het nog. Merkwaardig, want dit beleidsvraagstuk lijkt zo 'klein' in het licht van forse beleidsvraagstukken met grote financiële impact. Wat is de verklaring hiervoor? Hier vragen we aandacht voor de al genoemde 'wet' van de falende volharding bij beleidsbeëindiging. We geven aan bij welk type beleidsissue bestuurders bijzonder alert moeten zijn als ze beleid willen inkrimpen. Aan de bestuurders wordt het advies gegeven zich goed af te vragen waaraan wel te beginnen en waaraan niet. We baseren ons op een artikel van Korsten en Willems (1990).

### *Totstandkoming van beleid*

Volhouders bereiken bij de totstandkoming van *nieuw* beleid nogal eens iets, zo stelden we. Vooral in de jaren zeventig was dat het geval. In die hoogtijdagen van het

geloof in een maakbare samenleving was er alom beleid, en meer beleid werd gewenst. Diverse politieke partijen formuleerden omvangrijke verlanglijsten met nieuw beleid (zie het programma Weerwerk van de PvdA; S&D, 1981). Met beëindiging van beleid viel politiek gezien nog niet te 'scoren'. Er werd ook niet nadrukkelijk om gevraagd. Van dereguleringsvoornemens in de vorm van het intrekken of vereenvoudigen van wetten was dan ook nog amper of geen sprake. Het waren jaren van rijzende verwachtingen en toenemende eisen uit de samenleving. Er werden op ruime schaal uitgaven bepleit voor nieuwe beleidsvoorstellen, en lobbyisten zorgden voor druk op de ketel. De parlementaire begrotingsbehandeling was daarvoor het moment bij uit stek. Later zou deze periode wel getypeerd worden als een periode van *overvraging van beleid*. Kamerleden zochten in die tijd veelvuldig de publiciteit. Publiciteit was niet al leen een middel om aandacht voor een zaak te vragen, maar leverde tevens een positieve bijdrage aan hun politieke carrière. De druk op een minister nam toe als een kamerlid, sprekend namens de fractie van een regeringspartij, samen met een of meer belangengroepen de krachten bundelde in het bepleiten van dezelfde zaak, bij voorbeeld een subsidie. Dit beeld is wellicht gechargeerd.

### *Historie van een subsidie: volharding loont*

Maar de rol van parlementaire volhouders is zeker niet weg te cijferen. Drees en Gubbi (1968) hebben dit geïllustreerd. Zij hebben de historie van een subsidie beschreven als een jaarlijks terugkerend en steeds intensiever pleidooi van een kamerlid. Daarbij maken zij een onderscheid in tien fasen.

- jaar 1: de minister reageert afwijzend op de wens tot het verlenen van een subsidie;
- jaar 2: de minister kan de boot nog afhouden, maar begint toch al enigszins te wijken voor de intensiever wordende druk, en zegt toe een subsidieverlening te zullen overwegen;
- jaar 3: de minister is nog niet erg gevorderd in zijn overweging, maar zegt toe een commissie te zullen instellen die de wenselijkheid van een subsidie nader zal bestuderen; de bewindspersoon is hierdoor tijdelijk uit de zorgen, totdat de commissie haar werk heeft gedaan;
- jaar 5: de commissie rapporteert;
- jaar 6: het rapport wordt gepubliceerd, en de minister gaat zich beraden over de aanbevelingen;
- jaar 7: het kamerlid is nog steeds gespitst op 'zijn/haar' subsidie en ontlokt de minister de toezegging te zullen bezien of er gelden in de begroting kunnen worden vrijgemaakt;
- jaar 9: het kamerlid dient een amendement op de begroting in teneinde de subsidie met terugwerkende kracht van een jaar ingevoerd te krijgen. Dit amendement wordt ook aangenomen en het kamerlid oogst de lauweren voor het behaalde succes;
- jaar 10: het kamerlid stelt voor het subsidie bedrag te vergroten.

Uit deze illustratie moge blijken dat het niet eenvoudig is om iets gedaan te krijgen maar ook dat volharding tot resultaat kan leiden.

### *Beleid beëindigen*

Het beëindigen van beleid is doorgaans minstens zo moeilijk als het ontwikkelen van nieuw beleid (Hogwood en Peters, 1985: 146-160). Het inkrimpen of zelfs het volledig stoppen van beleid strijkt immers gevestigde belangen in de samenleving en in overheidsapparaten tegen de haren in. Er is per definitie sprake van een belangentegenstelling tussen de *terminator* van beleid en de door deze beëindiging getroffen. Bij nieuw beleid is vaak het tegenovergestelde het geval. Dit geldt in algemene zin, en voor subsidies in het bijzonder. Subsidie verlenen kan van de ene op de andere dag. Maar het abrupt intrekken ervan kan tot protesten leiden van degenen die zich hier door benadeeld achten. Om dan toch te kunnen beëindigen is het van belang te weten welke barrières zich bij beleidsbeëindiging voordoen.

Tot die barrières zijn de volgende te rekenen: inherente belangentegenstellingen tussen de terminator en de door een beëindiging getroffen, psychologische weerstand tegen beëindiging, flexibiliteit als vermogen van een organisatie om zich aan te passen en zich zo te beschermen tegen opheffing, onvoldoende politieke steun voor de beleidsbeëindiging, juridische barrières, hoge kosten van beleidsbeëindiging (DeLeon, 1978a: 379-386).

Er zijn soms ook krachten die zich verbinden aan beleid. Men spreekt wel van de *teddybeer-hypothese*. Beleid wordt door ambtenaren en anderen gekuffeld als een teddybeer. Dit is door De Vries (1996) geïllustreerd in een beschouwing over homo-emancipatiebeleid van Amsterdam uit de periode 1982-1996.

Hoe nu toch op beëindiging af te koersen? De beleidsbeëindiging kan tot een goed einde worden gebracht door de genoemde barrières 'naar de hand te zetten' of te trachten ze te vermijden. Daarnaast dient men de kosten laag te houden en voldoende politieke steun pro beëindiging te rekruteren. Ook kan een bestuurder trachten de gevolgen van beëindiging in te schatten en vooral de negatieve gevolgen binnen de perken te houden (Korsten, 1983). Maar daarmee zijn we er nog lang niet. Om dat duidelijk te maken gebruiken we een casus. We kiezen de 'Miami-casus' omdat deze kort te beschrijven is. Dat het om een buitenlandse gevalstudie handelt doet niets af aan de waarde ervan. Deze casus staat voor een aantal ook in Nederland voorkomende casus, hetgeen verderop zal blijken.

Vatten we eerst het vorenstaande nog eens samen. Was het zo dat bij de ontwikkeling van beleid de volhouder nogal eens wint, bij de beëindiging van beleid zal de volhouder, die een aantal achtereenvolgende beëindigingspogingen onderneemt, lang



niet altijd winnen. Hij krijgt het vooral moeilijk in die gevallen waarbij een te beëindigen beleid sterk verankerd ligt in het normen- en waardenpatroon van (een specifieke groep) burgers.

### *De volhouder wint niet*

De problemen die zich voordoen bij pogingen tot beleidsbeëindiging kunnen variëren al naar gelang hun context verschillend is. Soms is emotionele binding een belangrijke factor. We zullen dit illustreren aan de hand van het wel en wee van een bereden politie-eenheid in Miami (Ellis, 1983). Een kort historisch overzicht, om te beginnen.

### *De casus van de bereden politie*

- In 1937 ondernemen enkele individuele burgers de eerste poging tot oprichting van een bereden politie-eenheid. Burgers geven geld voor onder meer de aankoop van paarden, en bouw van stallen. Het budget wordt echter aan andere zaken besteed.
- In 1947 worden, na een oprichtingsbeslissing van het stadsbestuur, de eerste paarden geschonken en de stallen door vrijwilligers gebouwd.
- In 1950 worden binnen de 'bureaucratie' de eerste terminatievoorstellen gedaan op basis van een veronderstelde lage kosteneffectiviteit. Maar onder druk van de publieke opinie (en het hoofd van politie) beslissen de verantwoordelijken anders.
- In 1962 stelt het hoofd van de politie aan het stadsbestuur voor, daarbij gesteund door de resultaten van een onderzoek, de bereden politie-eenheid op te heffen. Opnieuw beslist dit bestuur anders. In hun afweging betrekken zij het gebleken belang voor de burgers, het uitstralingseffect van het positieve imago van de bereden politie op het gehele corps en het economisch belang (goedkoop).
- In 1969 is het nieuwe hoofd van politie verantwoordelijk voor de reductie van de eenheid. Tegelijkertijd laat hij twee studies uitvoeren met als doel het verzamelen van munitie om de beëindiging te effectueren. Ook deze poging wordt door tegendruk van de publieke opinie in de kiem gesmoord. De reductie gaat niettemin verder.
- In 1977 moet er zwaar bezuinigd worden. Deze gelegenheid wordt aangegrepen om opnieuw tot terminatie te komen, al betreft het nog maar een kleine post. Ten vierde male werd de opheffing van de bereden politie-eenheid onder druk van het publiek verhinderd.

### *Strategieën*

Hoewel het stadsbestuur tot vier keer toe heeft voorgesteld dit dienstonderdeel op te heffen en te vervangen door een gemotoriseerde afdeling, vierde de bereden politie van het in zonnig Florida gelegen Miami in 1982 haar 35-jarig bestaan. Alle pogingen tot opheffing hebben jammerlijk gefaald. De belangrijkste oorzaak hiervan is de warme steun voor de bereden politie bij de publieke opinie. Het publiek had duidelijk een zwak voor dit dienstonderdeel en verzette zich dan ook nadrukkelijk tegen opheffingsplannen. De betrokken politiemensen wakkerden dit vuurtje op bekwame

wijze aan. Binnen het politieapparaat wisten zij de sympathie voor hun onderdeel op te wekken; daardoor werd een rem ingebouwd op het verstrekken van objectieve informatie die de opheffing rechtvaardigde. Bij de burgers wekten zij de suggestie dat hun veiligheid rechtstreeks zou worden aangetast als de bereden politie werd opgeheven. En de plaatselijke pers wisten zij eveneens te overtuigen van de uitzonderlijke corpsgeest en het grote nut van politiemensen te paard.

Bij elk van de vier pogingen is sprake van een strategie (Ellis, 1983). We kunnen deze strategieën onderverdelen in begunstigende omstandigheden, voorbereidende stappen en 'reacties' op de veronderstelde publieke opinie. Zie het schema.

### Schema: Casus Bereden politie-strategieën bij de achtereenvolgende pogingen

	1950	1962	1970	1977
<i>Begunstigende omstandigheid</i>				
a timing van politieke steun	x	x	x	x
b kies een periode van budgettaire krapte				x
<i>Voorbereidende stappen</i>				
c voorafgaande negatieve evaluaties	x	x	x	
d tevoren steun van superieuren voor beëindiging			x	x
e verzachting van de klap door tevoren te reduceren			x	x
<i>Reacties op de veronderstelde publieke opinie</i>				
f beloof een superieur een alternatief		x	x	
g snelheid in de beëindigingspoging brengen				x
h leg de rechtvaardiging van terminatie uit en benadruk de 'opportunity costs'				x
Bron: Ellis, 1983				

Het stadsbestuur gebruikte bij iedere nieuwe poging tot opheffing meer strategieën om zijn doel te bereiken, maar met het mislukken van de achtereenvolgende pogingen raakte dit doel steeds verder buiten bereik. Iedere nieuwe poging werd er alleen maar moeilijker door. Het stadsbestuur heeft over het hoofd gezien, dat niet alles tot een geldkwestie kan worden teruggebracht. Het voornemen tot opheffing van de bereden politie was vooral gebaseerd op de kosten van politieursurveillance. In de ogen van de stadsbestuurders zouden de gemeenschapsgelden beter en effectiever worden aangewend door de politie op motoren te laten surveilleren in plaats van op paarden. Op zichzelf is het de vraag of dit wel juist was. De investeringen voor de bereden politie-eenheid waren immers door de burgerij opgebracht; de aangewende middelen waren dus gering.

Maar afgezien daarvan hadden de stadsbewoners een emotionele band met 'hun' bereden politie, die niet in geld kon worden uitgedrukt en als zodanig dus ook met door het stadsbestuur in zijn kostenberekeningen was meegenomen.

Toch is dit emotionele aspect niet ondergeschikt aan zaken die wel gemakkelijk in geld zijn uit te drukken. Uiteindelijk erkende het stadsbestuur dat zaken als goodwill, die de bereden politie ten gunste van het gehele politie-apparaat verwerft, weliswaar moeilijk in geld kunnen worden uitgedrukt, maar daarom nog niet minder waardevol zijn. Paradoxaal genoeg is vervolgens de bereden politiceenheid – na vier eerdere pogingen tot opheffing - uitgebreid en ontstonden er zelfs plannen voor verdere uitbreiding (Ellis, 1983).

### *Terugblik*

Terwijl bij het ontwikkelen van beleid de volhouder nogal eens kan winnen, zoals het voorbeeld van de subsidies toont, kan bij beleidsbeëindiging de terminator nog wel eens falen. De rechter kan bijvoorbeeld verbieden om subsidies abrupt aan een ontvanger te onthouden. Hierdoor wordt het bestuur gedwongen tot een geleidelijk verlopend beëindigingsproces: *phasing out*.

Naarmate er meer pogingen zijn gestrand wordt beleidsbeëindiging *steeds problematischer*. De cumulatie van mislukte pogingen leidt eveneens tot een cumulatie van argumenten tegen de beëindiging van het beleid. Dat een terminator steeds meer barrières tracht te vermijden en strategieën pro beëindiging ontwikkelt, laat dit gegeven onverlet. In ieder geval blijken economische overwegingen en resultaten van een kostenbatenanalyse onvoldoende (DeLeon, 1982). Een beëindigungsstrategie is met name zeer moeilijk te realiseren als de doelgroep van het beleid zeer breed is. Deze doelgroep kan als achterban worden gemobiliseerd om forse tegendruk te bieden aan de opheffingspoging van de terminator. De Miami-casus is daar een treffend voorbeeld van. Degenen die beëindiging willen voorkomen, voelen dit soms ook aan.

Zo was enige jaren geleden - in het kader van de *Taakverdelings- en Concentratie-operatie* de idee aan de orde om de geologie-afdeling van de Universiteit van Amsterdam samen te voegen met een soortgelijke afdeling van de Vrije Universiteit. De geologie-afdeling van de Universiteit van Amsterdam verzette zich hiertegen door op te werpen dat men dan zich zou moeten schikken naar bepaalde christelijke grondslagen van de Vrije Universiteit. De fusie werd afgeblazen, hetgeen laat zien dat een beroep op het in gedrang komen van waardenoriëntaties van bepaalde groepen tot coalities kan leiden, die beëindiging kunnen verhinderen.

Het is de vraag of opeenvolgende beëindigingspogingen met betrekking tot hetzelfde object ook falen *bij afwezigheid* van een dergelijke emotionele binding die in de Miami-casus zo'n pregnante rol speelde. Bekend is wel dat als er een *'ideologische golf'* pro beëindiging is, of een *lobby voor nieuw beleid* dat de plaats inneemt van het te

beëindigen beleid, er voor beëindiging weinig opeenvolgende pogingen nodig zijn. De eerste poging kan dan al succesvol zijn.

Daaruit volgt dat een belangrijke factor bij het beëindigen van een programma de *externe steun* pro beëindiging is, ongeacht andere barrières. In dit verband valt het op dat een poging tot steunvergroting, door de toezegging dat de vervangende gemotoriseerde eenheid tevens in andere wijken van Miami zou kunnen patrouilleren, faalde. De 'bofferds' bleken hier niet gevoelig voor te zijn. Het verleggen van de 'constituency', dat wil zeggen het inschakelen van oorspronkelijk met direct betrokken groepen door degenen die de bereden politie wilden afschaffen, lukte niet (Behn, 1978). Bij andere beëindigingspogingen heeft deze strategie wel bijgedragen aan het naderbij brengen van de beëindiging.

### *Een unieke casus?*

De Miami-casus, waaruit blijkt dat cumulatie van beëindigingspogingen tot het falen leidt van een volgende poging, is zeker niet uniek. Er zijn meer casus die hetzelfde fenomeen illustreren. Zo kunnen we constateren dat Edwin Meese, tot begin 1984 met Baker en Deaver behorend tot de 'big three' rond president Reagan, minder succesvol is geweest in zijn actie tegen de Legal Services Corporation. Die organisatie verleent bijstand aan de minder bedeeden in de Amerikaanse samenleving. Het Witte Huis heeft tot drie keer toe geprobeerd het budget van deze organisatie af te schaffen. Dit is evenwel niet gelukt omdat beëindiging van dit beleid indruiste tegen de rechtvaardigheid.

### *Falende volharding bij beleidsbeëindiging*

Een vraag die we ons vervolgens kunnen stellen is of deze beschrijving en interpretatie van beleidsbeëindiging met betrekking tot de Miami-casus gelijk staat aan het intrappen van een open deur. Merken we slechts op dat het donker is, als de lamp uitgaat? Is er dus sprake van een 'Binsenwahrheit', een waarheid als een koe? Wij menen van niet. De gedane waarneming bezit wel degelijk importantie. Alleen al uit het feit dat er meerdere beëindigingspogingen zijn ondernomen, kan worden opgemaakt dat beleidsvoerders in Miami blijkbaar de verwachting hadden dat beëindiging zou kunnen lukken. Daartoe hebben zij zich de nodige inspanningen getroost, zoals het verrichten van een kosten-batenanalyse, om hun beëindigingsvoorstel te rechtvaardigen. Desalniettemin hebben de pogingen gefaald. Aan het resultaat kunnen we een wet ontlenen. Onder de conditie van sterke emotionele betrokkenheid van (delen van) de bevolking bij het beleidsobject en een duidelijke verankering van het object in het waarden- en normenpatroon van burgers, zullen pogingen tot het beëindigen van beleid, volgend op eerdere pogingen – die geresulteerd hebben in manifest-wording van die betrokkenheid en verankering – een

geringe kans op succes hebben. Men zou dit de *wet van de falende volharding bij beleidsbeëindiging* kunnen noemen.

### ***Prescriptie***

Bestuurders die beleid willen beëindigen, dat verankerd is in waardenoriëntaties van burgers dienen dus alert te zijn.

Welke beleidsvoerder zou bij voorbeeld, tegen de achtergrond van bezuinigingen in de eerste-lijns gezondheidszorg in Nederland de gebouwen van kruisverenigingen in staatshanden willen brengen, wetende dat een kruisvereniging een ledenvereniging is die het gebouw in eigendom heeft, en dat de bevolking destijds aanmerkelijke bijdragen heeft geleverd om deze gebouwen te realiseren? Wellicht is door degelijke voorbereiding de zaak tot een goed einde te brengen. Veel kruisgebouwen zijn uiteindelijk in de jaren tachtig gesloten. De emotionele band met deze gebouwen bleek in geen verhouding te staan tot wat we zagen in Miami. Maar als de eerste poging faalt, kan de kans voor langere tijd verkeken zijn. Dit bleek al eerder uit het falen van herhaalde pogingen tot sluiting van 'Bronbeek'.

Overigens houdt de genoemde wet ook een aanbeveling in voor degenen die beëindiging willen voorkomen. Wie beëindiging wil voorkomen, moet zorgen dat de eerste poging mislukt, bij voorbeeld door de besluitvorming te vertragen en de nadruk te leggen op het aantonen van de verankering van het te beëindigen object in een geldend en 'diep verankerd' waarden- en normenpatroon. Uiteraard lenen sommige objecten zich beter voor een dergelijk appèl dan andere. Als het object zich er niet gemakkelijk voor leent zou zo'n appèl wel eens als politieke retoriek ontmaskerd kunnen worden. Om beleidsbeëindiging te voorkomen zijn overigens meer strategische aanzetten van belang. Deze blijven hier buiten beschouwing.

### ***Resumé***

Bij het ontwikkelen van beleid kunnen volhouders nogal eens succes hebben, maar bij beleidsbeëindiging kunnen juist eerdere pogingen die tot falen leidden, toekomstig succes verhinderen. Dat is in versterkte mate het geval als er een *emotionele binding* bestaat van een belangrijk deel van de bevolking/doelgroep met het te beëindigen object en de beëindiging niet aansluit op bestaande *waarden-oriëntaties*. Dit betekent dat er beleidsobjecten zijn, groot of klein, belangrijke of onbelangrijke, waar een terminator zich wel twee keer over moet bedenken alvorens aan een beëindigingspoging te beginnen of zelfs van beëindiging af moet zien. Wij menen dat bestuurders de kans op succes kunnen verhogen door te wachten tot relevante waarden gesleten zijn. Of ze moeten trachten deze waarden te beïnvloeden.

Analyses van een beleid die de inefficiëntie en/of ineffectiviteit ervan aantonen bevatten onvoldoende overtuigingskracht als er *waarden* in het geding zijn. Men vergelijk de discussie in Nederland over de opheffing van bepaalde instellingen van bijzonder onderwijs.

## **20 Steun verwerven voor beleidsbeëindiging**

Het geheel of gedeeltelijk stoppen van een beleidsprogramma gaat vaak moeizaam of lukt van geen kanten. Oorspronkelijke initiatiefnemers, uitvoerende ambtenaren en soms ook belangengroepen en burgers zien zich niet graag 'verworven goed' ontglippen en verzetten zich met succes tegen sluiting van scholen en ziekenhuizen, en wat al niet. Als beëindiging in de vorm van sluiting dan toch lukt, vraagt menigeen zich af hoe een gezagsdrager het voor elkaar gekregen heeft (en wat de effecten zullen zijn). Als het niet lukt, is de vraag wat daarvan de oorzaken waren. Over dat laatste weten we intussen het een en ander op basis van een analyse van de mijnsluitingen (Korsten, 1988). Hoe was het mogelijk dat de barrières bij beleidsbeëindiging daar overwonnen werden en dat er zelfs van steun voor die beëindiging sprake was? 'No nonsense' -beleid avant la lettre. Deze beschouwing werpt licht op de betekenis van *internationale ontwikkelingen* op het gebied van energie - en op de rol van *mannetjesputters* en *kongsies* bij beleidsbeëindiging.

### ***De les van de mijnsluiting: toch steun voor beleidsbeëindiging***

Het geheel of gedeeltelijk stoppen van een beleidsprogramma gaat vaak moeizaam of lukt van geen kanten. Oorspronkelijke initiatiefnemers, uitvoerende ambtenaren en soms ook belangengroepen en burgers zien zich niet graag 'verworven goed' ontglippen en verzetten zich met succes tegen sluiting van scholen en ziekenhuizen, en wat al niet. Als beëindiging in de vorm van sluiting dan toch lukt, vraagt menigeen zich af hoe een gezagsdrager het voor elkaar gekregen heeft (en wat de effecten zullen zijn). Als het niet lukt, is de vraag wat daarvan de oorzaken waren. Over dat laatste weten we intussen het een en ander. Laten we eens kijken waarom de mijnsluitingen eigenlijk *wèl* gelukten. Korsten (1988) schreef hierover een artikel. We geven hier stukken uit dat artikel weer.

Hoe was het mogelijk dat de barrières bij beleidsbeëindiging daar overwonnen werden en dat er zelfs van steun voor die beëindiging sprake was? 'No nonsense' -beleid avant la lettre. Deze beschouwing werpt licht op de betekenis van *internationale ontwikkelingen* op het gebied van energie - en op de rol van *mannetjesputters* en *kongsies* bij beleidsbeëindiging.

### ***Moeizame beleidsbeëindigingen***

Laten we eerst een actuele casus uit Zuid-Limburg aanstippen om te illustreren hoe moeizaam beleidsbeëindiging is. Een deel van Zuid-Limburg is rond 1985 al enige tijd

(opnieuw) in rep en roer. Het departement van Verkeer en Waterstaat heeft namelijk het voornemen geuit om het zogenaamde Miljoenenlijntje op te heffen. Er moet een eind komen aan het bestaan van de, in een fraai landschap gesitueerde treinverbinding tussen Valkenburg en Kerkrade via Simpelveld en Schin op Geul. Dit voornemen was destijds niet nieuw. Het is jaren terug al geuit, maar stuitte toen op grote weerstand vanuit de regio, Gedeputeerden Staten van Limburg en het parlement. Het voorstel tot opheffing van de treinverbinding is daarom lang *opgehouden*. Wordt dit verzet in 1985 toch gebroken of zal de anti-beëindigingscoalitie de verbinding weten te houden? Misschien schiet de bewindsvrouw een bres in de coalitie door ze lokaas voor te houden en te laten kiezen (geld voor de R 73?). Hoe dan ook, begin 1988 heeft zij opnieuw de opheffing voorgesteld; de lijn is onrendabel. Het woord was vervolgens aan het parlement.

Het Miljoenenlijntje bestaat intussen niet meer bestaat maar voor recreatiedoeleinden rijdt incidenteel wel een oude trein.

Wat met het Miljoenenlijntje rond in de jaren tachtig niet goed lukte, is met de mijnsluitingen in Zuid-Limburg wel gelukt, zij het ook niet zonder slag of stoot. Voor die sluiting werd destijds toch steun verkregen, zelfs uit de betreffende regio. Hoe kreeg een minister van Economische Zaken dat destijds voor elkaar? Het ging toch om veel grotere belangen dan bij het Miljoenenlijntje, en er was eveneens veel emotie van belanghebbenden in het spel.

### *Theorie*

We zullen uitgaan van de theorie van beleidsbeëindiging. In die benadering zijn enkele begrippen te gebruiken die we eerst kort aanduiden. Allereerst, wat is beleidsbeëindiging? Beleidsbeëindiging betekent het geheel of gedeeltelijk stoppen van de uitoefening van een door een overheid te vervullen functie (bijvoorbeeld defensie, welzijn), het beëindigen van het voortbestaan van een organisatie of organisatie-onderdeel, een beleid(s)(sector), een operationeel beleidsprogramma of een nog kleiner onderdeel bijvoorbeeld een project of een regeling (Korsten, 1983: 5). Beëindiging kan dus betrekking hebben op allerlei objecten. Ook is er een onderscheid te maken naar de mate van beëindiging: volledige (=integrale) en partiële beëindiging.

Beleidsbeëindiging impliceert meestal een verandering van beleidsdoelstellingen in ruime zin, die zich uit in een verandering van het bestaande beleid. Er vindt dus een correctie op bestaand beleid plaats.

Bij de uitvoering van beleidsbeëindiging kunnen er barrières optreden. Vooral DeLeon heeft hierover geschreven (DeLeon, 1978, 1982; Brewer en DeLeon, 1983). We zullen hier de barrières zoals door DeLeon genoemd, in het kort bespreken en laten



zien in hoeverre deze van toepassing zijn op het concrete voorbeeld van de sluiting van de steenkolenmijnen in Zuid-Limburg. Als hulpmiddel voor het verklaren van het proces van beëindiging van de mijnindustrie is het proefschrift van Moharir (1979) genomen: *'Process of public policy-making in the Netherlands; a case study of the Dutch government's policy for closing down the coal mines in South Limburg (1965-1975)'*. Er zijn ook enkele andere studies geraadpleegd (Hellemans, 1974; Rottier, 1976). De barrières die zijn opgetreden bij het proces van beëindiging van de mijnindustrie, worden aan een nader onderzoek onderworpen.

### *De plaats van beleidsbeëindiging in het beleidsproces volgens DeLeon*

Om de term 'beleidsbeëindiging' beter te kunnen begrijpen is het noodzakelijk dat we op de hoogte zijn van zijn plaats binnen het beleidsproces. In de artikelen van DeLeon komt een (interactie-)model van het beleidsproces voor, waarin we de rol en de bijdrage van beleidsbeëindiging in het totale beleidsproces kunnen terugvinden (De Leon, 1978a: 370; 1978b: 280). Dit model bestaat uit zes opeenvolgende fasen: 'initiation - estimation - selection - implementation - evaluation - termination'. Het opnemen van 'beëindiging' in het model is een erkenning van het feit dat elk beleid niet eeuwig kan duren. Wanneer een bepaald beleid zijn doelstelling heeft bereikt casu quo niet kan bereiken, moet het worden beëindigd.

We kunnen evenwel een beëindiging van het gevoerd beleid op twee manieren bekijken. Ten eerste als een *definitief einde*; het programma heeft in zo'n geval mogelijk zijn doel bereikt. Maar beleidsbeëindiging is ook te zien als een *nieuw begin*; het oude beleidsproces wordt stopgezet en er wordt een nieuw beleidsproces in gang gezet om het oude 'dwalende' beleid te corrigeren. Vooral in het latere werk heeft DeLeon, samen met Brewer, aan de beleidsopvolging meer aandacht besteed (Brewer en DeLeon, 1983, hst. 13). Dat onderwerp laten we hier liggen.

### *Barrières op een rij*

Volgens DeLeon wordt men bij de uitvoering van een beleidsbeëindiging met forse tegenstand geconfronteerd: 'The termination processes have seldom been exercised unless the target was extremely weak and isolated without powerful allies (...) or the consequences of permitting a policy to continue were consensually seen to run diametrically counter to the society's preference (as was the case during the late 1960's regarding the Vietnam war)' (DeLeon, 1978a: 379). Genoemd auteur voert uiteindelijk zes barrières tegen beleidsbeëindiging ten tonele.

#### *a Psychologische en intellectuele aarzeling: eerste barrière*

DeLeon wil hiermee aangeven dat actoren soms niet willen inzien dat bepaalde zaken afgedaan hebben. Ze gaan in zijn ogen dan geheel voorbij aan de realiteit. Hij geeft het volgende voorbeeld. Al voor de Eerste Wereldoorlog bleek dat de cavalerie als

legeronderdeel ineffectief en inefficiënt was geworden. Dit was een gevolg van de uitvinding van het machinegeweer en de snelvuur-artillerie. Toch bleef bijvoorbeeld de U.S. Army Horse Cavalry als eenheid bestaan tot in de Tweede Wereldoorlog.

*b Institutionele permanentie: tweede barrière*

Beleid en speciale organisaties zijn opgezet om ook op lange termijn diensten te verlenen casu quo relaties te bestendigen. Een van de specifieke krachten van zo'n organisatie is het weerstand bieden aan verandering en beëindiging. De snelle aanpassingsmogelijkheden van een organisatie maken haar immuun voor een snelle beëindiging. Immers, beleidsbeëindiging is niet in het belang van de bureaucratie en haar cliënten.

*c Dynamisch conservatisme: derde barrière*

Organisaties bieden weerstand aan beëindiging omdat het dynamische eenheden zijn met de middelen en de motivatie om te bemerken wanneer bepaalde opdrachten zijn voltooid of wanneer er discrepantie bestaat tussen het institutionele beleid en specifieke beleidsdoelen. Met 'dynamic conservatism' bedoelt DeLeon dat organisaties zich handhaven door hun doelstellingen en daarmee hun werkterrein te veranderen.

*d Anti -terminatiecoalities: vierde barrière*

Bepaalde groeperingen - zowel van binnen als van buiten de bedreigde organisatie - bieden weerstand aan een beleidsbeëindiging. Iedere groep heeft zijn eigen sterke punten en tactieken. De groeperingen zijn echter het meest succesvol wanneer ze een coalitie vormen. Intern zullen de leden van de bedreigde organisatie ijverig werken om een nieuw beleid voor hun organisatie te ontwerpen zodat ze kan blijven voortbestaan. Ondertussen probeert men de oude programma's zolang mogelijk te laten doorlopen. Extern worden alle 'bondgenoten' ingeschakeld om zoveel mogelijk druk uit te oefenen.

*e Juridische barrières: vijfde barrière*

Zelfs al zouden de 'anti termination coalitions' niet sterk genoeg zijn, dan treedt er volgens DeLeon nog een nieuw probleem naar voren. Binnen de uitvoering van een beleidsbeëindiging moet de overheid namelijk rekening houden met allerlei wettelijke beperkingen.

*f Beëindigingskosten: zesde barrière*

Sterke samenbundeling van interne en externe krachten tegen beëindiging van een bepaalde organisatie of een bepaald beleid kan leiden tot een andere barrière bij beleidsbeëindiging namelijk 'high start-up costs' bij het op gang brengen van een beëindigingsactie. Deze kosten zullen zeker hoog uitvallen wanneer er naast een

beëindigingsplan een alternatief plan gepresenteerd moet worden. Het is in dat geval van belang de te treffen maatregelen en de effectiviteit van de voorgestelde alternatieven vooraf goed te overdenken. Toch zou het ideaal zijn wanneer men uitgaat van twee plannen: één voor het beëindigen van het oude - niet effectieve - beleid en een ander plan voor de uitvoering van een nieuw beleid althans als men de beëindiging aanvaard wil krijgen.

Golden die barrières niet bij de mijnsluitingskwesitie? We zullen allereerst met rasse schreden door de geschiedenis van de mijnbouw in Nederland lopen.' Daarna komen de genoemde zes barrières aan de orde, om te zien welke van toepassing zijn op het proces van beëindiging van de mijnindustrie in Nederland.

### *Opkomst en neergang van de Nederlandse mijnindustrie*

De winning van steenkool was in Nederland geconcentreerd in het zuidelijk gedeelte van de provincie Limburg. Reeds vanaf de Middeleeuwen werd er in de omgeving van Kerkrade steenkool gedolven. Omdat als gevolg van de industriële revolutie de vraag naar steenkool enorm toenam begon vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw de uitbouw van de mijnindustrie.

Aldus ontstonden eind negentiende, begin twintigste eeuw in Limburg op grote schaal zowel particuliere mijnbedrijven als staatsmijnen. De particuliere mijnen produceerden hoofdzakelijk steenkool voor huishoudelijk gebruik, terwijl de staatsmijnen zich toelegden op produktie van kolen voor de industrie.

De mijnindustrie ging een dominerende rol spelen in het sociale culturele en economische leven van Zuid-Limburg. De aldus ontstane 'homogeniteit' werd versterkt door de religie: Limburg was een rooms-katholieke provincie bij uitstek.

Op haar hoogtepunt had de Limburgse mijnindustrie een jaarproduktie van ruim 12 miljoen ton steenkool en circa 55.000 werknemers. Het toenemende verbruik van aardolie, de opkomst van kernenergie en de aardgasvondsten leidden evenwel tot de zogenaamde *kolen crisis*. Vanaf 1958 kwam de verslechtering van de positie van de Nederlandse mijnen steeds duidelijker aan het licht (goedkope Amerikaanse kolen en Arabische olie).

Het duurde echter tot 1965 eer belangrijke beslissingen genomen konden worden. De verklaring hiervoor moet gezocht worden in besluiteloosheid van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in de fragmenfatie van de discussie over energiezaken zowel in de EGKS als in het Ministerie van Economische Zaken en tenslotte ook in het feit dat de veranderende omstandigheden verschillend geïnterpreteerd werden door beleidsbepalende figuren. Het spreekt vanzelf dat de

gasvondst in Groningen in het begin van de jaren zestig een belangrijke impuls vormde tot het latere besluit om tot sluiting van de mijnen over te gaan.

In 1965 verschijnt dan de Eerste Mijnota van de hand van minister Den Uyl (PvdA). Deze nota laat voor de eerste keer een gecoördineerde energiepolitiek voor Nederland op de lange termijn zien. Het aandeel van de steenkool zal volgens deze nota sterk afnemen. Voorgesteld werd vervolgens om enkele mijnen te sluiten casu quo te integreren. Het was de bedoeling dat de uiteindelijke kolenproductie afnam van 11 miljoen ton in 1965 tot 7,4 miljoen ton in 1975. Dit proces van sluiting en integratie van bepaalde mijnen zou gepaard moeten gaan met het starten van een reïndustrialisatieproces, gesteund door een actief regeringsbeleid.

Deze Eerste Mijnota werd zowel in het parlement als in Limburg goed ontvangen. Het proces van uitvoering van de mijnsluitingen ging echter veel sneller dan verwacht.

Bij het uitbrengen van de Tweede Mijnota in 1969 door minister De Block (KVP) bleek de markt voor zowel huis- als industriekolen drastisch verslechterd te zijn. Dit was mede een gevolg van de door de overheid bevorderde omschakeling op gas. In de Tweede Mijnota werd dan ook voorgesteld om alle mijnen - zowel staatsmijnen als particuliere mijnbedrijven - vóór 1975 te sluiten. Tevens werd geconcludeerd dat het tempo van herindustrialisatie niet gelijk was aan het tempo van de mijnsluitingen. De groei van de werkgelegenheid bleef achter, als gevolg van een verslechterende economische situatie en door de gunstige premiereregelingen, die onder andere de Belgische overheid aan nieuwe bedrijven aanbood.

In de loop der jaren zijn vele werknemers afgevloeid. Door normaal verloop vloeiden er circa 10.000 af, terwijl verder bij de sluiting van de meeste mijnen circa 30.000 elders geplaatst of vervroegd gepensioneerd werden. Begin 1971 resteerden bij de nog in bedrijf zijnde mijnen 15.000 werknemers.

De Derde Mijnota, die door minister Langman (VVD) in 1972 werd uitgebracht, veranderde niets aan het sluitingsjaar 1975 voor alle mijnen. Wel probeerde men de herindustrialisatie van Zuid-Limburg te stimuleren door het verplaatsen naar Heerlen van enkele overheidsdiensten zoals het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en een gedeelte van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Verder werd besloten tot het oprichten van een Rijksuniversiteit te Maastricht. Op 31 december 1974 sloten de laatste mijnen hun poorten. Een hoofdstuk in de industriële geschiedenis van Nederland en een tijdperk van grote homogeniteit in het sociale, culturele en economische leven van Limburg werd afgesloten.

### *Barrières bij de beëindiging van de Nederlandse mijnindustrie*

Wanneer we nu de door DeLeon genoemde barrières gaan 'toetsen' aan het proces van sluiting van de steenkoolmijnen blijkt dat er in dit geval slechts enkele barrières een rol gespeeld hebben, te weten:

- psychologische en intellectuele aarzeling;
- dynamisch conservatisme;
- anti-terminatiecoalities.

Deze komen achtereenvolgens aan de orde.

#### *1 Psychologische en intellectuele aarzeling*

De barrière die eerder is aangeduid als 'psychological and intellectual reluctance' speelde een rol van betekenis op twee verschillende plaatsen, namelijk binnen de directie van de Staatsmijnen (DSM) en binnen het apparaat van het Ministerie van Economische Zaken. Allereerst zullen we nader ingaan op de verhoudingen binnen de directie van DSM (Moharir, 1979: 247-259; 280-286)

Tot in het begin van de jaren zestig bestond deze directie hoofdzakelijk uit mijningenieurs die de steenkoolindustrie een warm hart toedroegen. DSM was immers 'gegrondvest' op de steenkool. Het feit dat de chemische industrie was afgeleid van de steenkool en van het cokesovengas dat DSM zelf produceerde, versterkte deze gevoelens. Nochtans, de veranderingen in de kolensector voltrokken zich langzaam. Dit in tegenstelling tot de chemische sector; deze was veel dynamischer. Een lange-termijnplanning, een agressieve expansiepolitiek en een kritische houding binnen de bestaande structuren en processen waren eigen aan de chemische industrie.

De rivaliteit tussen kolen- en chemiesector bestond sinds 1959, toen de eerste scheuren in het kolenfront tevoorschijn kwamen, maar ze werd meer intens in de periode 1962-1964. In 1962 werd de voorzitter van de Raad van Bestuur, de mijningenieur Wemmers, vervangen door de econoom Rottier. Tevens begon in 1962 de kolensector van DSM grote verliezen te lijden, die overbrugd moesten worden door de winsten uit de chemiesector. Zij die zich onder leiding van Hellemans verzetten tegen het sluiten van de mijnen, vochten een verloren strijd. De vakbondsleiders die Hellemans c.s. behulpzaam hadden kunnen zijn, hadden een andere kijk op de toekomst. Zij waren voorstanders (!) van de mijnsluitingen. Toen in april 1965 de toestand op de steenkolenmarkt verder verslechterde gaven de tegenstanders hun verzet op. Wat DSM betrof konden de mijnsluitingen beginnen.

Ook binnen het ambtenarenkorps van het Ministerie van Economische Zaken heeft een soortgelijke strijd gespeeld (vgl. Moharir, 1979: 236-242; 290-293). Voor 1965 bestond er binnen dit ministerie een apart directoraat Mijnwezen (onder leiding van

Van der Hooff). Dit directoraat hield vast aan het openhouden van de mijnen en vormde samen met de DSM-kolenlobby, minister Andriessen (CHU) van Economische Zaken en de Van Berkum-Commissie een anti-beëindigingscoalitie. Dit wordt verderop uitgewerkt.

Per 1 januari 1965 werd het directoraat Mijnwezen als gevolg van een interne reorganisatie opgeheven en ondergebracht in een nieuw directoraat-generaal Energievoorziening onder leiding van de heren Wanssink en Molkenboer. Deze laatste twee waren voorstanders van een snelle overschakeling op aardgas en een herindustrialisatie van Zuid-Limburg. Binnen het Ministerie van Economische Zaken hebben de voorstanders voor het behoud van de mijnindustrie het onderspit moeten delven en met het breken van de weerstand van de kolenlobby bij DSM was nu de weg open voor uitvoering van de Eerste Mijnota.

### *2 Dynamisch conservatisme*

De term 'dynamisch conservatisme' kan binnen dit proces van beleidsbeëindiging toegepast worden op DSM (Moharir, 1979: 247-250; 253-255). Als organisatie is zij blijven bestaan, maar ze is helemaal getransformeerd: van steenkolenmijnen naar chemische industrie. Deze transformatie is vooral veroorzaakt door de onderzoekslaboratoria binnen DSM. Die waren vroeger gescheiden: één voor de kolen- en één voor de chemiesector. Ze hadden immers verschillende doelstellingen. In de sterk concurrentiegevoelige, internationale chemische industrie speelde het onderzoek een belangrijke rol. In de kolensector hield het onderzoek zich hoofdzakelijk bezig met het terugbrengen van produktiekosten door rationalisatie en groeiende produktiviteit. Daarentegen was het hoofddoel van het chemisch onderzoek het ontwikkelen en op de markt brengen van nieuwe produkten. Het chemisch onderzoek kreeg steeds meer aandacht en de nieuwe produkten waren erg succesvol. Snelle groei in de commerciële exploitatie van de chemische produkten leidde tot grote druk van de chemiesector op de directie van DSM en op de overheid om de mijnen te sluiten, zodat geprofiteerd kon worden van de nieuwe ontwikkelingen in de chemie. Daarbij kwam nog het feit dat DSM betrokken werd bij de exploitatie en distributie van het aardgas. De mijnen gingen dicht, maar DSM bleef als organisatie bestaan. Zij had op tijd de bakens verzet.

### *3 Anti-terminatiecoalitie*

Ook is er tijdens het proces van beleidsbeëindiging sprake geweest van een anti-beëindigingscoalitie (Moharir, 1979: 161-165; 271-273). Deze ontstond in het begin van de jaren zestig en omvatte de volgende personen en organisaties: de kolenlobby binnen het Ministerie van Economische Zaken onder leiding van Van der Hooff; de kolenlobby binnen DSM onder leiding van Hellemans; de Commissie-Van Berkum ingesteld in 1963 om de economische en sociale problemen van de mijnindustrie te

bestuderen - en minister Andriessen van Economische Zaken. Zij waren allen van oordeel dat de verslechtering van de kolenmarkt te wijten was aan tijdelijke terugslagen. Dit hield volgens hen verband met het ontbreken van voldoende prikkels voor de mijnindustrie, hetgeen ondervangen zou zijn door het verlenen van beperkte financiële steun. Deze coalitie heeft standgehouden tot 1965.

Daarna hebben de voorstanders van sluiting van de steenkolenmijnen de overhand gekregen en het beleid ook in deze richting omgebogen.

De *overige drie barrières* die DeLeon noemt, namelijk institutionele permanentie, juridische obstakels en hoge beëindigingskosten, blijken bij nadere bestudering niet van invloed te zijn geweest op het proces van beëindiging van de mijnindustrie in Nederland.

### ***Enkele belangrijke actrices en hun rol***

Om een correct beeld te krijgen, moet men ook nog op de hoogte zijn van de rol die een aantal invloedrijke personen en organisaties bij het proces van mijn sluitingen gespeeld heeft. Allereerst waren dit de vakbonden met als spreekbuis de voorzitter van de Nederlandse Katholieke Mijnwerkersbond (NKMB) (Moharir, 1979: 229-231; 286-290). Deze had reeds in 1958 geattendeerd op de problemen die zich in de mijnindustrie voordeden. Ook had hij in het begin van de jaren zestig de overheid gewezen op de mogelijkheden om de mijnen te sluiten. Toen de overheid besloot tot sluiting van de mijnen over te gaan, hebben de vakbonden van harte meegewerkt aan de uitvoering van dit beleid. Het is opmerkelijk als een vakbond die voor zijn bestaan afhankelijk is van één industrie niet alleen een snelle sluiting van de mijnen van harte steunt, maar *zelfs initiatieven* aandraagt om die sluiting in overweging te nemen. Dit vraagt om een verklaring. Als gevolg van de religieuze homogeniteit in Limburg was er ook in de mijnindustrie maar één grote vakbond, namelijk de NKMB. Zijn voorzitter, de legendarische Dohmen, had een aparte manier van leidinggeven. Hij had een afkeer van stakingen en was een fervent voorstander van overleg en discussie in de Mijn Industrie Raad. Op zijn reizen door onder andere België en West-Duitsland kwam hij oog in oog te staan met abrupte mijnsluitingen en met de problematiek van de werkloosheid onder mijnwerkers. Ook waren er in Limburg steeds minder jongeren genegen om in de mijnen te gaan werken. Dohmen raakte overtuigd van de sombere toekomst van de steenkolenmijnen en wilde zo snel mogelijk tot mijnsluiting overgaan nu het economisch klimaat nog goed was.

Daarom heeft hij herhaaldelijk op de mijnsluitingen aangedrongen en het proces van beëindiging gesteund.



Ook de Mijn Industrie Raad heeft een invloedrijke rol in het beëindigingsproces gespeeld (Moharir, 1979: 226-229). In deze raad, die bestond uit vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers van zowel staatsmijnen als de particuliere mijnen, werden alle problemen aangaande de mijnindustrie besproken en bediscussieerd. Door de aanwezigheid van dit overlegorgaan heeft de vakbeweging in Limburg nooit een militant karakter gekregen. Met name de coöperatieve opstelling van de Mijn Industrie Raad die het complex van verlangens en eisen van de mijnindustrie aan de beleidsvormers in Den Haag voorlegde heeft de sluiting van de mijnen en de herscholing van de mijnwerkers sterk vergemakkelijkt. Tot slot mogen we de rol van de politieke partijen in het proces van de mijnsluitingen niet geheel uitvlakken. De fundamentele richtingsverandering in de beleidsvorming in 1965 laat zich mede verstaan tegen de achtergrond van de overwegingen en voorstellen van het research-instituut van de PvdA, de Wiardi Beckmanstichting. Deze overwegingen en voorstellen, die een geleidelijke sluiting van de mijnen en de herindustrialisatie van Limburg omvatten, kwamen goed van pas toen Den Uyl (PvdA) minister van Economische Zaken werd en hebben diens beleid duidelijk beïnvloed. Een succesvol en spectaculair beleid ten opzichte van Limburg zou tevens bijdragen tot een stijging van de populariteit van de PvdA, die daar in het begin van de jaren zestig slechts een beperkte aanhang had (Moharir, 1979: 217-222).

De Katholieke Volkspartij heeft zich pas vanaf 1964 met de mijnsluitingsproblematiek beziggehouden. Zij deed haar invloed vooral gelden in het begin van de jaren zeventig bij de uitvoering van het beleid, door te wijzen op groeiende werkeloosheid in Zuid-Limburg, de problemen met betrekking tot de pendel naar West-Duitsland en de pensioenen voor de ex-mijnwerkers. Toch heeft de Katholieke Volkspartij (in 1977 opgegaan in het CDA) in de loop der jaren in Limburg veel stemmen verloren. Dit is naast de toegenomen activiteiten van andere partijen mede veroorzaakt door de afname van de invloed van de katholieke kerk.

### *Enkele conclusies*

De casus toont dat beleidsbeëindiging weliswaar 'het einde' is, maar ook een *nieuw begin* zoals DeLeon aangaf. Tegenover mijnsluitingen stond namelijk de herindustrialisatie.

Ten tweede merken we op dat deze casus een bijzondere is, in zoverre dat allerlei politieke partijen, een vakbond en de regio zelf, *steun* gaven aan voornemens uit mijnnota's. Bij beleidsbeëindiging hoeft gebrek aan steun zich dus niet altijd voor te doen.

Een derde conclusie die we uit het voorgaande kunnen trekken is dat de barrières, die volgens DeLeon bij beleidsbeëindiging optreden, *niet zonder meer toepasbaar* zijn omdat

ze in vrij algemene termen gesteld zijn. De essentie van ieder afzonderlijk beëindigingsproces komt hierbij toch onvoldoende uit de verf. Met betrekking tot de beëindiging van de steenkoolindustrie in Zuid-Limburg speelden namelijk verschillende incidentele factoren een grote rol. Zo is de rol van de vakbonden, de Mijn Industrie Raad en de sociale, culturele, economische en religieuze homogeniteit van het onderzoeksgebied van grote betekenis. Het zijn immers stuk voor stuk unieke factoren, die alleen van toepassing zijn in dit specifieke proces van beleidsbeëindiging. Daarom is het van belang dat bij beleidsvorming alle relevante factoren in overweging worden genomen.

Met betrekking tot het verloop van het proces van de mijnsluitingen is nog een andere conclusie te trekken. Deze is in het voorgaande opgesloten. Moharir verwoordt die conclusie treffend als volgt:

‘Wat wij speciaal uit het proces van de mijnsluitingen kunnen leren is dat, wanneer de geëigende voorwaarden daartoe zijn vervuld, in casu de participatie in de beleidsvorming door alle betrokken groepen als voorwaarde voor het bereiken van een globale overeenstemming tussen die groepen, een ‘verlicht’ leiderschap van die belangengroepen, en een geïntegreerde aanpak van de problemen, het zeer wel mogelijk is om radicale veranderingen door belangengroepen aanvaard te krijgen. Met andere woorden, mits de laatste bij de besluitvorming betrokken worden behoeven zij geen obstakels te vormen voor het doorvoeren van fundamentele beleidsveranderingen’.

Tenslotte, kennis van de barrières die volgens DeLeon bij een proces van beleidsbeëindiging optreden is in eerste instantie waardevol bij het ontwerpen van (een proces van) beleidsbeëindiging. Maar men mag niet van de vooronderstelling uitgaan dat ze allemaal in ieder proces gelden. De ene casus is de andere niet dat heeft het voorbeeld van de mijnsluiting wel aangetoond. Beleidsvoerders die het voornemen hebben om tot beleidsbeëindiging over te gaan, moeten daarmee rekening houden.

#### ***Recente publicaties***

- DeLeon, P., Afterward: the once and future state of policy termination, in: International Journal of Public Administration, jrg. 20, 1997, pp. 33-46.
- Daniels, M.R., Implementating policy termination: health care reform in Tennessee, in: Policy Studies Review, 1996, pp. 353-374.
- Daniels, M.R., Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools, in: Policy Sciences, 1995, pp. 301-316.
- Daniels, M.R., Terminating public programs: an American political paradox, M.E. Sharpe, Armonk, 1997.

- Daniels, M.R., Theories for the implementation of public programs, policies and organizations, in: International Journal of Public Administration, 1997, pp. 113-125.
- Kleistra, Y., Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken, Eburon, Delft, 2002.
- Vries, M.S. de, Het idee van beleidsgeneraties, in: Beleidswetenschap, 1999, nr. 3, pp. 207-232.

## **21 Beleidsbeëindiging als succesvolle dereguleringspoging**

Theorievorming over beleidsbeëindiging is niet alleen relevant voor het begrijpen van een sector waarin volop dynamiek heerst, zoals de energiesector, en voor het management van beleidsbeëindiging. Men kan ook dereguleringsvraagstukken vanuit deze theorie bezien. Een vingeroefening op dat vlak is ondernomen door de intrekking van de Uitverkopenwet te analyseren.

De Uitverkopenwet 1956 is in de jaren tachtig in de opruiming gekomen. Reeds in 1981 is afschaffing voorgesteld. Eerst begin 1985 is de wet ingetrokken. Het duurde dus even voor een voorstel gerealiseerd werd. Dat de wet uiteindelijk is ingetrokken is in feite tégen de verwachting. Substantiële deregulering in de vorm van een integrale beëindiging komt zelden voor en er treden allerlei barrières op. Hoe is die intrekking dan te verklaren? Hier volgt een analyse en tevens een handreiking voor wie een voorstel wil testen op de mogelijkheid tot deregulering (dereguleerbaarheid) of ..... zich wil verzetten (zie Korsten en Polman, 1985).

### **Uitverkopenwet in de opruiming, of succesvolle beleidsbeëindiging?**

Theorievorming over beleidsbeëindiging is niet alleen relevant voor het begrijpen van een sector waarin volop dynamiek heerst, zoals de energiesector, en voor het management van beleidsbeëindiging. Men kan ook dereguleringsvraagstukken vanuit deze theorie bezien. Een vingeroefening op dat vlak is ondernomen door de intrekking van de Uitverkopenwet te analyseren.

De Uitverkopenwet 1956 is in de jaren tachtig in de opruiming gekomen. Reeds in 1981 is afschaffing voorgesteld. Eerst begin 1985 is de wet ingetrokken. Het duurde dus even voor een voorstel gerealiseerd werd. Dat de wet uiteindelijk is ingetrokken is in feite tégen de verwachting. Substantiële deregulering in de vorm van een integrale beëindiging komt zelden voor en er treden allerlei barrières op. Hoe is die intrekking dan te verklaren? Hier volgt een analyse en tevens een handreiking voor wie een voorstel wil testen op de mogelijkheid tot deregulering (dereguleerbaarheid) of ..... zich wil verzetten (zie Korsten en Polman, 1985).

### ***Effecten***

De dereguleringsdiscussie kreeg in Nederland in het begin van de jaren tachtig een belangrijke impuls. Die kwam van twee kanten: vanuit het ambtelijk circuit en het

bedrijfsleven. Een heroverwegingswerkgroep van voornamelijk ambtenaren publiceerde in 1981 een rapport over regulering en deregulering. Daarin werd ook de Uitverkopenwet al behandeld (zie TK 1981-1982, 16 625, nr. 39). Het VNO deed, met het congres 'Ruimte voor elan', ook een duit in het zakje. Vooral de VVD bracht het onderwerp vervolgens in bij de verkiezingen. Na de verkiezingen zou het onderwerp meer uitgebreid op de politiek-bestuurlijke agenda geraken. Kwam de Uitverkopenwet in het regeerakkoord als zodanig nog niet aan bod, deregulering als algemeen thema wel (Ned. Staatscourant, 28 okt. 1982). Spoedig daarna volgde een uitwerking.

Deregulering werd door het kabinet breed opgevat. Deregulering zou vooral een beoordeling van bestaande én voorgenomen wetgeving moeten inhouden. Daartoe werden diverse dereguleringscommissies in het leven geroepen, om op grond van toetsingscriteria voorstellen te doen. De commissie-Geelhoed zou onder meer daarover meedenken en de samenhang van de operatie op zich en met andere operaties in en van de rijksdienst in het oog houden.

Daarmee werd aan het proces vorm gegeven. Wat zouden evenwel de effecten kunnen zijn? De volgende effecten zijn te onderscheiden:

- a *anticiperende deregulering*: het niet voorbereiden van nieuwe wetten; het temperiseren van de voorbereiding van nieuwe wetten; uitstel van de inwerkingtreding; fasering van de invoering;
- b *substantiële deregulering*: het niet in werking treden van aangenomen wetten; het intrekken van bestaande wetten; het terugbrengen van het werkingsgebied van wetten; het verlagen van normen in wetten;
- c *semi-substantiële deregulering*: afzien van allerlei pseudowetgeving;
- d *procedurele deregulering*: het stroomlijnen van procedures; het versnellen van procedures; het beperken van de ambtelijke bemoeienis; het wijzigen van competenties, etc.;
- e *populistische deregulering*: het beperken van inspraak-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden (zie Nelissen, 1983).

De verwachting is uitgesproken dat met name substantiële deregulering slechts beperkt zou optreden (zie Nelissen, 1983). In de VS, waar deregulering reeds in het begin van de jaren zeventig op gang kwam, bleek deregulering van dat type ook niet vaak waarneembaar. Substantiële deregulering is zelfs recent wel betiteld als een 'dying topic', een doodbloedend verschijnsel. Deregulering zou eerder tot herregulering leiden (Tolchin, 1983; Van Nispen en Van der Tak, 1984). Ook vanuit de theorie en empirie van beleidsbeëindiging is substantiële deregulering op het eerste gezicht schaars te achten. In Nederland kennen we intussen wel een aantal voorbeelden. Bij voorbeeld het stoppen van de Leidse Baan als infrastructureel project. Of (de afschaffing van de Aankoopregeling voor kunstaanschaf (ASK) in de

jaren zeventig. Tegenover bijv. het opheffen van de Bescherming Bevolking (BB) stond het ontstaan van een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie. Beleidsbeëindiging en opvolging liggen dus dicht bij elkaar. Veel voorbeelden van integrale beëindiging zijn er evenwel niet. Dat vraagt om verklaringen.

### *Drie verklaringen*

Theorievorming over beleidsbeëindiging geeft drie handreikingen. Die noemen we, om ze verderop op de Uitverkopenwet te betrekken.

1 De eerste invalshoek is een *historisch-bestuurskundige*. Deze benadering leidt naar de vraag of er eerder afschaffingspogingen zijn ondernomen, die faalden. Als een eerdere poging mislukt, stijgt de kans dat een barrière voor een volgende is opgeworpen en die volgende poging ook niet meer lukt. Dat geldt overigens slechts voor bepaalde beleidsobjecten.

Bij de totstandkoming van beleid wint de volhouder nogal eens; lobby van een pressiegroep en een volhardend Kamerlid hebben succes. Maar bij beleidsbeëindiging is dat onder bepaalde condities juist niet het geval: eerder falen van een poging, verhindert dat een volgende nog succes kan hebben. Dit is met name geconstateerd bij beleidsobjecten die een *emotionele en ideologische verankering* in de samenleving kennen (Ellis, 1983). In zo'n geval kan een voorgenomen beëindiging burgers, die misschien nog via vrijwillige actie veel geld voor zo'n object op tafel hebben gelegd, bewust maken. Een eerste beëindigingspoging die zo'n gevolg heeft, kan dan effectief verzet oproepen, wat dan bij een latere poging weer de kop op steekt; de latere poging wordt dan gezien als een hernieuwde aanslag op het grote goed. Gebleken is bijvoorbeeld dat regelingen voor oorlogsveteranen of slachtoffers daarom moeilijk zijn in te trekken.

Deze '*wet van de falende volharding bij beleidsbeëindiging*' vormt een eerste verklaring voor het beperkt voorkomen van beleidsbeëindiging, in casu substantiële deregulering.

2 Een tweede benadering is een bestuurskundige die zich richt op *ontwerp kwaliteit* van een beëindigings- of dereguleringsvoorstel en niet op de historische kant van de zaak. Soms is die kwaliteit discutabel omdat de argumenten gebrekkig zijn en of geen afdoende regeling voor de uitvoering is getroffen (Korsten, 1983). Het gevolg kan dan zijn dat, hoewel voorstellen zijn ingediend, deze het niet halen. Tegenwerpingen, zoals veronderstelde negatieve effecten en uitvoeringsproblemen, kunnen niet gepareerd worden.

Onder meer omdat destijds een sociale regeling nog niet was voorzien in een voorstel tot afschaffing van de BB is de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gevraagd daar

eerst aandacht aan te besteden. Gebleken is dat als een beëindigingsvoorstel in allerlei opzichten wel degelijk is, maar eerdere beëindigingsvoorstellen het niet haalden (zie onder 1), de voorwaarde van een adequaat voorstel onvoldoende is. Kortom, als de zaak eenmaal verzeekt is, helpt ontwerp kwaliteit lang niet altijd meer. Dat komt omdat verzet een belangrijke barrière is. Dit brengt ons op een derde weg.

3 De derde verklaring voor een gering aantal beëindigingsgevallen is een meer *politicologisch-bestuurskundige*. Deze verklaring behelst dat allerlei politieke en maatschappelijke actoren geen direct belang hebben bij beëindiging. Deze verklaring betreft een belangengroep-theoretisch, bureaupolitiek- en stemmenmaximalisatieperspectief op beleidsbeëindiging en substantiële deregulering.

- Vanuit een belangengroeptheoretisch perspectief is afschaffing van een wet niet te verwachten; wie eenmaal pleitte voor bijvoorbeeld milieubeleid en wetgeving, zal een wet die regulerend optreedt niet graag zien verdwijnen. Afschaffing roept zo verzet op. Dat zal bestuurders huiverig kunnen maken om aan deregulering te beginnen.
- Het bureaupolitieke perspectief leert dat ambtenaren zichzelf geen brood uit de mond zullen stoten, en hun eigen afdeling of dienst (bureau) zullen verdedigen. Spontane suggesties voor het intrekken van een wet zijn van hen niet te verwachten.
- Uitgaande van een stemmenmaximalisatiestreven van politieke partijen kan substantiële deregulering ook inopportuun zijn: wie kan immers electorale winst verwachten bij afschaffing? Vooral geboorte geeft immers gejuich.

Deze politicologisch-bestuurskundige invalshoek vraagt daarmee aandacht voor posities, belangen en machtsbalansen. Dit perspectief leidt ons zo naar een aantal andere barrières bij beleidsbeëindiging die een afschaffingsvoorstel kunnen doen stranden. We noemen er een aantal, maar ze zijn niet limitatief (zie DeLeon, 1978a, b).

- Een eerste obstakel betreft nogal eens een gebrek aan voldoende bestuurlijke prikkels tot beëindiging. Dat komt omdat bestuurders vaak gekozen zijn op een programma waarin beleid is aangekondigd. Daar is eerder eer mee te behalen, dan met voorstellen om iets te stoppen.
- Een tweede belemmering kan liggen in het bestaan of ontstaan van sterke anti-beëindigingscoalities. Verliezers zullen zich verzetten. Dat kunnen ambtenaren zijn, maar ook maatschappelijke groeperingen.
- Ten derde: zoals er prikkels kunnen ontbreken bij bestuurders, kan dat ook gelden voor parlementariërs.
- Ten vierde kan het afbouwen van bijvoorbeeld een regeling gepaard gaan met zgn. *beëindigingskosten*. Denk aan leegstaande ziekenhuizen na sluiting. Zo zijn er meer barrières (zie verderop).

Daarmee is het kader gegeven om de intrekking van een wet te beoordelen. De verdere probleemstelling luidt dan: waren er bepaalde historische, ontwerptechnische en andere barrières die intrekking van de Uitverkopenwet konden verhinderen of bemoeilijken; welke waren afwezig, zodat intrekking een succes zou kunnen worden? We hanteren dus in feite een kader om de *dereguleringspotentie* van een wet af te tasten. Alvorens de toepassing volgt, komt eerst de geschiedenis van de Uitverkopenwet kort aan de orde en de inhoud van de wet.'

### *Historie en inhoud van de wet*

De eerste Uitverkopenwet kwam tot stand in 1935, om een einde te maken aan uitwassen in het winkelbedrijf. Uitverkopen en opruiming, wegens opheffing en bij voorbeeld verbouwing werden in aantal namelijk ver overtroffen door verkopen onder deze of soortgelijke benamingen die slechts dienden ter vergroting van de omzet. Aanleiding voor de wet was daarmee dat uitverkopen ontaard was tot een misleidend strijdmiddel in de concurrentiestrijd.

De wetgever heeft willen voorkomen dat de termen 'uitverkoop' en 'opruiming' gebruikt worden voor gewone reclame. Bij een uitverkoop of opruiming is immers sprake van in voorraad zijnde goederen, die om bedrijfstechnische redenen moeten worden geruimd; de omvang van de te verkopen goederen staat van tevoren vast. Bij een reclame-aanbieding wordt daarentegen gestreefd naar een zo hoog mogelijke omzet. De wet beperkte het gebruik van de termen uitverkoop en opruiming tot twee perioden per jaar. Daarbuiten mochten deze slechts gebruikt worden nadat een vergunning verkregen was.

De wet van 1935 heeft ook wel enige betekenis gehad, zonder de reclamemogelijkheden van het bedrijfsleven in de weg te staan. Maar al spoedig bleken zich verkapte uitverkopen voor te doen. De wet werkte met geheel adequaat. Dat was aanleiding om een nieuwe Uitverkopenwet 1956 tot stand te brengen.

De Kamers van Koophandel bepleitten evenwel al snel een wijziging en die volgde in 1964. Daarna werd de wet in 1972 weer gewijzigd, een wijziging die in 1973 in werking trad.

Wat houdt de wet, die we de Uitverkopenwet 1956 zullen blijven noemen, in? De wet bevat een verbod voor het winkelbedrijf een verkoop aan te kondigen onder de aanduiding uitverkoop, opruiming of synoniemen daarvan. Tenzij het een seizoenopruiming betreft, of de detaillist een vergunning heeft voor de verbouwing. Niet het opruimen zelf is verboden, maar het als zodanig bekend maken. Het verbod een verkoop aan te kondigen als uitverkoop geldt niet voor seizoenopruiming in januari of juli.



Zo krijgen detaillisten gelegenheid hun overvloedige voorraad kwijt te raken. De wetgever wil oneerlijke concurrentie voorkomen door de seizoenopruiming voor alle ondernemers op dezelfde datum te laten aanvangen. Het is de winkelier verboden op de uitverkoop vooruit te lopen. Er mogen zes weken voorafgaand aan de halfjaarlijkse opruiming geen aankondigingen worden gedaan die in die branche in de seizoenopruiming gebruikelijk zijn. Deze voorschriften worden in de laatste zes dagen voor de opruiming - de zgn. stille week -, het strengst gehanteerd; dan mogen in het geheel geen bijzondere aanbiedingen worden gedaan. Wel is gedurende de laatste zes dagen een voorverkoop geoorloofd; daarin kunnen vaste klanten alvast van de opruiming profiteren.

Buiten de genoemde perioden van januari en juli mag een uitverkoop alleen worden aangekondigd met een vergunning van de Kamer van Koophandel (KvK). Dan moet wel een bijzondere omstandigheid aanwezig zijn, die 'naar goed koopmansgebruik' een uitverkoop rechtvaardigt. Te denken is aan onder andere: opheffing, reorganisatie, verbouwing, brand- en waterschade. De KvK toetst dan of die bijzondere omstandigheden aanwezig zijn (zie Buenk, 1980: 65-66). Zo moet bij een vergunningaanvraag voor een verbouwingsopruiming de bouwvergunning worden overlegd, met een verklaring van de aannemer wanneer met de bouw wordt begonnen, wat de kosten zijn, hoe lang de verbouwing gaat duren, en dergelijke.

Voorts is het bij een uitverkoop waarvoor vergunning is verleend, verboden de opruimingsgoederen tussentijds aan te vullen.

De wet heeft al met al een beperkte strekking, want zij is vooral gericht op het reguleren van het gebruik van begrippen als 'opruiming'. De wet heeft geen betrekking op het opruimen en uitverkopen als zodanig en evenmin op gesuggereerde voordelen. Tegen misleidende reclame kan langs een andere weg iets worden gedaan. Te verwijzen is naar het (destijds geldende, oude) Burgerlijk Wetboek (art. 1416a e.v.). Daarmee zijn we er nog niet. Toe te voegen is dat het beleid met betrekking tot de wet ressorteert onder het Ministerie van Economische Zaken, beleidsafdeling Ordelijk economisch verkeer. Deze ondernemersgerichte afdeling tracht de vrije mededinging zo nodig te corrigeren door oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

Overtredingen van de wet komen veelal aan het licht door klachten van de concurrenten bij de KvK of de Economische Controledienst (ECD), een organisatie voor de economische delicten (Kneppers-Heynert, 1982: 337-340). Tot voor kort werkten bij die ECD meer dan 200 ambtenaren in de buitendienst en zo'n 50 in de

binnendienst. De helft van de menskracht wordt besteed aan de controle op onder meer de Vestigingswetten en de Uitverkopenwet.

### *De wet in de praktijk*

De Uitverkopenwet beantwoordt in de jaren zeventig en tachtig niet meer aan haar doel. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te geven:

*a Onduidelijkheid van de wet.* Het is volgens de wet strafbaar om tijdens de zes weken voor de seizoensuitverkoop te adverteren met leuzen die bij het publiek de indruk kunnen wekken dat het om een opruiming gaat. Maar in de praktijk valt niet na te gaan wat het publiek van een bepaalde advertentie denkt.

*b Vergunningverlening.* Op de wet is steeds vaker een beroep gedaan. In 1965 werden 1363 vergunningen aangevraagd en 112 verzoeken om verlenging gedaan. In 1979 ging het om 3605 vergunningen en 463 verlengingen. Vergunningen werden zelden geweigerd: in 1965 78 en in 1979 79. Het lijkt er daarom sterk op dat de Kamers van Koophandel in de loop der tijd meer soepelheid zijn gaan betrachten in hun beleid bij de uitvoering van de wet (Buenk, 1980: 67). Dat komt mede door veranderingen in ondernemersland (zie d.).

*c Effectiviteit en controle.* Toen de ECD in de opruimingstijd en de voorafgaande zesweekse en 'stille' perioden – wanneer de meeste overtredingen plaatsvonden – controleerde was het 'dweilen met de kraan open'. De ondernemers overtreden de vaste tijden voor de uitverkoop; ze voeren expres in de zes-wekenperiode oneigenlijke verbouwingen uit (soms met vergunning) om de concurrentie voor te zijn. Bovendien worden tijdens de opruiming de voorraden aangevuld; er is meer vraag dan (overjarig) aanbod. Sommige ondernemers verkopen niet meer oude voorraden, maar speciaal ingekochte restantpartijen. Zo wordt de wet ontlopen, en zelfs massaal overtreden.

In 1979 blijkt bij voorbeeld een totaal aantal processen-verbaal voor overtredingen van 1532 (TK 18235, nr. 3: 4). Dat was slechts het topje van de ijsberg. De ECD bleek namelijk niet opgewassen tegen de massale overtredingen en de gebruikte constructies om de wet te overtreden. Gezien de omvang van de overtredingen was de ingezette menskracht te beperkt en konden velen door de mazen van het net glippen. Daarbij komt dat geconstateerde overtredingen mild zijn gestraft. Bovendien zijn niet-overtreders slachtoffer van hun eigen wetsconformiteit; de brave winkeliers worden in feite economisch benadeeld ten opzichte van de overtreders.

Mede door het grote aantal overtredingen van de wet en gezien het feit dat de dereguleringscommissie-Van der Grinten de afschaffing van de wet bepleitte zijn de

officieren van Justitie medio 1983 reeds overgegaan tot het niet meer vervolgen van overtredingen van de Uitverkopenwet (TK 18235, nr. 3: 4).

*d Structuur van de detailhandel.* Een vierde aspect dat aandacht vraagt, is de verschuiving in ondernemersland. De situatie in de detailhandel verschilt nogal van die in de jaren dertig onder andere door de opkomst van grootschalige winkelbedrijven, 'cash and carry'-zaken en 'discounts'. Deze zaken hebben het gehele jaar door aanbiedingen en houden zich niet aan de uitverkoop. De kleine ondernemingen konden een aantal jaren geleden deze stroom van aanbiedingen niet bijbenen en pleitten toen voor handhaving van de wet. Echter, de steeds geringere effectiviteit van de wet, de ook in de kleinere ondernemingen groeiende wisseling van voorraden, alsmede de slechte economische tijden, dwongen de kleinere ondernemingen ertoe te pleiten voor de afschaffing van de wet. De wet is verouderd en degene voor wie zij was gemaakt, de ondernemers, zijn langzamerhand voorstanders van deregulering geworden.

*e Veranderd consumentengedrag.* Ten slotte, de consument is ook niet dezelfde gebleven. Het is duidelijk dat die in de loop der jaren een flinke dosis achterdocht heeft opgebouwd. Handigheidjes van ondernemers zijn menige consument niet ontgaan. Het groeiende consumentenbewustzijn geldt dan ook als oorzaak van de opruimingskoorts; de consument vergelijkt ook prijzen buiten opruimingstijd.

*Conclusie:* Zoals onder meer uit het aantal overtredingen blijkt, is de effectiviteit van de wet in relatie tot de doelstellingen ervan niet groot. De wet wordt overtreden met name waar het de zes-wekenperiode en de stille periode voor de halfjaarlijkse seizoenopruiming betreft. Uit gedragingen van ondernemers kan gedurende deze periode opgemaakt worden dat de opruiming in strijd met de wet, reeds is aangevangen. Bescherming tegen misbruik van de termen uitverkoop en opruiming (oorspronkelijke doel) biedt de Uitverkopenwet door de vele overtredingen dus niet.

### *Dereguleringsrapportage*

Door de geringe effectiviteit is het niet verbazingwekkend dat deze wet is meegenomen in de dereguleringsvoorstellen. De heroverwegingswerkgroep 'wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling' onderzocht in haar rapport onder meer de Uitverkopenwet (TK 16 625, nr. 39: 57-59). Zij ontwikkelde twee beleidsvarianten met betrekking tot deze wet:

a Afschaffing Uitverkopenwet en

b Verkorting van de 'streng regime'-periode voor het begin van de uitverkoop tot een week.

Hierna beoordeelde de dereguleringscommissie-Van der Grinten de wet. Zij overwoog het volgende:

*'a Doel en middelen.*

Het aan banden leggen van het gebruik van de termen uitverkoop en opruiming zal in deze tijd niet meer helpen om een scherpe concurrentie te voorkomen. Er zijn verschillende wijzen van bedrijfsuitoefening waarvan sommige zich sterk concentreren op bijzondere aanbiedingen, andere weer op service.

*b Lasten en baten voor het bedrijfsleven.*

Deze kosten zijn voor alle betrokken partijen gering. Voor het bedrijfsleven zou men ook de belemmering bij het adverteren buiten de verkooperperioden als last kunnen opvatten. Het effect daarvan is niet te overzien. De regeling wordt vaak overtreden.

*c Lasten en baten voor de overheid gemeenschap.*

De lasten van de regelgeving zijn gering, de baten evenzeer' (TK 17 391, nr. 5: 29-30).

Gezien het vorenstaande verrast het niet dat de commissie-Van der Grinten, met de aanbeveling kwam om de wet in te trekken. Maar kan zo'n voorstel tot intrekking een kans maken op aanvaarding? Een poging daartoe hebben we ondernomen voordat de wet daadwerkelijk (in 1985) was ingetrokken. Van die poging zullen we in het navolgende verslag doen.

Of een substantiële deregulering kan lukken is nu langs drie wegen verder te toetsen: de eerder genoemde historische, ontwerptechnische en andere barrières. Concreet gaat het om de volgende vragen:

a Is een eerdere afschaffingspoging ondernomen en eventueel op niets uitgelopen? Zo ja, waarom eventueel?

b Wat was de kwaliteit van het afschaffingsvoorstel? Was die zodanig dat afschaffing op voorhand risicovol was of niet? Of Was het voorstel geïmmuniseerd tegen kritiek.?

c Zijn andere barrières bij deregulering overwonnen, zoals eventueel maatschappelijk, ambtelijk, parlementair en bestuurlijk verzet? Waren er verliezers in het dereguleringspel te verwachten en zo ja, is hen compensatie geboden?

Deze drie onderwerpen komen achtereenvolgens kort aan bod.

### ***Historisch perspectief***

De eerder genoemde *wet van de falende volharding bij beleidsbeëindiging* gaat hier niet op. De begin 1984 ingediende wet tot intrekking van de Uitverkopenwet was namelijk, voor zover ons bekend, de eerste poging. De intrekkingwet ging ook niet gepaard met een aanslag op emotioneel en/of ideologisch verankerde waarden. De voorgestelde afschaffing is dan ook niet ervaren als het ontnemen van buitenkansjes aan de consument. Kortom, de zeeën zijn niet hoog gegaan. Dit betekent dat een gevaar voor een dreigende mislukking van substantiële deregulering hier niet aanwezig was.

### ***Ontwerpkwaliteit***

Hoe was de kwaliteit van het voorstel om de Uitverkopenwet in te trekken? De intrekkingwet zelf kan hier terzijde gelaten worden, omdat deze slechts enkele - in dit verband verder - irrelevante zinnen bevat. De Memorie van Toelichting is wel van belang. Qua argumentatie sluit (die min of meer aan op de eerder genoemde ervaringen met de wet, zoals: de fenomenale wetsovertreding; het niet langer aansluiten van de wet op de economische werkelijkheid; het feit dat de wet als hinderlijk wordt ervaren zonder dat daar nog evidente baten tegenover staan; het feit dat de wet met aanpassingen niet meer 'te redden' is. De regeling is een sprekend voorbeeld van *het steeds verder uitbouwen van regelgeving zonder dat de daarmee beoogde doelstellingen worden gerealiseerd* (TK 18 235, nr. 3: 5).

Zijn er evenwel geen negatieve neveneffecten van intrekking? Bij partiële of integrale beleidsbeëindiging worden effecten van beëindigingsvoorstellen nogal eens *niet tevoren* ingeschat. Het gevolg kan dan zijn dat een voorstel het ook niet haalt, omdat de veronderstelde negatieve effecten niet gerepareerd kunnen worden. Zijn effecten van intrekking van de Uitverkopenwet wel bekend? De commissie-Van der Grinten is er zeer sober over, maar een aantal is toch in kaart te brengen. Daartoe zijn interviews gehouden, onder andere met enkele Kamerleden; deze leden mogen enigszins deskundig geacht worden, want zij maakten deel uit van de Vaste Commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf; zij moesten zich uit dien hoofde over de eventuele intrekking van de wet buigen. Het ging om interviews met dhr. E. Bolhuis (TK-fractie PvdA), H. Schartman (CDA), A. van Erp (VVD), L. Baayen (Min. van EZ, beleidsafdeling Ordelijk economisch verkeer), Tuik (ECD), van Teffelen (KvK, Nijmegen e.o.), Bontje (Consumentenbond), Lam (KNOV). Deze en andere geïnterviewden noemen medio 1984 de volgende effecten van intrekking:

- Periodes van halfjaarlijkse uitverkopen zullen langer worden (KNOV).
- Vaker door het jaar heen hantering van het begrip opruiming (CDA-Kamerlid Schartman).
- Uitverkoop wanneer de ondernemer daar behoefte aan heeft (KvK).
- Het gehele jaar 'sale'. Niemand zal meer het idee hebben van een uitverkoop. De ondernemers zullen het publiek de indruk geven dat er een uitverkoop is, maar de 'echte' oude uitverkoop is verdwenen. De markt reguleert zichzelf (ECD).
- Prijzen zullen door het hele jaar heen over het algemeen lager zijn (VVD-Kamerlid Van Erp).
- Overbodige regulering wordt afgeschaft.
- Geen kosten van uitvoering en handhaving ten laste van de Rijksbegroting, geen kosten ten laste van lagere overheden en geen kosten ten laste van productiehuishoudingen.
- De rechterlijke macht wordt minder belast.

- De ambtelijke uitvoerende organisaties krijgen een verlichting van taken. Die effecten lijken niet negatief. Sommige veronderstelde effecten (met name de laatste twee) sluiten voorts aan bij politieke wenselijkheden. Zo spreekt het regeerakkoord uit 1982 van de noodzaak van ontlasting van de rechterlijke macht, wat ook het gevolg zou zijn bij afschaffing van de wet.

Er lijken ook geen verliezers bij deregulering aan te wijzen. Dit geeft al een aanwijzing dat anti-beëindigingscoalities waarschijnlijk niet zullen optreden, waarmee de kans op een zodanige barrière al gering is, Laten we die andere potentiële barrières eens nader bezien.

### *Andere barrières?*

Dat de Uitverkopenwet wordt afgeschaft, lijkt in te houden dat eventuele andere barrières bij beleidsbedindiging géén invloed hebben gehad. Onderzocht zal worden of dit het geval is, door aan te sluiten op barrières waarvan een aantal reeds is aangeduid.

*a Intellectuele en psychologische aarzeling.* Beleid dat in het verleden op grond van argumenten en met een beroep op maatschappelijke omstandigheden beleids(uit)voerders is opgesteld en verdedigd, zal moeilijk te beëindigen zijn; beleids(uit)voerders zullen niet toegeven dat het beleid ineffectief is.

Dat geldt in dit geval echter niet. De eerste Uitverkopenwet stamt namelijk uit 1935 en de recentere (nu afgeschafte) wet uit 1956. De beleids(uit)voerders van nu hebben dan ook geen *persoonlijke binding* met het vroeger opgestelde beleid. Ineffectiviteit van de wet is ook niet verdrongen door psychologische overwegingen (symboolwerking van de wet, e.d.). 'Afbraak' of 'koude sanering' zijn woorden die in dit verband niet te horen waren.

*b Institutionele continuïteit.* Deze barrière houdt, vrij vertaald, in dat ambtelijke organisatiedelen zich met beleid vereenzelvigen, met een beleid meegroeien en verdedigen, zodat afschaffing van een wet moeilijk wordt.

Deze barrière speelde evenwel in dit verband ook geen rol. De wet bracht voor de Kamers van Koophandel en de ECD tijdens de seizoenopruiming het meeste werk. Hiervoor werd geen extra personeel aangetrokken. Het werk voor de wet werd in het normale takenpakket opgenomen. Voor de ECD was betrokkenheid bij de Uitverkopenwet niet de hoofdtaak.

*c Dynamisch conservatisme.* Dit is een aan institutionele continuïteit verwante barrière. Deze houdt in dat organisatiedelen een beëindiging afwentelen in een gerichtheid op nieuwe taken of taakmix (diversificatie).

Ook deze barrière speelde evenwel niet. De Kamers van Koophandel, de ECD en het Ministerie van Economische Zaken hebben namelijk in het kader van allerlei nieuwe wetgeving een uitbreiding van taken ondergaan. De afschaffing van de Uitverkopenwet zou eerder een welkome verlichting van de overbelaste organisaties, betekenen, gegeven andere officiële taken.

Overigens zijn er andere gevallen van substantiële deregulering geweest, zoals de Wet Selectieve investeringsregeling (SIR), waarmee de economische controledienst ook te maken had. Zowel de afschaffing van de Uitverkopenwet als van de SIR hebben consequenties gehad voor de ECD. Het aantal personeelsleden liep in 1982, toen er nog 320 personen bij de ECD werken, terug tot 286 half 1984, en eind 1986 kunnen er nog maximaal 275 werken.<sup>19</sup> Via natuurlijk verloop levert de ECD daarmee een bijdrage aan de vermindering van het personeelsbestand bij de overheid, meer zelfs dan bij een aantal andere diensten.

*d Het probleem van de eerste.* Als een organisatie als geheel wordt verzocht voorstellen tot beëindiging van beleid te doen, zullen de afzonderlijke delen van de organisatie vrezen dat, als zij vooraan staan met voorstellen tot beëindiging, andere delen van de organisatie buiten schot zullen blijven. Hiervan is eigenlijk in zekere zin wel sprake.

De beleidsafdeling Ordelijk economisch verkeer van EZ constateerde al eerder ineffectiviteit van de Uitverkopenwet. Gewacht werd met het doen van afschaffingsvoorstellen tot de wet op de misleidende prijsvergelijkingen zou worden ingevoerd, hoewel deze wet met direct met de Uitverkopenwet heeft te maken. Toen dereguleringscommissies aandrongen op voorstellen werd de Uitverkopenwet opgediend, en werd alle medewerking door de beleidsafdeling verleend.

De wet had eigenlijk, volgens verschillende instanties, al enige jaren geleden kunnen worden ingetrokken.

*e Anti-beëindigingscoalities.* Deze barrière houdt in dat interne en/of externe organisaties en/of anderen zich verzetten tegen het beëindigen van een bepaald beleid. Deze barrière heeft alleen een aantal jaren terug even gedreigd.

Weliswaar werd de wet door ondernemers in het algemeen als hinderlijk ervaren, maar deze wet gaf wel zekere rust in een branche. Zo is ook vanuit kringen rond het grootwinkelbedrijf opgemerkt dat de wet eigenlijk niet voor het grootwinkelbedrijf



moest gelden maar wel voor anderen. Als dat niet mogelijk was, moest de wet... toch maar geldig blijven (Kneppert-Heynert, 1982: 341). De veronderstelling was dat het bedrijf bij afschaffing op allerlei acties zou moeten reageren, en dat wilde men niet.

Ook in bepaalde branches gingen aanvankelijk wel stemmen op om de wet te handhaven; zowel grotere als kleinere handelaren in de mode- en schoenenbranche pleitten in deze richting (Advies KvK, 1981). In de minder modegevoelige branches was men daarentegen in het verleden al voor afschaffing.

Rond 1984-1985 was er evenwel het een en ander veranderd: branchevervaging, en de opkomst van grootschalige winkelbedrijven. De winkelformules van discount en cash en carry kunnen met uitverkoop minder uit de voeten. Een vertegenwoordigend orgaan daarvan is dan ook voor afschaffing van de wet gaan pleiten. Men kan dan ook stellen dat het *verzet tegen afschaffing geleidelijk gebroken is*. De Consumentenbond verzette zich niet langer tegen intrekking. Datzelfde geldt voor bij de uitvoering van de wet betrokken organisaties. Kortom, van anti-beëindigingscoalities is begin 1984 eigenlijk geen sprake meer.

*f Ontbrekende afkoopregeling.* Een barrière bij beëindiging kan ook zijn dat er specifieke verliezers zijn, zoals bij voorbeeld ambtenaren die op straat komen te staan, en die zich zullen verzetten. Die barrière is dan aanwezig als men dit probleem niet opvangt door bij voorbeeld een regeling via personeelsbeleid (wachtgeldregeling, etc.) (zie Behn, 1978).

Deze potentiële barrière was hier niet aan de orde. Voor een ECD was controle op de Uitverkopenwet immers slechts een beperkte activiteit. Afschaffing van de wet was zelfs eerder aantrekkelijk, want het verminderde overbelasting.

*g Gemis aan politieke prikkels.* Een factor die beëindiging van een beleidsobject ook nogal eens verhindert, is gebrek aan politieke interesse. Dit is begrijpelijk omdat in tijden van groei partijen eerder bij achterbannen kunnen en moeten aankomen met iets wat bereikt is, dan met iets wat gestopt is. Met afschaffing is rond 1984-1985 dus amper te scoren. Wie dan ook met een afschaffingsvoorstel kwam in het verleden, kon op weinig politiek enthousiasme en instemming rekenen.

Feitelijk heeft deze barrière zich in dit geval evenwel ook niet voorgedaan. Het kabinet-Lubbers heeft immers aan deregulering prioriteit toegekend en analyses laten verrichten. Aan politieke aandacht, ook voor de Uitverkopenwet, derhalve geen gebrek. Met afschaffing was zelfs politiek te scoren.

*h Kosten van afschaffing hoog?* Met in het voorgaande gegeven overzicht zijn we er nog niet uit. Het kan namelijk om allerlei redenen aantrekkelijk zijn om iets af te schaffen, maar de afschaffingskosten kunnen groot zijn: leegstaande, nog niet afgeschreven gebouwen, etc. Deze factor speelt in ons geval evenwel geen rol. De ambtelijke en politieke beëindigingskosten zijn ook niet hoog. Het kostenvraagstuk brengt ons overigens tenslotte op een laatste potentiële barrière.

*i Aanwezigheid van een goedkoper alternatief.* Beëindiging wordt ook bemoeilijkt als er een goedkoper alternatief is op korte termijn waarmee bedoelingen achter beëindiging óók kunnen worden gerealiseerd, zonder afschaffing van de wet. In dit geval was er echter geen alternatief dat goedkoper is dan het afschaffen van de wet. De handhavingskosten van de wet waren hoger dan de afschaffingskosten.

### ***Geen verliezers***

Concluderend kan het volgende worden gesteld. De Uitverkopenwet 1956 werd in het recente verleden in toenemende mate overtreden. Mede op grond daarvan, en van het feit dat intensivering van de controle minder opportuun werd geacht in deze periode van her-ijsing van beleid (uitvoeringskosten, constructies ter omzeiling van de wet zijn moeilijk controleerbaar), werd in 1984 afschaffing voorgesteld. Ondernemers verzetten zich daar amper meer tegen. Ook van juridische zijde ondervond afschaffing weinig kritiek. Vele bij beleidsbeëindiging optredende barrières bleken bij de afschaffing van de wet ook niet op te treden. Substantiële deregulering bleek dus in dit geval mogelijk. Dit ondanks dat voor kort wel eens gesteld werd dat dit zeer moeilijk te realiseren is.

Een belangrijk aspect bij dit object van beleidsbeëindiging, dat beleidsbeëindiging vergemakkelijkt, lijkt dat er noch verliezers zijn aan de kant van consumenten, noch aan die van de ondernemers, de controledienst en de overheid. Noch zijn hoge beëindigingskosten geconstateerd. Psychologische weerstanden zijn afwezig en politieke prikkels tot beëindiging juist aanwezig.

Alhoewel een overzicht als door ons gegeven niet te vinden is in het rapport van de dereguleringscommissie Van der Grinten, is het toch begrijpelijk dat dit advies (afschaffing) door het kabinet-Lubbers op 27 juni 1983 is overgenomen (TK 17 931, nr. 5: 3). In februari 1984 is het wetsontwerp tot intrekking van de Uitverkopenwet 1956 bij de Tweede Kamer ingediend. Ook in de Kamer is de intrekking van de wet op weinig verzet gestuit. PvdA, CDA en VVD waren voorstanders van het afschaffen van de wet. Begin 1985 is de Uitverkopenwet dan ook afgeschaft.

Er kan echter in de toekomst sprake zijn van een zekere deregulering. De *Wet op misleidende prijsvergelijkingen*, waarvan het SER-advies in januari 1984 verscheen en

die misschien over enkele jaren van kracht zal worden, zal enige regelgeving bevatten die te vergelijken is met de regelgeving van de Uitverkopenwet (SER-persbericht, 17 jan. 1984). Zo kan een verbod van prijsvergelijking voor een bepaalde periode worden uitgevaardigd.

### *Verdwijnt elke achterhaalde wet?*

Ten slotte nog een kanttekening. Die behelst dat een (fictieve) waarnemer zou kunnen tegenwerpen dat we spijkers op laag water zoeken/zochten. De wet is immers door de tijd achterhaald..... en dan wordt zo'n wet toch gewoon afgeschaft! Die tegenwerping achten we evenwel onterecht. Immers, er zijn ten eerste vele afschaffingspogingen die niet doorgaan. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over afschaffing van een Winkelsluitingswet.

Ten tweede ontkennen we de veronderstelling dat een ontwikkelde maatschappelijke werkelijkheid de wet in feite overbodig heeft gemaakt, en dat dit de enige faciliterende omstandigheid voor deregulering zou zijn. Weliswaar is het functioneren van ondernemers en consumenten sinds 1956 gewijzigd, maar dat alleen bewerkstelligt nog niet afschaffing of wezenlijke wijziging. Ook bij andere wetten komt het namelijk wel voor dat de omstandigheden nadrukkelijk gewijzigd zijn sinds de invoering van een wet. Ook in die gevallen blijkt wel dat een wet in feite niet geheel effectief meer is en ongehoorzaamheid aan de wet optreedt. Dit blijkt bij voorbeeld bij de Leerplichtwet (Korsten en Tops, 1983). Deze wet is in de eerste helft van de jaren tachtig evenwel niet afgeschaft, noch wezenlijk gewijzigd, ondanks het feit dat er destijds politieke prikkels in die richting bestaan. De Leerplichtwet is toen niet afgeschaft, omdat er bepaalde barrières bestaan, zoals bij voorbeeld de beëindigingskosten (leerplichtambtenaren zouden op straat komen te staan) en die wet ideologische verankering kent. Dit betekent dat *probleemverschuiving en ongehoorzaamheid* aan de wet op zich *geen voldoende voorwaarden* zijn gebleken voor beleidsbeëindiging. Kortom, het onderzoeken van barrières bij deregulering resp. het in kaart brengen van de winnaars en verliezers bij eventuele deregulering heeft wel degelijk zin.

### *Nut*

Een praktische *aanbeveling* voor beleidsvoerders, die eventueel tot substantiële deregulering willen overgaan, is daarmee aangegeven:

- a beoordeel de effectiviteit van regelgeving;
- b breng effecten van afschaffing in kaart;
- c taxeer daarnaast welke specifieke barrières bij een voorgenomen afschaffing zouden kunnen optreden;
- d bezie of deze barrières te overwinnen zijn.

Afschaffing van regelgeving is bijzonder goed mogelijk als de volgende combinatie optreedt:

- 1 regelgeving is niet effectief,
- 2 overtredingen op grote schaal;
- 3 de uitvoerende organisatie staat niet te kijken op behoud van een controlerende taak;
- 4 geen hoge kosten verbonden aan afschaffing van de wet;
- 5 geen anti-afschaffingscoalities of ze zijn er wel, maar zijn weinig gepassioneerd;
- 6 geen juridische bezwaren tegen afschaffing;
- 7 de nadelen van afschaffing zijn opgevangen;
- 8 de symbolwerking van handhaving van een niet effectieve wet is gering;
- 9 politieke aandacht voor afschaffing.

Toe te voegen is dat de casus leert dat het louter op basis van evaluatierapporten proberen regels af te schaffen naïef is; zodanige actie zal meestal gedoemd zijn te falen.

Wie denkt dat als een poging tot afschaffing niet direct lukt, het op een later moment nog eens geprobeerd kan worden, kan zijn vingers lelijk branden, zoals duidelijk is geworden.

Ook de burgers of bestuurders die tegenstrategieën willen ontwikkelen om beëindiging juist tegen te gaan, kunnen met zo'n exercitie over barrières hun voordeel doen. Wie afschaffing wil voorkomen, moet onder meer zoveel mogelijk de kosten van afschaffing zichtbaar maken, de weerstand contra afschaffing via publiciteitscampagnes vergroten, het afschaffingsproces vertragen, en een appel doen op waardenoriëntaties in de samenleving.

## **22 Niet succesvolle beëindiging: de teddybeerhypothese**

### *De teddybeer-hypothese en het homo-emancipatiebeleid*

Een andere casus waarbij sprake was van continuïteit in beleid is het homo-emancipatiebeleid van de gemeente Amsterdam. Beleid blijkt niet altijd eenvoudig te beëindigen omdat er krachten zijn die zich verbinden aan beleid. Men spreekt wel van de teddybeer-hypothese. Beleid wordt door ambtenaren en anderen gekuffeld als een teddybeer. Dit is door Michiel de Vries (1996) geïllustreerd in een beschouwing over homo-emancipatiebeleid van Amsterdam uit de periode 1982-1996.

#### **Literatuur**

- Vries, M.S. de, Als problemen verdwijnen: het homo-emancipatiebeleid in Amsterdam, in: Beleidswetenschap, 1996, nr. 4, pp. 323-345.

## **23 Andere analyses: lintjesregen, filmkeuring, omroepbijdrage, oorlogen**

### **Uitblijvende beleidsbeëindiging: lintjesregen**

Zelfs de meest afgewogen beëindigungsstrategie werkt niet als een eerste poging gefaald heeft, de beëindiging appelleert aan fundamentele waarden en de emotionele betrokkenheid van burgers groot is. Dit is de wet van de falende volharding bij beleidsbeëindiging te noemen. De lintjesregen lijkt zo'n onderwerp, maar dat zou nadere bestudering vereisen.

#### ***Casus: de lintjesregen - of waarom beleidsbeëindiging uitbleef***

Jarenlang zijn duizenden Nederlanders geridderd, dat wil zeggen ze ontvingen voor 'bewezen verdiensten' een ridderorde. Hoe is dit stelsel tot stand gekomen? Napoleon voerde 'orden van verdienste' in. Orden bleven vervolgens een rol spelen bij de opbouw van de staat. Bruin (1989) beschrijft de traditie in het verstrekken van eerbewijzen.

Dit systeem is lange tijd in discussie geweest maar er is ook in de jaren negentig geen sprake van afschaffing. Er is wel eens geopperd om tot afschaffing over te gaan, maar verder dan een hervorming kwam het in 1997 nog niet.

#### ***Literatuur***

- Nieuwenhuizen, B. van, Het heeft Hare Majesteit behaagd – Hoe komt een gewoon mens aan een lintje?, Uitgeverij Aspekt, Amsterdam, 2004.

#### ***De filmkeuring in het licht van beleidsbeëindiging***

De geschiedenis van de filmkeuring is een fraai voorbeeld van beleidsopvolging. De historie maakt duidelijk dat er van een ontwikkeling sprake was *van 'censuur' via 'keuring' naar 'classificatie'*.

In 'Film en overheidsbeleid' analyseren Van der Burg en Van den Heuvel (1991) het verschijnsel filmkeuring. Hun analyse betreft niet de laatste stuiptrekkingen van het instituut. Over dit laatste wel Vuijsje (1997). Over de audiovisuele branche als zodanig vinden we meer in een themanummer van Justitiële Verkenningen, 1997, nr. 3.

#### ***Achtergrond***

'De wettelijke maatregelen in de landen van de Europese Unie die ter bescherming van jongeren de media aan bepaalde exploitatie- of verkoopbepalingen onderwerpen, wijken zowel wat betreft de organisatiestructuur van de classificatie-instituten als de grondslag van de criteria, sterk van elkaar af. Er zijn landen die praktisch geen - wettelijk - vastgelegde jeugdbeschermingsvoorschriften hebben (..) terwijl andere

landen zich zeer liberaal opstellen (..) of anderzijds gebruik (moeten) maken van strenge en vergaande voorschriften (..).

Aldus C.N. Crans, secretaris-directeur van de Nederlandse Filmkeuring, in: Justitiële Verkenningen, 1997, nr. 3: 65.

In 1928 werd al de Centrale Filmkeuring ingesteld. Grote vrijheden werden de kijker van films toentertijd niet toegestaan. Wat aanstootgevend was voor de 'eerbaarheid' of gevaar opleverde voor de openbare orde moest of niet vertoond worden of gecensureerd.

Nederland heeft lang een filmkeuring gekend. Tot het midden van de jaren vijftig stond dit instituut nauwelijks ter discussie. Het was in de jaren vijftig een wat stoffig instituut. Tegen een rolprent als *'Les Amants'* van Louis Malle uit 1958 met een overspelige Jeanne Moreau in de hoofdrol werd een waarschuwend vinger opgewezen.

Maar in 1977 kwam er toch een einde aan deze vorm van filmkeuring voor volwassenen. Volwassenen mochten zelf beslissen naar welke film ze keken. Alleen jongeren onder zestien jaar werden tegen zichzelf in bescherming genomen. De Stichting Nationale Filmkeuring ontstond om daarover te beslissen. De stichting lette op gewelddadigheid en sadisme. De uitvoering gebeurde door een groot college, dat pluriform was samengesteld. De nieuwe Wet op de Filmvertoningen voorzag alleen nog in 'classificatie': een jury beoordeelt of films al of niet schadelijk zijn voor jongeren. De Wild (1991) lichtte de Wet op de filmvertoningen door.

In 1983 werd preventieve film'controle' grondwettelijk verboden, behalve voor openbare vertoning van films aan jongeren beneden de 16 jaar. De overheid bemoeide zich niet meer met de inhoud van de media.

In 1993 leek het lijk dat filmkeuring heet, ten grave gedragen te worden (o.a. Van der Voort, 1992). De filmkeuring werd geschrapt uit de Wet op de filmvertoningen. De bedoeling was om de filmkeuring te vervangen door een systeem van leeftijds categorieën voor films, dat door het bedrijfsleven zal worden uitgevoerd.

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben de betekenis van de keuring sinds 1955 verder gereduceerd. Maatschappelijk omdat de rol van de staat als zedenmeester minder aanvaard werd. Technologisch omdat films niet meer alleen in een bioscoop vertoond werden. Er is een markt van videofilms gekomen en burgers konden gaan kiezen uit programma's van een groot aantal binnen- en buitenlandse 'zendgemachtigden' en kanalen. Hierdoor verloor de filmkeuring haar legitimiteit.

Recent is er weer een beweging terug. Een meerderheid van de bevolking is van mening dat geweld op de televisie moet worden teruggedrongen en er is ook een meerderheid te vinden voor een filmkeuring voor de televisie.

Films zijn een ding, het videowezen een ander. In de jaren tachtig kwam het videowezen op. Ook daarvoor werd een systeem bedacht. Een systeem van classificatie werd te bedillig gevonden. Minister d'Ancona sloot met de Nederlandse Video Detaillisten Organisatie een *convenant* af. Daarin werd een systeem van 'geconditioneerde zelfregulering' afgesproken (Vuijsje, 1997). De films werden in die jaren voorzien van leeftijdsgrenzen. Dat gebeurde door de producenten en importeurs, niet door de overheid of een onafhankelijke commissie. De keuring vond plaats op basis van een aantal criteria. Een Raad van Toezicht Videovoorlichting met een sterke vertegenwoordiging van de branche erin, zag toe. De raad sloot met de verhuurders een overeenkomst met de intentie dat de verhuurders zich aan de leeftijdsgrenzen zouden houden. Van sancties op 'overtreding' was geen sprake. 'De bakker keurde zijn eigen brood', schrijft Vuijsje (1997).

Geleidelijk bleek deze zelfregulering niet opgewassen tegen de maatschappelijke dynamiek. Er werd natuurlijk veel gedoogd. Wie een video niet verhuurde aan een jeugdig persoon moest er rekening mee houden dat een concurrent dat wel deed, bij gebrek aan controle en sancties. Dus verhuurden vrijwel alle video-verhuurbedrijven vrijwel alles aan jongeren. En intussen waren tankstations, die met de genoemde overeenkomst niets van doen hadden, video's gaan verkopen. Ook importeurs die geen lid waren van de branche-organisatie konden zich onttrekken aan het convenant.

De zelfregulering die voor de videobranche was beproefd, werd in 1991 ook door Van der Burg en Van den Heuvel aanbevolen voor filmvoorstellingen. Zij stapten over het bezwaar heen dat ook veel video-verhuurders het convenant niet naleefden. Volgens hen was het publiek niet geïnteresseerd in filmkeuring en de schadelijke invloed van films op jongeren was niet empirisch hard gemaakt. In 1993 komen de ministers Ernst Hirsch Ballin en Hedy d'Ancona daarop met het voorstel om de filmkeuring af te schaffen en ook in de filmbranche zelfregulering in te voeren. Daar zou het niet bij blijven. Van der Burg en Van den Heuvel hadden niet in de gaten gehad dat een deel van de bevolking wel degelijk een filmkeuring wenste. Het CDA en de kleine christelijke partijen bleven ijveren voor het weren van geweld van het filmdoek. Bovendien deden zich kinderporno-affaires voor, uitmondend in het schandaal-Dutroux in België met 'witte marsen'. Daarom trad weer *re-regulering* op. Begin 1997 kondigde het paarse kabinet-Kok daarop aan dat het kinderporno-artikel uit het Wetboek van Strafrecht van toepassing wordt op de film- en videobranche. Degene



die films verhuurt of vertoont aan jongeren onder de 16 jaar, loopt het risico van een geldboete of gevangenisstraf. Dus ook het sanctie-element wordt nu toegevoegd.

We zien dus dat de beleidsopvolging zich verder doorzette.

#### ***Literatuur over continuïteit van beleid***

- Hogwood, B.W. en B.G. Peters, *Policy dynamics*, Boston, 1983.
- Hogwood, B.W. en B.G. Peters, *The dynamics of policy change: policy succession*, in: *Policy Sciences*, 1982, pp. 225-245.
- Nieuwenhuizen, B. van, *Het heeft Hare Majesteit behaagd – Hoe komt een gewoon mens aan een lintje?*, Uitgeverij Aspekt, Amsterdam, 2004.
- Shai, A., *The termination of the war in East-Asia, 1945*, in: *Militaire Spectator*, jrg. 169, 2000, nr. 8, pp. 416-422.
- Kleistra, Y., *Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken*, Eburon, Delft, 2002.

#### ***Beleidsbeëindiging: Omroepbijdragen aan een einde?***

Een casus die zich leent voor bestudering vanuit het perspectief van beleidsbeëindiging is de eventuele afschaffing van omroepbijdragen. Een vraag is bijvoorbeeld: waarom kwam afschaffing van de omroepbijdragen eerst in het kabinet-Kok-II in discussie?

Eind januari 1999 wordt duidelijk dat de onafhankelijke Dienst Omroepbijdragen hoogstwaarschijnlijk opgeheven wordt. Het kabinet-Kok II had begin 1999 vergevorderde plannen om het jaarlijkse kijk- en luistergeld te laten innen door de Belastingdienst. De plannen waren afkomstig van staatssecretaris Rick van der Ploeg (PvA, Cultuur). Welke beëindigingsvarianten ziet u?

De staatssecretaris nam twee varianten in ogenschouw. De eerste mogelijkheid is om het kijk- en luistergeld te laten innen door de Belastingdienst. De tweede mogelijkheid is de omroepbijdrage in zijn geheel af te schaffen en te vervangen door een bijdrage uit de staatskas. De loon- en inkomstenbelasting wordt dan verhoogd om het tekort op de begroting niet te laten oplopen.

De Dienst Omroepbijdragen: hoe functioneert die? De dienst stuurt jaarlijks een aanslag van tweehonderd gulden naar alle huishoudens met een radio- en televisietoestel. In totaal inde de dienst in 1998 zo'n 1.233 miljoen gulden per jaar. Dit bedrag kwam volledig ten goede aan de publieke omroepen. Het vormde verreweg hun grootste inkomstenbron.

Van der Ploeg noemde afschaffing van de omroepbijdrage geen taboe. In maart 1999 wordt voor een van de twee beleidsopties gekozen. De staatssecretaris meldde dat hij de twee alternatieven niet ging onderzoeken om de status quo te handhaven. Waarom niet? Omdat het innen van de omroepbijdragen per jaar wat kost. Hoeveel? Om en nabij ... 60 miljoen gulden. Een besparing op dit bedrag zou ten goede kunnen komen aan jeugdzorg. Van der Ploeg's partijgenoot in het kabinet Vliegenthart (jeugdbeleid) rekent daarop.

Weeg de twee alternatieven eens af? In de eerste variant (optie) - inning door de Belastingdienst - wordt minder geld bespaard dan in de tweede variant. Bij de tweede variant vervallen alle inningskosten. Volgens de staatssecretaris zullen in beide gevallen afspraken gemaakt moeten worden zodat de publieke omroepen niet aan kaasschaaf-bezuinigingen blootgesteld worden, meende Van der Ploeg (NRC, 300199). De publieke omroepen vrezen die daarentegen wel. Ze vermoeden en vrezen dat de omroepbijdragen een onderwerp, een 'issue' worden bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling. NOS-voorzitter Gerrit-Jan Wolffensperger meende dat dan de verleiding groot zou worden om de kwaliteit van de publieke omroepen steeds opnieuw te gaan bekijken en te bezien of 'het niet wat minder kan'. Het risico van politieke bemoeienis neemt dan toe.

### *Het einde van oorlogen*

Het einde van oorlogen is zelden voorzien. Dat is niet verstandig en daarom is wel studie gemaakt van beëindiging van oorlogen (zie o.a. Shai, 2000).

#### *Literatuur over beëindiging van oorlogen*

- Shai, A., The termination of the war in East-Asia, 1945, in: Militaire Spectator, jrg. 169, 2000, nr. 8, pp. 416-422.

### **24 Nieuwe literatuur over het beleidseinde**

In de navolgende beschouwing wordt enige nieuwe literatuur besproken. De tekst is van G. Arendsen en A. Korsten en verscheen in het tijdschrift Bestuurskunde, 2000, nr. 8.

#### **Naar aanleiding van:**

Daniels, M., Implementing policy termination: health care reform in Tennessee, in: Policy Studies Review, herfst/winter 1995/1996.

Daniels, M., Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools, in: Policy Sciences, december 1995.

Daniels, M., Symposium: public policy and organization termination, in: International Journal of Public Administration, december 1997a.

Daniels, M., Terminating public programs: an American paradox, M.E. Sharpe, Armonk, 1997b.

DeLeon, P., Afterward: the once and future state of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, december 1997.

DeLeon, P., The stages approach to the policy process. What has it done? Where is it going?, in: Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, 1999.

Frantz, J., The high cost of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, december 1997.

Greenwood, J., The succession of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, december 1997.

Kirkpatrick, S. e.a., The policy termination process. A conceptual framework and application to revenue sharing, in: *Policy Studies Review*, voorjaar 1999.

Korsten, A., Beëindiging van beleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen, 1998 (6<sup>e</sup> druk).

Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder, 1999.

### **Schokken**

De ontwikkeling in (delen van) wetenschapsgebieden gaat vaak met schokken. Een vruchtbare periode met veel baanbrekende publicaties op basis van een theoretisch kader wordt gevolgd door een periode van verminderde aandacht en het (teveel) 'vastzitten' binnen bestaande kaders. Na enige tijd komen nieuwe theoriekaders naar voren, die beproefd worden, en volgt weer een productieve grensverleggende periode. Is het ook zo gegaan met beleidsbeëindiging ('policy termination')? Zowel internationaal als in Nederland is er recent een kleine opleving in de aandacht voor het thema beleidsbeëindiging. De belangrijkste resultaten van deze opleving zullen we hier kritisch bespreken. Opvallend is de grote mate van consolidatie in de theorievorming. Het studieterrein heeft zich intussen een vaste plaats verworven in studieboeken over beleid. In vele drukken van het onder redactie van Hoogerwerf, later aangevuld met Herweijer, verschenen *Overheidsbeleid* is een hoofdstuk over beleidsbeëindiging opgenomen. Ook in het internationale overzichtswerk *Public policy* van Parsons (1995) is hiervoor een plek ingeruimd.

### **De jaren zeventig en tachtig**

De internationale bestuurskundige literatuur over beleidsbeëindiging heeft een eerste hoogtepunt beleefd aan het einde van de jaren 1970 en het begin van de jaren 1980. In 1976 verscheen een speciaal nummer van het tijdschrift *Policy Sciences* onder redactie van Eugene Bardach. In datzelfde jaar publiceerde Herbert Kaufman zijn *Are government organizations immortal?* en in 1978 formuleerde Behn zijn bekende twaalf tips voor beleidsbeëindiging. Kort daarop kwam Peter DeLeon met een eerste theoretische behandeling van beleidsbeëindiging. Hij gaf aan dat er vier niveaus zijn waarop beëindigd kan worden (programma, beleid, organisatie en functie), en zeven soorten obstakels voor beleidsbeëindiging (institutioneel/structureel, politiek, economisch, psychologisch, ethisch/moreel, ideologisch en juridisch). Hij formuleerde in het verlengde hiervan zes hypothesen met een mogelijke verklaring voor het zo weinig beëindigen van beleid: de intellectuele weerstandhypothese, de

institutionele permanentiehypothese, de dynamische systeemhypothese, de anti-beëindigingscoalitiehypothese, de juridische obstakelhypothese en de hoge kostenhypothese (Brewer & DeLeon, 1983).

Hogwood en Peters (1983) koppelden in dezelfde periode beleidsbeëindiging nadrukkelijk aan beleidsdynamiek. Beleidsbeëindiging werd onderscheiden van beleidsopvolging en beleidsaanpassing. Hogwood & Gunn (1984) beschreven negen moeilijkheden bij beleidsbeëindiging en gaven vijf tips aan beleidsmakers die beleid willen beëindigen.

Sindsdien zijn vooral de praktische handreikingen vaak aangehaald. In het recente standaardwerk *Public Policy* behandelt Parsons, op basis van eerdere lijsten met tips, 10 factoren om rekening mee te houden bij beleidsbeëindiging (Parsons, 1995: 578-579). De tips voor beleidsmakers die beleid willen beëindigen, zijn - in de voetsporen van de adviezen van Behn - vrij vertaald:

1. laat geen proefballonnen op want zo mobiliseer je tegenstand tegen de beëindiging;
2. vergroot de kring van betrokkenen tot buiten de slachtoffers van beëindiging, waardoor de steun pro beëindiging kan toenemen;
3. richt als terminator aandacht op nadelen van beleidsvoortzetting;
4. maak gebruik van verschuivingen in de heersende ideologie om nadelen van voortzetting kracht bij te zetten;
5. belemmer compromissen die tot voortzetting van beleid kunnen leiden;
6. kies een buitenstaander die beleid beëindigt, omdat die zich niet identificeert met het beleid;
7. vermijd dat er in wetgevende organen gestemd wordt over beleidsvoortzetting;
8. maak geen inbreuk op privileges van de wetgever;
9. accepteer dat op korte termijn de kosten van beëindiging hoger zijn dan van voortzetting;
10. zorg voor afkoopregelingen voor benadeelden;
11. herdefinieer het probleem waardoor de bestaande beleidsoplossing geen 'fit' meer heeft;
12. beëindig alleen wat noodzakelijk is.

### *Nederland blijft niet achter*

In de Nederlandse bestuurskunde heeft vooral A.F.A. Korsten door middel van een reeks artikelen in de tijdschriften *Bestuurswetenschappen*, *Beleidsanalyse*, *Beleidswetenschap*, *Bestuur en Openbaar Bestuur*, en bijdragen aan bundels beleidsbeëindiging op de agenda gezet en uitgewerkt (zie literatuurlijst). Hij positioneert zich nadrukkelijk in het verlengde van DeLeon, en van Hogwood en Peters (1983). De praktijk van beleidsbeëindiging blijkt ook in Nederland te benaderen door te kijken naar oorzaken, motieven, condities en faciliterende

omstandigheden voor beleidsbeëindiging, barrières, tijdpaden en de vraag naar het kenmerkend management. In artikelen wordt een overzicht gegeven van succes- en faalfactoren en worden strategieën en tegenstrategieën behandeld (o.a. Korsten, 1985; Korsten en Polman, 1988). De Uitverkopenwet 1956 is eenvoudig in de opruiming gekomen doordat barrières voor het schrappen van de wet, zoals in de literatuur gepostuleerd, gering waren.

De analyse van succes- en faalfactoren bij beleidsbeëindiging toont aan doorgaans drie clusters factoren positief inwerken op mogelijkheden tot het schrappen van een wet of andere beleidsuiting:

- financiële argumenten, zoals de wenselijkheid of noodzaak tot bezuiniging;
- een negatieve evaluatie van beleid die de beperkte doelbereiking zichtbaar maakt en/of grote ondoelmatigheid in de besteding van middelen;
- een verschuivend waarden- en normencomplex, en ideologisch klimaat, waardoor de argumenten pro beleidsvoorzitting zwakker worden en de eis van vernieuwing krachtig aanhang wint.

Dergelijke factoren waren bijvoorbeeld zichtbaar bij de discussie rond de beëindiging van de beeldende-kunstenaarsregeling (BKR). Beleidsbeëindiging is in belangrijke mate een politiek proces, waarin de betekenis van 'het gunstige ideologisch tij' als sterk conditionerende factor naar voren springt, zoals eerder DeLeon ook al vaststelde (Korsten, 1993: 212).

Het politieke en ideologische karakter van beleidsbeëindiging is evident. Naderhand is dat uitgewerkt in een bredere beschouwing over de rol van '*sensitizing concepts*' voor het op gang brengen van positieve veranderingen, zoals lokale bestuurlijke vernieuwing. Wat maakt bepaalde concepten voor bestuurders aantrekkelijk? Welke baat hebben ze erbij? Dat is het terrein van 'politics of meaning' (zie Korsten, 1997).

### *Internationale ontwikkeling*

Na wat verminderde aandacht heeft het leerstuk van de beleidsbeëindiging recent internationaal weer wat meer aandacht gekregen. Een aantal buitenlandse auteurs heeft het werk van Robert Behn en Peter DeLeon als uitgangspunt genomen voor concreet onderzoek naar beleidsbeëindiging.

Janet Frantz (1992) onderzocht het einde van het Amerikaanse lepracentrum op basis van de zes hypothesen van DeLeon. Haar conclusie was dat de autoriteiten met hun succesvolle beleidsbeëindiging blijkbaar geleerd hadden van de literatuur over beëindiging: praktijk leert van theorie. Van de hypothesen van DeLeon lijkt intellectuele weerstand als remmende factor bij beleidsbeëindiging niet meer op te gaan in het politieke klimaat van de jaren tachtig en negentig: beëindigen mag. Maar er is nog steeds, de hypothesen bevestigend, vooral in de beginfase van een

voorgenomen beëindiging een grote mate van institutionele permanentie. In een latere casestudie zag Frantz vooral de kostenhypothese bevestigd (Frantz, 1997). Hoewel gepresenteerd als kostenbesparend, resulteert het beëindigen van programma's op korte termijn in hogere kosten om de slachtoffers van de beëindiging te compenseren.

In een aantal artikelen en een recent boek heeft Mark Daniels het model van DeLeon en de tips van Behn getest. Uit het onderzoek van Daniels naar de sluiting van de Public Training Schools in Oklahoma blijkt hoe sterk de obstakels tegen beëindiging kunnen zijn. Want ondanks de sluiting werd het beleid feitelijk voortgezet, maar dan in een andere institutie. Vooral de waarde van de niveaus in het model van DeLeon (van functie via institutie en beleid naar programma) wordt hiermee duidelijk. Brian Hogwood had dat voorzien: beleid worden vaak niet beëindigd maar op de een of andere manier voortgezet 'in een nieuwe jas'. Dat heet beleidsopvolging, en dat is een vorm van beleidsdynamiek.

Daniels heeft ook de twaalf tips van Behn uit 1978 aan een test onderworpen bij een case van succesvolle beleidsbeëindiging (het Medicaid Programma in Tennessee). De tips vormen tezamen volgens Daniels nog steeds een goed denkkader: het lijkt wel of de 'terminators' de tips van Behn als blauwdruk hebben gebruikt. 'The case of TennCare has demonstrated that Behn's framework is useful not only for explaining policy termination, but could also be applicable for planning termination' (Daniels, 1995/1996: 369).

### *Symposium*

Twintig jaar na het eerste uitgebreide overzicht in Policy Sciences, heeft het tijdschrift *International Journal of Public Administration* opnieuw een symposium georganiseerd over beleidsbeëindiging. In het betreffende themanummer van het blad laten auteurs als Daniels en Frantz en een oudgediende als Peter DeLeon, zien dat het thema nog steeds relevant is (Daniels, 1997a; Frantz, 1997; De Leon, 1997). Het ideologische en politieke klimaat blijkt in de twintig jaar tussen de twee themanummers nadrukkelijk veranderd. Beëindiging van beleid is inmiddels populair geworden. Maar uit alle studies blijkt dat beëindiging nog steeds een zeer moeizaam proces is en vaak gepaard gaat met zeer hoge maatschappelijke kosten.

In de Verenigde Staten zijn het vooral de Republikeinen die als politieke partij het beëindigen propageren. DeLeon concludeert dat zij, hoewel geuit in economische bezuinigingsretoriek, de ideologie uitdragen dat overheden zo min mogelijk zouden moeten interveniëren. Deze breuk met de Amerikaanse traditie sinds Roosevelt heeft een breed politiek draagvlak. De Democratische regering-Clinton verschilt minder van de oppositie in de vraag *of* er beëindigd moet worden dan in *hoeveel* er beëindigd zou moeten worden.

Het zal niet verbazen dat de deelnemers aan het symposium concluderen dat het onderwerp beleidsbeëindiging meer dan ooit relevant is en dat er daarom meer onderzoek nodig is. Een eerste resultaat is een zeer recent onderzoek van Kirkpatrick, Lester en Peterson. Zij leiden uit een overzicht van de literatuur drie cruciale variabelen af: inherente karakteristieken van het te beëindigen programma, de politieke omgeving en specifieke barrières. Uitgaande hiervan komen zij tot een beschrijvend model van beleidsbeëindiging (Kirkpatrick e.a., 1999: 219). Op basis van dit model hebben zij onderzoek gedaan naar het beëindigen van 'federal revenue-sharing programs in 1986'. Het succes van dit voorbeeld van beëindigen was volgens hen te danken aan het eigen karakter van het programma, de mogelijkheid om het beleid deels op een andere manier in een andere institutie voort te zetten en het ontbreken van specifieke obstakels.

Kirkpatrick e.a. blijken met hun analyse vooral in de traditie te staan van DeLeon die al de bestuurders die beleidsbeëindiging overwogen aanraadde om obstakels te overwinnen. Wie wil weten, in welk vorm de 'policy succession' gegoten wordt, heeft nog steeds baat bij lezing van het fraaie boek *Policy dynamics* (Hogwood & Peters, 1983).

## *Reflectie*

### *Case studies*

Onderzoek naar beleidsbeëindiging heeft tot nu toe vrijwel volledig bestaan uit gevalsstudies.

In Nederland verschenen jaren terug al analyses van de mijnsluitingen in het licht van beleidsbeëindiging, alsmede van het afschaffen van de Uitverkopenwet. Deregulering als operatie is gezien in het perspectief van 'policy termination'. Een beleidsgebied als technologische innovatie is gezien vanuit het lange termijnperspectief van beleidsdynamiek (Arendsen & Korsten, 1996, 1997). En er verschenen prescriptieve artikelen: hoe kan een beleidsvoerder handelen om een beleidsbeëindiging te effectueren of juist te verhinderen?

Van aansluiting bij de theoretische discussie in de Amerikaanse literatuur over beleidsbeëindiging is daarin vaak maar niet altijd sprake. De Vries gebruikte recent expliciet de hypothesen van DeLeon en de tips van Behn voor een case studie naar het einde van het homo-emancipatiebeleid in Amsterdam (De Vries, 1996). Dat is minder (zichtbaar) het geval in andere boeken en artikelen (Nispen, 1993; Mutsaers, 1996; Veldheer, 1996).

Er ligt (nog steeds) een groot terrein braak voor nader onderzoek. Een voorbeeld: De Woonwagengwet is afgeschaft. Waarom kwam het zover, wat zijn de gevolgen daarvan geweest, welke neveneffecten traden op en in welk opzicht is die ontwikkeling als positief of negatief te kwalificeren?

### *Consolidatie*

De case studies van Daniels en anderen geven tegelijk de sterkte en de kracht aan van het recente onderzoek naar beleidsbeëindiging. De case studies weerspiegelen de consolidatie van de theorievorming. De tips van Behn en het model van DeLeon zijn nog altijd bruikbaar. Maar zoals Daniels in zijn recente boek stelt: de onderwaardering voor het thema beleidsbeëindiging heeft juist ook te maken met het gebrek aan generalisering dat mogelijk is op basis van case studies (Daniels, 1997b: 80). Hij erkent dat op basis van het beperkte aantal studies een verdergaande generalisatie nog niet mogelijk is, hoewel opvallend is dat opeenvolgende case studies een bevestiging geven van eerdere inzichten ten aanzien van de barrières en positieve condities voor beleidsbeëindiging. Er blijkt sprake van een zekere cumulatie van inzicht. Het blijkt mogelijk aan ambtenaren en bestuurders gefundeerde adviezen te verstrekken.

Daniels dat beleidsbeëindiging een politieke paradox vormt: iedereen is er voor, behalve als het om de eigen organisatie gaat (Daniels, 1997b: 30). In de titel van zijn boek heeft hij het over een Amerikaanse paradox, maar iedereen zal in zijn stelling iets herkennen. De vraag is echter gerechtvaardigd of dergelijke zware uitspraken gerechtvaardigd zijn op basis van een beperkt aantal gevalsstudies?

Daniels verwacht dat met toenemende aandacht voor beleidsbeëindiging het thema serieuzer genomen zal worden door sociale wetenschappers. Daarvoor zal in elk geval tegemoet gekomen moeten worden aan de strenge eisen die veel wetenschappers stellen aan generalisatie. Meer casestudies is daarvoor een voorwaarde, maar het is niet genoeg.

### *Opgaven voor theorievorming*

Het is om meerdere redenen zinvol om beleidsbeëindiging nog steeds aan de orde te stellen in de bestuurskunde.

In zijn verdediging van het stadiamodel in het boek van Sabatier wijst DeLeon er op dat het zinvol blijft om meer te weten te komen van afzonderlijke onderdelen van beleidsprocessen (DeLeon, 1999). Het beëindigen van beleid is, los van de vraag of het een essentieel onderdeel is van een geheel van afzonderlijk te doorlopen stadia, een belangrijk thema. Belangrijk in politiek, ideologisch en daarom ook bestuurskundig opzicht. Als we aan thema's als kerntaken en verzelfstandiging



denken, dan hebben we het onvermijdelijk ook over beleidsbeëindiging en beleidsopvolging.

Het ideologische klimaat zal, niet alleen in de Verenigde Staten, ongetwijfeld nog een aantal jaren in het teken staan van een terugtrekkende beweging van de overheid. Dat betekent dat bestuurders blijven pogen beleid te beëindigen of gedeeltelijk te beëindigen en aan te vullen met nieuw beleid. Voor alle betrokkenen is inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van beleidsbeëindiging zinvol. Ook wie beëindiging wil voorkomen, kan zich gesteund voelen door de tips uit de literatuur.

Aanwijzingen om beleid te beëindigen kunnen omgezet worden in tips om beëindiging te voorkomen, en, als dat niet lukt, om te zoeken naar mogelijkheden beleid op een dieper niveau voort te zetten. Wordt een programma beëindigd, dan is er nog niet zonder meer een einde aan het beleid gekomen waar dat programma uit voort kwam. Als de organisatie die het beleid maakt slachtoffer dreigt te worden van de hakbijl, kan er altijd nog een andere institutionele vorm gevonden worden voor de maatschappelijke waarde die de organisatie uitdraagt. En als tenslotte die maatschappelijke waarde ter discussie wordt gesteld, is er alle mogelijkheid om een politiek debat op gang te brengen over fundamentele waarden.

Heeft het thema beleidsbeëindiging alleen zin binnen het stadiamodel van beleid? Het is ons inziens een misvatting om beleidsbeëindiging uitsluitend als onderdeel in een fasenmodel te plaatsen. Beleidsbeëindiging vereist afzonderlijk beleid (bij wetgeving zonder horizon een afschaffingswet). Het beleidsmanagement bij het stoppen of gedeeltelijk in een nieuwe jas voorzetten van bestaand beleid is anders dan het ontwerpen van volledig nieuw beleid (verg. Hogwood & Peters, 1985).

### *Schommeling*

Zowel internationaal als in Nederland is er recent, na een hausse, een daaropvolgende daling in wetenschappelijke interesse weer een lichte opleving in de studieuze aandacht voor het thema beleidsbeëindiging te signaleren. Opvallend is dat de theorievorming sterk blijft refereren aan de stand van zaken aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Waarschijnlijk heeft dat te maken met de positie van beleidsbeëindiging in de beleidscyclus. Niet in die zin dat er meer aandacht zou zijn voor het begin en midden van de cyclus. Eerder is de beleidsstadiabepaling, het fasenmodel, als zodanig niet meer populair onder bestuurskundigen. In het recente overzicht van Sabatier waarin hij diverse auteurs hun theoretische benaderingen van het beleidsproces laat presenteren, mag de beleidsstadiabepaling meedoen, maar dan wel als kop van jut (Sabatier, 1999). Hoe terecht de kritiek op de eenzijdigheid van het denken in termen van stadia mag zijn, ook in de nieuwe eeuw is het thema beleidsbeëindiging nog steeds een uitdaging voor bestuurskundigen die de theorievorming in hun vak op een hoger plan willen brengen.

### *Overige literatuur*

- Arendsen, G. & A.F.A. Korsten, Ontwikkeling van het technologisch innovatiebeleid: instrument en evaluatie, in: *Beleidsanalyse*, 1997, nr. 4.
- Arendsen, G. & A.F.A. Korsten, Technologisch innovatiebeleid: continuïteit en verandering, in: *Beleidswetenschap*, 1996, nr. 5.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (eds.), *Policy dynamics*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Brewer, G. & P. DeLeon, *The foundations of policy analysis*, Homewood, 1983.
- Graaf, H. van de, Beleidsbeëindiging en leren – De dynamiek van beëindiging van de WIR, in: *Bestuurskunde*, 1993, nr. 3.
- Hogwood, B. & B.G. Peters, *Policy dynamics*, Brighton, 1983.
- Hogwood, B. & B.G. Peters, *The pathology of public policy*, Oxford, 1985.
- Hogwood, B. & L.Gunn, *Policy analysis for the real world*, Oxford, 1984.
- Kaufman, H., *Are government organizations immortal?*, Washington, 1976.
- Korsten, A. & E. Polman, Barrières bij beleidsbeëindiging overwonnen?, in: *Bestuur*, mei 1985, nr. 5.
- Korsten, A., Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 1.
- Korsten, A., De uitvoering van beleidsbeëindiging, in: *Bestuurswetenschappen*, 1983, nummer 1.
- Korsten, A., Steun voor beleidsbeëindiging – De les van de mijnsluiting, in: *Bestuur*, april 1988, nr. 4.
- Mutsaers, L., Zondagswet: achterhaalde zaak, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nummer 11.
- Nispen, F. van, *Het dossier heroverweging*, Den Haag, 1993
- Parsons, W., *Public policy*, Aldershot, 1995.
- Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, 1999.
- Veldheer, V., Veranderingen in het welzijnsbeleid, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nummer 2.
- Vries, M. de , Als problemen verdwijnen: het homo-emancipatiebeleid in Amsterdam, in: *Beleidswetenschap*, 1996, nummer. 4.

## **25 Radicale beleidsveranderingen: casus imamscholen**

### *Radicale beleidsveranderingen*

Komen radicale beleidsveranderingen voor en vanuit welke theorieën zijn die te begrijpen. We nemen hier een tekst op van Kutsal Yesilkagit, die in het tijdschrift *Bestuurskunde*, 2002, nr. 2 verscheen. Het is een vrijwel letterlijke overname. Dr K. Yesilkagit is in 2002 als postdoc onderzoeker verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen van de Universiteit Utrecht. In

september 2001 gepromoveerd op het proefschrift *'Policy Change under Military Rule: The Politics of Clergy Training-Colleges in Turkey'*.

### ***Junta's en imamscholen in Turkije: Militaire interventie en radicale beleidsveranderingen in een autoritaire democratie***

Door K. Yesilkagit

De agendering van de imamscholen-kwestie in Turkije tijdens en na drie militaire interventies (1960-1961, 1971-1973 en 1980-1983) geeft aanleiding tot een belangwekkende bestuurskundige vraag. Inzichten uit de internationale literatuur suggereren namelijk het bestaan van een causale relatie tussen het voorkomen van crises en het gevolgtijdelijk optreden van (radicale) beleidsveranderingen (Baumgartner en Jones, 1993; Hall, 1993; Howlett en Ramesh, 1995; John, 1998; Sabatier, 1988). Deze zogenaamde 'crisis-hervormingsthese' houdt in dat crises de legitimiteit van het vigerende beleid in een beleidssector zodanig kunnen aantasten dat politieke en ambtelijke elites met of zonder samenwerking van de sector radicale veranderingen in beleidssectoren doorvoeren (Boin, Kuipers en Otten, 2000). Militaire interventies vinden doorgaans plaats in minder stabiele democratische systemen als een reactie op (al dan niet georkestreerde) politieke, sociale en economische crises. Daarbij komt dat hervormingsprocessen gedurende militaire regimes slechts weinig bestudeerd zijn. De volgende twee vragen staan in dit artikel centraal: (1) Waarom zijn de Turkse junta's er wel of niet in geslaagd gedurende hun bewind radicale beleidsveranderingen op het terrein van imamscholenbeleid tot stand te brengen? (2) In hoeverre bieden de bestaande beleidstheorieën een verklaring voor beleidsveranderingen in autoritaire democratische stelsels?

Belangstellenden voor de contemporaine politieke geschiedenis van Turkije (vanaf 1923) worden attent gemaakt op Erik Jan Zürcher (1995), *Een geschiedenis van het moderne Turkije*, SUN, Nijmegen.

#### ***Politisering van imamscholen***

De oprichting van de Turkse Republiek in 1923 initieerde een fundamentele politieke strijd tussen verschillende politieke groeperingen over de definitie van de Turkse identiteit: wie of wat is een Turk? Is hij, bijvoorbeeld, een moslim en behoort hij tot de (mondiale) islamitische gemeenschap? Of is een Turk de afstammeling van Centraal Aziatische Turkse stammen en maakt hij deel uit van een grote pan-Turkistische volk? Of, zoals de uiteindelijke stichters van de republiek stelden, behoort een Turk het Osmaanse verleden geheel achter zich te laten om deel uit te gaan maken van de westerse beschaving?

Dit artikel, gebaseerd op het proefschrift van de auteur, handelt over één aspect van deze identiteitspolitiek, namelijk het beleidsvormingsproces over de imamscholen. Imamscholen vormen een subsysteem van het beleidsterrein van religieonderwijs. De imamscholen vallen onder het Ministerie van Nationaal Onderwijs en leiden geestelijken op die religieuze diensten verzorgen in moskeeën en andere gebedshuizen. Aangezien imams in Turkije formeel gesproken ambtenaren zijn, is de opleiding van imams een overheidstaak. De ongeveer 80,000 imams zijn verbonden aan het Directoraat-Generaal voor Religieuze Zaken dat onderdeel is van het kabinet van de Turkse minister-president. Een groot deel van hen werkt op provinciaal en districtsniveau waar zij het dagelijkse bestuur over de gebedshuizen en moskeeën voeren en de religieuze diensten rondom islamitische feestdagen coördineren.

Ondanks hun ambtelijke status, raakten imamscholen sterk gepolitiseerd. Gedurende de éénpartijstaat (1923-1950) waarin de secularistische en kemalistische Republikeinse Volkspartij de absolute macht bezat, werden imamscholen één voor één gesloten omdat de secularistische elites religieuze instellingen als een obstakel in het moderniseringsproces zagen. In 1950 werden imamscholen echter weer heropend nadat het meerpartijstelsel was ingevoerd: de grotendeels rurale en gelovige bevolking aan wie de secularisatiedrang van de kemalistische elites volledig voorbij was gegaan eisten religieonderwijs en imamscholen en voor politici was een liberaal beleid tegenover religieonderwijs en imamscholen een aantrekkelijk electoraal onderwerp. Tegelijk betrok de imamscholen kwestie naast kiezers en politieke partijen een derde politieke actor in het spel: de militairen.

De belangrijkste oorzaak hiervoor is de historische rol die militaire officieren bij de stichting van de Turkse Republiek in 1923 en bij het natievormingsproces dat daarop volgde hebben gespeeld. Vanuit het militair perspectief geldt dat het lot van de Turkse staat en natie nauw is verbonden met dat van het leger. Kortom: Turkse militairen zien zichzelf als de hoeders van het seculiere karakter van de natiestaat. Het is daarom niet verwonderlijk dat de kwestie van de imamscholen tijdens de militaire regimes van 1960-1961, 1971-1973 en 1980-1983 hoog op de politieke agenda is gekomen. Voorafgaand aan of onmiddellijk na iedere interventie hebben militairen hervormingen op het gebied van onderwijs en religie en daarbinnen de imamopleidingen aangekondigd en uitgevoerd.

### *Drie theorieën van beleidsverandering*

Theorievorming over beleidsprocessen is sterk versnipperd (vgl. Parsons, 1995). Het bestaan van vele onderzoekprogramma's binnen en tussen verschillende politieke stelsels heeft ertoe geleid dat vaak dezelfde fenomenen, zoals agendavorming en beleidsveranderingen, door verschillende onderzoekers met behulp van verschillende conceptuele kaders is beschreven en geanalyseerd (John, 1998). Dit

heeft de wetenschappelijke studie van beleid weliswaar mooie (Engelstalige) proza zoals 'garbage can', 'policy window', en 'punctuated equilibrium' opgeleverd, maar heeft de toetsing en vorming van theorie bemoeilijkt om twee redenen: (a) de empirische basis van deze theorieën is vaak beperkt tot enkele observaties binnen slechts enkele organisaties, enkele beleidssectoren of tot één politiek systeem (hoofdzakelijk de V.S.) en (b) de begrippen uit de verschillende kaders overlappen elkaar en stellen de onderzoeker steeds voor de keuze welk concept te gebruiken. Er bestaat niettemin een drietal belangrijke beleidsveranderingstheorieën.

De drie theorieën zijn de 'punctuated equilibrium' theorie van Baumgartner en Jones (1993), de 'social learning' theorie van Hall (1993) en de 'policy advocacy coalition' kader van Sabatier (1988).

Waarom wordt de agendatheorie van John Kingdon niet tot de theorieën over verandering gerekend? Omdat niet beleidsverandering bij Kingdon de afhankelijke variabele is.

De keuze voor deze drie theorieën is gemaakt vanwege de volgende drie punten. In de eerste plaats vormt (radicale) beleidsverandering de expliciete afhankelijke variabele in alle drie theorieën. In de tweede plaats geven de theorieën beleidsprocessen weer als langdurige perioden van incrementalisme afgewisseld door korte perioden van radicale beleidsveranderingen. De laatste overeenkomst is dat radicale beleidsveranderingen door factoren die zich buiten het beleidssubstelsysteem bevinden worden geïnitieerd.

- *'Punctuated equilibrium'-theorie*

De 'punctuated equilibrium'-theorie van Baumgartner en Jones (1993) stelt dat perioden van incrementele beleidsvorming en -implementatie binnen stabiele beleidssectoren worden afgewisseld door kortdurende instabiele en chaotische momenten die eindigen met een radicale beleidsverandering. De stabiliteit is het gevolg van het bestaan van een beleidsgemeenschap die voor een langere periode een dominante positie inneemt (ofwel: een 'beleidsmonopolie' bezit) in een beleidssubstelsysteem. De beleidsgemeenschap heeft gedurende deze periode niet alleen de macht om de belangrijkste beleidsbeslissingen te nemen over het beleidsprogramma waarover zij gaat maar ook om een positief beleidsbeeld over het aangaande probleem te definiëren. Door samenloop van een aantal factoren kan het evenwicht dat voor stabiliteit zorgt abrupt worden verstoord en de plaats van de dominante beleidsgemeenschap worden ingenomen door een andere. De belangrijkste verklarende factor in het model is de succesvolle uitdaging en uiteindelijke verdringing van het vigerend positieve beleidsbeeld dat een beleidsprogramma haar legitimiteit verschaft (bijvoorbeeld 'industriebeleid is goed

voor economische groei') door de sterke opkomst van een negatief beleidsbeeld (bijvoorbeeld 'groei van industrie en economie is slecht voor het milieu'). Er is sprake van een radicale beleidsverandering als de uitdagende beleidsgemeenschap (al dan niet via een beleidsmakelaar) een cruciaal aantal voormalig indifferente individuen of groepen weet te mobiliseren voor dit negatieve beleidsbeeld.

- *'Social learning' theorie*

Ook de 'social learning' theorie beschrijft beleidsprocessen als perioden van incrementalisme onderbroken door relatief korte momenten van instabiliteit gevolgd door radicale beleidsveranderingen (Hall 1993). Naast verschillen in concepten (bijvoorbeeld *beleidsparadigma* in plaats van beleidsmonopolie) verschilt Halls theorie op grond van het causaal mechanisme dat aan de verandering ten grondslag ligt. Niet de mobilisatie van voormalig indifferente groepen of individuen is de belangrijkste verklarende factor, maar het proces van sociaal leren waarbij hoofdzakelijk politieke en sociale instituties op grond van de door hen gevolgde paradigma's politieke, economische en sociale ontwikkelingen percipiëren, beredeneren en tot beleidsaanpassingen komen. Indien een beleidsparadigma voor een langdurige periode dominant is binnen een beleidssubstelsysteem is er sprake van routinematige leerprocessen en incrementele veranderingen in beleidsprogramma's. Als zich op het moment dat politieke, economische of sociale ontwikkelingen niet langer in het vigerende paradigma kunnen worden ingepast of aan de hand daarvan worden verklaard een nieuw paradigma aandient die de anomalieën wel adequaat kan verklaren, dan is de kans groot dat hierdoor een radicale beleidsverandering optreedt. De vervanging van het ene paradigma door de andere is echter niet een zuiver wetenschappelijk of objectief proces. Integendeel. Het zijn politici die overtuigd door aanhangers van een concurrerend paradigma of om tactische en ideologische redenen de keuze voor een concurrerend paradigma (gemeenschap) maken.

- *'Policy advocacy coalition'- kader*

Tot slot gaat dit artikel in op het 'policy advocacy coalition' kader van Sabatier (1988). (Noot: Hier wordt voor de formulering van het PAC kader naar Sabatier's artikel uit 1988 verwezen. Latere versies bevatten herziene hypothesen die wanneer ze met de originele hypothesen worden vergeleken men dient te concluderen dat er in de latere versies een substantieel andere theorie dan de oorspronkelijke theorie wordt gepresenteerd).

Net als de vorige twee theorieën stelt het PAC het beleidsproces voor als een incrementeel beleidsproces dat onder sommige omstandigheden abrupt wordt onderbroken door instabiele periodes gevolgd door beleidsveranderingen. Ook in dit model zijn externe factoren de oorzaak van radicale beleidsveranderingen. Een groot



verschil met de twee andere modellen is echter dat de nadruk wordt gelegd op beleidsstabiliteit. Het PAC-kader beschrijft voornamelijk de mechanismen waarmee een dominante beleidscoalitie in een beleidssubstelsel zich weert tegen de argumenten van concurrerende beleidscoalities. Het debat tussen de dominante en concurrerende beleidscoalitie(s) zal hooguit tot incrementele veranderingen leiden; de normatieve kern ('deep normative core') van het waardenstelsel van de dominante coalitie zal niet veranderen zolang zich op het collectieve keuzeniveau waaronder beleidssubsystemen analytisch gezien functioneren geen veranderingen in politieke coalities of crises voordoen die gevolgen hebben voor de machtsconfiguratie op het beleidsniveau.

### *Autoritaire democratie*

De centrale vraag blijft echter in hoeverre deze theorieën op radicale beleidsveranderingen in *niet*-liberale democratische politieke stelsels van toepassing zijn. De hierboven behandelde theorieën van beleidsverandering zijn alle gebaseerd op empirische onderzoeken in liberaal democratische systemen. Alle leggen de nadruk op het vrije spel van debat, argumentatie en strijd tussen verschillende beleidscoalities over de vertaling van hun ideeën en belangen in beleidsprogramma's en wet- en regelgeving op het microniveau van beleidssubsystemen. De strijd om beleid speelt zich voorts binnen langdurig stabiele en duurzame institutionele normen, regels en procedures op, respectievelijk, het macro- en mesoniveau van het politieke systeem af (vgl. Kiser and Ostrom, 1982; Ostrom, 1990). Een dergelijke stabiele omgeving *ontbreekt* echter in autoritaire regimes vanwege de permanente dreiging van het instorten van het systeem © in dit geval als gevolg van een militaire interventie. Terwijl de institutionele structuren, regels en normen van het meso- en macroniveaus door beleidsactoren in liberale stelsels als gegeven worden beschouwd, vormen deze niveaus voor beleidsactoren in autoritaire stelsels een veranderlijke. En omdat deze institutionele stabiliteit als een centrale assumptie in de drie modellen van beleidsverandering is weergegeven kunnen de modellen niet direct getoetst worden voor een politiek systeem waarin deze institutionele stabiliteit ontbreekt en integendeel institutionele instabiliteit de norm is.

Er bestaat niettemin een uitweg voor dit probleem. De theorieën van beleidsverandering kunnen namelijk op een andere fundamentele wijze bijdragen aan het begrip over beleidsveranderingen in een niet-liberaal politiek systeem. Een meta-theoretische vergelijking van de drie theorieën leidt namelijk tot de conclusie dat ze alle drie een analytisch onderscheid maken tussen *intellectuele* en *institutionele* causale mechanismen die leiden tot beleidsveranderingen. De reden hiervan is dat alle drie de theorieën terug te voeren zijn op Heclo's onderscheid tussen 'powering' en 'puzzling' (Heclo, 1974). Dit onderscheid houdt in dat beleidsprocessen zowel over macht en belangen als over ideeën en leerprocessen gaan.

Een *intellectueel* causaal mechanisme heeft betrekking op denkprocessen die binnen beleidssubsystemen plaatsvinden en waaraan ambtenaren, politici, journalisten, academici en andere belangen in een bepaald beleidssector kunnen deelnemen. De definiëring van (sociale) problemen en de formulering van beleidsalternatieven, gekleurd en beïnvloed vanuit paradigma's of intellectuele kaders van betrokken actoren, zijn de belangrijkste analyse-eenheden hierbij. Hiermee wordt onderstreept dat beleid deels een proces is waarin debat, theorievorming, en kennis centraal staan. Een *institutioneel* causaal mechanisme betreft de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke posities die belanghebbenden in een beleidsterrein bezetten. Macht, toegang tot besluitvormingsarena's en controle over de benoeming van ambtenaren en politici op invloedrijke posities vormen bij deze causale mechanismen de centrale factoren. Dit mechanisme onderstreept het politieke aspect van beleid: er vinden voortdurend afwegingen tussen waarden en normen plaats waarbij de keuze voor het ene boven het andere uitsluitend via het gebruik van macht plaatsvindt.

Voor de analyse van beleidsveranderingen gedurende drie opeenvolgende militaire regimes vertrek ik vanuit dit inzicht. Ik veronderstel daarom dat hoewel beleidsprocessen in autoritair-democratische stelsels empirisch substantieel verschillen van beleidsprocessen in liberale democratieën, ze in beide stelsels analytisch te onderscheiden zijn in intellectuele en institutionele causale mechanismen.

### ***Beleidsverandering onder militair gezag***

Turkije is vanaf 1950 een meerpartijendemocratie. De institutionele context waarbinnen militaire interventies plaatsvinden is die dus van een formeel democratisch systeem.<sup>1</sup> Indien militairen in dit stelsel interveniëren of dreigen dat te zullen doen dan houden de bestaande politieke instituties, regels en procedures abrupt op met bestaan en ontstaat er zolang de junta zich niet volledig heeft geïnstalleerd een politiek-bestuurlijke arena met onduidelijke en sterk variabele regels. De eerste taak die voor de junta ligt, is het zich verzekeren van legitimiteit om de interventie te bestendigen en aan de macht te blijven. De tweede taak is het selecteren van burgerpolitici (of a-politieke technocraten) en beleidsexperts die respectievelijk de leiding kunnen overnemen over het bestuur van de verschillende departementen en zorg dragen voor de vorming van nieuw beleid en de uitvoering van beleidsprogramma's.

Hier ligt ook de crux van de uitoefening van militair gezag: als de militaire junta kennis en expertise over andere dan defensieprogramma's bezat dan hoefde ze geen bevoegdheden te delegeren naar niet-militaire actoren die zij qua expertise niet kan volgen en geheel controleren. Een militair regime is daarom in de meeste gevallen



een coalitie bestaande uit militairen, burgerpolitici en beleidsexperts. De vraag is echter hoe militairen deze actoren selecteren en benoemen op de voor hun cruciale beleidsterreinen.

In autoritair-democratische systemen vinden militaire interventies plaats indien militairen bepaalde politieke, economische of sociale ontwikkeling percipiëren als een crisis die zal leiden tot de instabiliteit van het gehele politieke systeem. De perceptie van crisis wordt primair bepaald door de *intellectuele kaders* van militaire leiders. Deze intellectuele kaders komen overeen met wat Hall 'paradigma' en wat Sabatier 'belief system' noemt. Het militaire intellectuele kader is hier het meest basale ideële referentiekader van militairen. Het militair intellectuele kader bestaat uit twee onderdelen: politieke ideologie en de (mate van) technocratische oriëntatie (Finer, 1962). Met het eerste wordt bedoeld op het feit dat hoewel militairen in menig regime zich nauw verbonden voelen met het 'algemeen belang' van de staat dit niet betekent dat leden van het officierkorps geen aanhangers van politieke ideologieën zouden kunnen zijn. Met mate van technocratische oriëntatie wordt bedoeld dat leden van het militair apparaat een zekere gemeenschappelijke afkeer hebben voor politiek dat zij als irrationeel en inefficiënt bestempelen.

Het institutionele causale mechanisme is *de selectie van technocraten en/of beleidsexperts*. Volgens de theorieën van Baumgartner en Jones, Hall en Sabatier vinden radicale beleidsverandering plaats wanneer beleidsgemeenschappen die een beleidsmonopolie bezitten in een subsysteem worden vervangen door een andere beleidsgemeenschap. In dergelijke politieke systemen spelen politieke processen een belangrijke rol bij deze wisseling van de macht op beleidsniveau: dominante beleidsgemeenschappen worden doorgaans vervangen wanneer na verkiezingen de regerende politieke coalities worden vervangen door andere. Nieuwe coalities kunnen om hun partijprogramma's te verwezenlijken beleidsprogramma's veranderen en jurisdicties en competenties van bestuurlijke instituties opnieuw vaststellen. Kortom, een beleidsarena in een liberaal-democratisch systeem kan worden gekenschetst als een markt met concurrerende actoren aan de vraagzijde van beleidsalternatieven (concurrerende politieke partijen en politici) en met elkaar concurrerende aanbieders van beleidsalternatieven (beleidsgemeenschappen).

Onder militair gezag wordt de situatie radicaal anders. In de eerste plaats word(t)en tijdens een interventie (de meerderheid van de) politieke partijen buitenspel gezet. In de tweede plaats worden leden van beleidsgemeenschappen die als (potentiële) aanstichters van de crisis gelden als subversief bestempeld en (niet zelden fysiek) buitenspel gezet. Na een militaire interventie zal een junta met hervormingsplannen beleidsexperts en technocraten met overeenkomstige ideologische opvattingen op sleutelposities binnen de te hervormen sector benoemen om zo de waarschijnlijkheid

van de door hen gewenste hervormingsdoelen daadwerkelijk in beleidsprogramma's terug te zien.

### *Imamscholenbeleid onder drie regimes*

We bekijken drie perioden: 1960-1961, 1971-1973 en 1980-1983 als casus.

(Noot: De volgende methoden en technieken zijn gehanteerd. Een 'beleidsverandering' is tweeledig geoperationaliseerd: (1) als een verandering van ideeën die ten grondslag liggen van het desbetreffende beleidsprobleem (hier: imamscholenbeleid) in formele wet- en regelgeving op tijdstip  $t_n$  ten opzichte van de ideeën die aan het desbetreffende beleidsprobleem op  $t_{n-1}$  ten grondslag lagen (*intellectueel causaal mechanisme*); (2) als een verandering in personele bezetting van sleutelposities in het beleidsnetwerk door leden van beleidscoalities. De verandering van ideeën is gemeten door voor elke ideologische een typerend normen- en waardenstelsel op te stellen (d.w.z. een 'belief system') en die te vergelijken met de ideologische uitgangspunten zoals die in beleidsdocumenten die de beleidsverandering formaliseren. De verandering van personele bezetting van sleutelposities binnen het beleidsnetwerk is gemeten door de belangrijkste politici, ambtenaren, beleidsexperts, belangengroepenvertegenwoordigers en journalisten van iedere beleidscoalitie over de periode 1945-1985 te reconstrueren. Een weergave van deze reconstructie is opgenomen in de appendices van auteurs proefschrift.)

### *De beleidsgemeenschappen*

In dit beleidssubstelsel kunnen drie beleidsgemeenschappen worden onderscheiden. De eerste gemeenschap is die van de kemalisten. Nadat zij in 1950 hun prominente positie waren kwijtgeraakt, raakten de kemalisten verdeeld tussen een radicale en een gematigde stroming. De radicale stroming bleef vanuit haar positivistische wereldbeeld fel gekant tegen enige vorm van religieonderwijs binnen het republikeinse staatsbestel. De gematigde stroming begreep dat zij zich een dergelijke houding vanuit electoraal oogpunt niet kon veroorloven. Haar vertegenwoordigers stonden imamscholen dan ook toe, zij het onder de voorwaarde dat deze scholen aan het kemalisme loyale geestelijken opleidden. Naast onderwijzers met een strikt secularistische opvatting op de staatscholen streefden zij de opleiding van imams met kemalistische opvattingen na.

Een tweede grote ideologische stroming wordt gevormd door de Turks-islamitisch nationalistische. Zij zijn eveneens voorstander van imamscholen onder staatstoezicht, maar verschillen van opvatting met de kemalisten over de rol die imams en imamscholen binnen de Turkse staat moeten spelen. De aanhangers van deze stroming die een 'synthese' van '3000 jaar Turkse cultuur en geschiedenis' en '1000 jaar islam' trachten te formuleren, zien imams samen met nationalistisch

georiënteerde onderwijzers als belangrijke agenten in de versterking van de islamitische component van het Turks nationalisme te gebruiken.

Tot slot onderscheiden we de islamisten. De islamisten zijn wat betreft waardesysteem het verst verwijderd van de kemalisten. Islamistische politici, beleidsexperts, intellectuelen en belangengroepen (waaronder associaties voor imams en leerlingen van imamscholen) zijn voorstander van een algehele islamisering van de Turkse identiteit. Imamscholen en niet de seculiere staatsscholen vormen in hun ogen de onderwijsnorm. Islamisten beschouwen imamscholen dan ook niet als een beroepsopleiding maar als de standaard voor regulier onderwijs. Nog radicaler zijn de kleine maar zeer fundamentalistische organisaties die alle staatsinmenging afwijzen zolang de staat geen 'echte' islamitische staat is. Deze groepen hebben echter weinig tot geen significante invloed op de vorming van imamscholenbeleid.

De strijd tussen aanhangers van deze drie stromingen duurt tot op de dag van vandaag voort. Vanaf de heropening van imamscholen in 1950 zijn deze scholen nooit meer geheel gesloten geweest. De strijd om deze scholen heeft zich dan ook voornamelijk gericht op de volgende drie beleidsvoorkeuren: duur van de opleiding, positie van de opleiding in het gehele onderwijssysteem en het onderliggende waardenstelsel van de scholen. Onderstaande tabel geeft de verschillende stromingen en hun beleidsvoorkeuren weer.

**Tabel 1      Beleidsgemeenschappen in religieonderwijs en hun beleidsvoorkeuren**

	Radicale kemalisten	Gematigde kemalisten	Turks-islamitisch nationalist	Islamisten	Marginale islamitisch fundamentalisten
<i>Duur</i>	Geen imamopleidingen	Driejarige beroepsopleiding na achtjarig verplicht basisonderwijs	Zevenjarige beroepsopleiding na vijfjarig basisonderwijs	Imamopleidingen norm voor regulier onderwijs	Idem
<i>Structuur/ Positie</i>	Geen	Staatscontrole	Staatscontrole	Staatscontrole	Geen staatsinmenging; particuliere stichtingen
<i>Waardestelsel</i>	Positivistisch: religie als obstakel modernisering	Positivistisch: religieus onderwijs toegestaan maar met behoud van secularisme	Synthese tussen islam en 'Turkendom'	Islamisme: streven naar staatsislam	Islamisme: oprichting van islamitische staat

Bron: Yesilkagit, 2001: 11.

### *Het verloop van het beleidsvormingsproces onder militair gezag*

Het regime van 1960-1961 kwam tot stand na een coup van enkele tientallen overwegend jonge officieren uit de lagere en middelbare rangen. De meeste officieren kenden elkaar niet voor de coup omdat de voorbereidingen in het geheim plaats hadden gevonden zij vanuit anonieme cellen hadden geopereerd. Na de staatsgreep ontstond er binnen de groep die zich uiteindelijk als één junta presenteerde verschillende ideologische facties. De dominante factie had echter een seculiere oriëntatie en stond ook de secularisering van de imamscholen voor. De selectie van nieuwe ministers, voornamelijk hoogleraren en technocraten, verliep echter niet gecoördineerd. De meeste ministers werden geselecteerd vanwege hun reputatie en op basis van hun vermeende expertise over een bepaald onderwerp of beleidsterrein. Zo benoemde de junta de decaan van het elitaire en kemalistische Politieke Wetenschappen Faculteit van de Universiteit van Ankara op het ministerie van Nationaal Onderwijs.

Vanwege de interne twisten heeft de junta na de selectie van ministers echter geen enkele interesse meer voor de voortgang van de hervormingen binnen het imamscholenbeleid getoond. Daarbij kwam ook dat de ministers van Nationaal Onderwijs elkaar gemiddeld om de vijf maanden afwisselden. De vierde en laatste minister tijdens het militaire gezag was zelfs geen kemalist maar een Turks-islamitisch nationalist. Iedere minister benoemde commissies waarin telkens vertegenwoordigers van alledrie de beleidsgemeenschappen door elkaar heen zitting hadden. Uiteindelijk werd de gewenste hervorming die wel was voorgeschreven, niet uitgevoerd. De situatie na het aftreden van de junta was zelfs zo dat er meer imamscholen waren bijgekomen met hoofdzakelijk Turks-islamitisch nationalistisch getinte onderwijsprogramma's dan er voor de coup bestonden. De belangrijkste actoren waren niet de militairen maar de achtereenvolgende ministers van onderwijs die, ofschoon kort op die positie, hun stempel op het verloop van het beleidsproces konden drukken.

In 1971 bleef een staatsgreep achterwege, maar de Generale Staf van de Turkse Strijdkrachten wist door het uitvaardigen van een ultimatum het aftreden van de zittende centrumrechtse regering af te dwingen. In plaats daarvan werd een regering van voornamelijk links georiënteerde economen en technocraten gevormd. De eveneens links-progressieve junta schreef op het gebied van de imamscholen secularistische hervormingen volgens de 'ware' principes van het kemalisme voor.

Het technocratische kabinet is voor een belangrijk deel in de implementatie van hun programma geslaagd. De minister van Nationaal Onderwijs, de kemalist Şinasi Orel, wist binnen een half jaar na de uitvaardiging van het ultimatum de zevenjarig imamopleidingen terug te brengen tot driejarige beroepsopleidingen en werd na

jaren van twist het verplicht achtjarig seculier basisonderwijs ingevoerd. Tevens daalde het aantal leerlingen aan deze scholen drastisch. Voor de commissies die het nieuwe onderwijsprogrammamoesten schrijven selecteerde hij echter een gezelschap van theologen en onderwijskundigen waaronder zich uitgesproken Turks-islamitische nationalist en islamisten bevonden. Dit kon hij zich veroorloven doordat zijn positie in de onderwijshervorming onaantastbaar was zolang de links-kemalistische junta zijn machtspositie behield.

De coup van 1980 heeft het langst geduurd. De interventie vond plaats naar aanleiding van de aanhoudende anarchie en terreur in Turkije. Vanaf 1975 was Turkije op weg naar een heuse burgeroorlog. Volgens de militairen vormde het communisme de bron van al het geweld en terreur. Zelfs achter de opkomst van de politieke islam en de organisatie van fundamentalistische betogingen vermoedden de militairen een communistische samenzwering. Aangezien onderwijs een van de meest gepolitiseerde beleidsterreinen vormde en jongeren, met name scholieren en studenten, bovengemiddeld vertegenwoordigd waren in de gewelddadigheden, kondigde de junta fundamentele hervormingen in het onderwijsbeleid aan.

De militairen leken geleerd te hebben van de twee voorgaande interventies. De voorbereidingen voor de coup waren al twee jaar eerder afgerond en het wachten was op het juiste moment waarop de trekker kon worden overgehaald. Bij de interventie bleven de commandostructuren intact en was de ideologische cohesie tussen de juntaleden hoog. Als minister van Nationaal Onderwijs stelden zij een generaal b.d. met anti-communistische sympathieën aan. Deze generaal ontsloeg en arresteerde onderwijzers, academisch personeel en onderwijsambtenaren met 'subversieve' ideeën. Aangezien de junta een gematigde vorm van islam als serum tegen het communisme beschouwde werden alle onderwijsprogramma's in dit licht herzien. Voor de Turks-islamitische en islamistische beleidsgemeenschap bood dit kansen en presenteerden zij dan ook beleidsalternatieven waarin het kemalisme, Turks nationalisme en islam werden samengebracht. Zij wisten de junta te overtuigen en de positie van imamscholen uiteindelijk te versterken.

### *Conclusie*

Tijdens het regime 1960-1961 bepaalden beleidsexperts in opeenvolgende beleidscommissies de uitkomsten van het beleidsproces. De onderling ideologisch sterk verdeelde junta kon (a) geen éénduidig programma voor de hervorming van imamonderwijs formuleren behalve dan te eisen dat deze scholen moesten worden gemoderniseerd, en kon (b) met moeite politici met een overeenkomstig ideologisch signatuur aan het hoofd van het departement en beleidsexperts in de beleidsadviescommissie benoemen. De periode 1971-1973 casus laat zien dat een door de junta voorgenomen radicale beleidsverandering mogelijk is wanneer de

mate van ideologische cohesie bij juntaleden hoog is. Deze voorwaarde blijkt nodig om een minister met een kemalistisch ideologische bagage te selecteren. Vervolgens werd deze minister zo door de homogene junta gesteund dat hij op zijn beurt zelfs tegenstanders van de aan het te voeren beleid ten grondslag liggende waarden en normen kon benoemen in beleidscommissies. Wel dient opgemerkt te worden dat de zo benoemde Turks-islamitische en islamistische beleidsexperts alleen benodigd waren voor de technische invulling van het curriculum en statuten; de ideologische (dat wil zeggen secularistische) kaders waren al door de minister vastgesteld en door de junta bekrachtigd. Tot slot leren de observaties van het 1980-1983 regime ons, hoewel de ideologische kaders van de militaire junta en beleidsexperts op het niveau van de abstracte symbolen overeen kunnen komen (hier: anti-communisme), dat in de uitwerking van beleidsalternatieven de Turks-islamitische en islamistische beleidsexperts door het ontbreken van technische kennis bij de junta de positie van de imamscholen op een conservatieve nationalistische leest kunnen verstevigen.

Welke betekenis heeft dit onderzoek naar beleidsveranderingen in een autoritaire democratie gekenmerkt door het periodiek voorkomen van militaire interventies voor de studie van beleid en beleidsverandering in het algemeen? Ofschoon de hier gepresenteerde observaties geen algehele omverwerping van de theorieën impliceren, kunnen we wel de volgende kritische kanttekening maken. In de eerste plaats is dat het feit dat de vervanging van de ene beleidsgemeenschap en haar stelsel van waarden (*belief system*) door een andere *niet* de belangrijkste voorwaarde is waaronder een radicale beleidsverandering hoeft plaats te vinden. Veeleer is de mate van ideologische cohesie bij de junta (hier: de principaal) en mate van kennis over de agenda's van de beleidsexperts van belang. In de tweede en laatste plaats kunnen we stellen dat er gezien de groeiende populariteit van beleidsprocestheorieën een noodzaak is ontstaan tot kritische vergelijking en waardering van de verschillende concepten en causale mechanismen die in deze literatuur beschreven wordt. Door internationaal en sector-vergelijkend onderzoek dienen we te komen tot rigidere en eenduidigere conceptuele kaders en hypothesen over het fenomeen van beleidsverandering in plaats van het bedenken van mooie nieuwe beelden en woorden voor in feite dezelfde fenomenen.

### **Literatuur**

- Baumgartner, F. & B. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, 1993.
- Boin, A., S. Kuipers & M. Otten (red.), *Institutionele crises: breuklijnen in beleidssectoren*, Alphen, 2000.
- Finer, S., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, London, 1962.
- John, P., *Analysing Public Policy*, London, 1998.



- Hall, P., Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy making in Britain, in: *Comparative Politics*, 1993, pp. 275-296.
- Heclo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, 1974.
- Howlett, M. & M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, 1995.
- Kiser, L. & L. Ostrom, The Three World of Actions, in: E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, 1982.
- Ostrom, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, 1990.
- Parsons, W., *Public Policy*, Aldershot, 1995.
- Sabatier, P., An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in: *Policy Sciences*, 1988, vol. 21, pp. 129-168.
- Yesilkagit, K., *Policy Change under Military Rule: The Politics of Clergy Training-Colleges in Turkey*, PhD manuscript, University of Leiden, 2001.

Einde artikel K. Yesilkagit

## 26 Stelselherziening: de WAO

Zijn stelselherzieningen mogelijk? In de jaren tachtig is geprobeerd om in de zorg te komen tot een stelselherziening. Dat leidde onder meer tot het plan-Dekker en het plan-Simons. Heel veel is hiervan niet terecht gekomen, zoals geanalyseerd wordt in het themanummer van het tijdschrift *Bestuurskunde* over gezondheidszorg uit 2001.

Een ander voorbeeld betreft de WAO. De WAO heeft vanaf de invoering een continue agendastatus gekend. Theoretisch gezien is dit uitzonderlijk. De WAO was het belangrijkste onderwerp van debat en van Kamerhandelingen op het terrein van de sociale zekerheid. In de periode 1994-2002 telt Kuipers over de WAO 455 Kamerstukken, 159 Kamervragen en 99 Handelingen der Staten-Generaal.

Opvallend is dat het al vrij snel na de introductie van de wet mis ging doordat werknemers niet ontslagen werden maar opgevangen in de WAO. Bijvoorbeeld bij Rank Xerox in Venray. Iedereen stond erbij en keek ernaar. Het is een relaas van de kop in het zand steken voor de feiten – zowel door sociale partners als diverse politieke partijen -, van onvoldoende urgentiebesef als gevolg van hoge WAO-cijfers in comparatief (landenvergelijkend) perspectief en van onvoldoende vroege pogingen om tot gedeelde oplossingen te komen. De Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO) is in de jaren zestig van de vorige eeuw tot stand gekomen en sinds die tijd een notoir struikelblok. Hier een relaas van die 35 jaar. Alle partijen hebben boter op hun hoofd. Het CDA kaartte de zaak aan (Lubbers) maar kon daarna geen potten breken. De PvdA raakte verlamd na een heftige reactie van de achterban. De VVD leverde in de

kabinetten-Kok niet de minister van Sociale Zaken, dat was de PvdA (met Klaas de Vries en later Willem Vermeend) maar wel de staatssecretaris: eerst Linschoten en daarna Hoogervorst. Het ontwerp werd zo geparkeerd bij een staatsrechtelijk zwak figuur, de staatssecretaris, en niet de minister.

De WAO-historie laat pogingen zien om *volumebeleid* te voeren

- iets te doen aan de *aanzuigende werking*;
- *prikkels* te verzinnen die ertoe leiden dat werkgevers werknemers uit de WAO houden, zoals de Pemba, en nieuwe te bedenken;
- en ze laat zien dat als er eenmaal een volume bestaat, gebaseerd op verworven rechten, de maatregel vooral bedacht worden voor *nieuwe instroom*, waardoor 'het niet erger wordt'. Dit is inherent incrementeel denken.

Al met al is rond de WAO *regeren hier vooruitschuiven* geweest, met name onder de eerste twee paarse kabinetten (NRC, 180202).

Schema: Wao als struikelblok- Een overzicht van 35 jaar pogen het volume te beheersen

Jaar	Issue rond WAO
1967	De WAO komt tot stand. Politici verwachten dat uiteindelijk ongeveer tweehonderdduizend mensen gebruik zullen maken van de voorziening. Het zouden er in 2002 bijna een miljoen zijn.
1978 - 1986	<i>Overtollige werknemers</i> worden jarenlang in de WAO gedumpt. Om dit probleem wordt politiek heengelopen. Bijna alle politieke partijen sluiten de ogen hiervoor.
1986	Het aantal arbeidsongeschikten is al opgelopen tot zo'n <i>650.000 personen</i> . Het kabinet-Lubbers (CDA, VVD) besluit tot een stelselherziening. De uitkering die aanvankelijk maximaal 80 procent was, gaat omlaag naar maximaal 70 procent van het laatstverdiende loon.
1990	Premier Ruud Lubbers (CDA) zegt in een lezing in Nijmegen: <i>Nederland is ziek</i> . Er zijn dan 900.000 WAO'ers. Hij dringt aan op ingrijpen.
1991	Het derde kabinet-Lubbers (CDA, PvdA) wordt het eens over een ingrijpende aanpak voor de WAO. Arbeidsongeschikten onder de vijftig krijgen maar beperkte tijd recht op een WAO-uitkering. Daarna vallen ze terug op het sociaal minimum. Vooral bij de <i>PodA-achterban</i> is de <i>verontwaardiging</i> groot.
1991	In augustus wordt het WAO-voorstel door het kabinet-Lubbers <i>aangepast</i> : WAO'ers krijgen aanvankelijk nog wel een uitkering van 70 procent van het laatst verdiende loon. Maar na verloop van tijd wordt de uitkering verlaagd, afhankelijk van de leeftijd en arbeidservaring. Dit plan leidt binnen de PvdA tot de zogenoemde <i>WAO-crisis</i> . PvdA-voorzitter Marjanne Sint vertrekt. PvdA-partijleider Wim Kok, minister van Financien in het kabinet-Lubbers III, krijgt veel kritiek, maar mag uiteindelijk blijven van zijn achterban.
1993	De PvdA en het CDA kunnen het niet eens worden over de uitwerking van hun geplande ingrepen. Ze besluiten de bestaande gevallen toch te ontzien. De nieuwe gevallen worden zwaarder aangepakt. De keuringen zullen worden aangescherpt.
1993	De parlementaire enquêtecommissie onder leiding van Flip Buurmeijer, oud-Kamerlid voor de PvdA, concludeert dat de sociale partners via de bedrijfsverenigingen hebben zitten knoeien. Overtollige werknemers zijn jarenlang in de WAO gedumpt.
1994	Het eerste Paarse kabinet (PvdA, VVD, D55) besluit de toestroom van WAO'ers aan te pakken door werkgevers een hogere premie te laten betalen naarmate ze meer werknemers in de WAO laten belanden ( <i>Pemba</i> , een uitvinding van stas Linschoten)
1996	Het aantal WAO'ers dat door de ingreep van 1993 was gedaald tot onder 850.000 loopt weer op. Nederland kent veel meer WAO'ers dan een aantal omliggende landen. Dat wekt grote verbazing.
1996	Eind juni 1996 stapt staatssecretaris Linschoten zelf op. Het vertrouwen in zijn politieke integriteit was door de Tweede Kamer in twijfel getrokken. Linschoten had een parlementair onderzoek aan de broek



	gekregen over de bestuurlijke puinhoop bij het <i>College van Toezicht Sociale Verzekeringen</i> . Linschoten was bekend geworden door de <i>boeteregeling Pemba</i> . Deze financiële prikkel voro werkgevers zou moeten leiden tot preventie, verzuimbestrijding en reïntegratie en uiteindelijk vermindering van het aantal WAO'ers.
1999	Nederland telt begin 1999 zo'n 900.000 <i>arbeidsongeschikten</i> . Staatssecretaris Hoogervorst (VVD, Sociale Zaken) wil ingrijpen. Het Kamerlid Wilders (VVD) wil maatregelen maar constateert dat de WAO een taboe is geworden binnen de PvdA. De PvdA durft een aantal jaren al geen enkel voorstel meer te lanceren.
2000	Alle betrokkenen (politici, vakbondsbestuurders, werkgevers, deskundigen) lanceren hun eigen ideeën over de noodzakelijke hervormingen. Er is volop discussie, maar niemand is het met iemand eens. Ten einde raad geeft het kabinet-Kok II aan de <i>commissie-Donner</i> de opdracht een hervorming te bedenken.
2001	De commissie onder leiding van Piet-Hein Donner stelt voor voortaan alleen nog mensen die 'duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn' tot de WAO toe te laten. Andere, gedeeltelijk afgekeurde, werknemers moeten <i>vervangende arbeid</i> zoeken. De <i>werkgever</i> moet hen daarbij helpen. Als de werknemer er na twee jaar nog niet in geslaagd is om een andere baan te vinden, belandt hij in de WW en vervolgens in de bijstand. Het kabinet vraagt de <i>Sociaal-Economische Raad</i> (SER) advies over dit plan. De WAO blijft daarmee nog even onderhevig aan 'polder politics'. Een deel van de schulden aan de groei van het vraagstuk, de werkgevers en werknemersorganisaties, zit in de SER.
2001	Kroonlid Linschoten vindt het plan-Donner naïef en ondoordacht. De zinnige voorstellen zijn volgens hem bestaand beleid, in de nieuwe voorstellen spant de commissie het paard achter de wagen. Het voorstel om een scheiding aan te brengen tussen arbeidsongeschiktheid die is ontstaan door werk en door andere omstandigheden, is volgens Linschoten onhaalbaar, niet goed. Het verband tussen oorzaak en ziekte is volgens hem bijna niet aantoonbaar, waardoor de <i>uitvoering</i> vrijwel onmogelijk wordt. Het plan om Pemba af te schaffen, de wettelijke maatregel die werkgevers verplicht om een hogere premie te betalen naarmate meer van hun werknemers in de WAO instromen, vindt hij onzinnig. Als er een prikkel is die werkgevers in beweging heeft gebracht is het de Pemba.
2001	Staatssecretaris Hoogervorst werkt in het geheim aan een eigen plan voor de WAO. Zij wil de SER niet in de wielen rijden maar de SER ervaart dit wel als traineren. In het derde kwartaal van 2001 zijn volgens het CBS 965.000 WAO-uitkeringen verstrekt. Dat is 25.000 meer dan het jaar daarvoor. Het aantal WAO'ers gaat op weg naar een miljoen.
2001	De glijbaan naar de WAO is nog spiegelglad. In november 2001 wordt bekend dat <i>WAO-uitvoerder Cadans keuringsartsen</i> een bonus biedt als zij WAO'ers ongezien'herkeuren'. Dat gebeurt dan via een administratieve afhandeling. De bonus is bedoeld om de grote achterstanden bij <i>WAO-herkeuringen</i> weg te werken. De beloning daalt als de WAO'er toch wordt opgeroepen. Voor de WAO-uitkering heeft ongeziene herkeuringen geen gevolgen. Een woordvoerder van de <i>Lisv</i> , dat de <i>uitvoering van de WAO coordineert</i> en de regeling niet kent, vindt dit 'onvoorstelbaar': ontoelaatbaar en afkeurenswaardig. De wet bepaalt immers dat alle WAO'ers periodiek opnieuw moeten worden gekeurd, uiterlijk na vijf jaar. De uitkeringsgerechtigden krijgen daarvoor een vragenlijst thuisgestuurd. In de praktijk wordt op grond van hun antwoorden over de uitkering beslist. De WAO'er kan op de vragenlijst ook aangeven opnieuw opgeroepen te willen worden voor keuring. Volgens Cadans wil 15% dat. De WAO-uitvoerders kampen met lange wachtlijsten, die het gevolg zijn van een <i>tekort</i> aan keuringsartsen en arbeidsdeskundigen. Daardoor ontstond in eerdere jaren al een vertraging bij het keuren van werknemers die zich na een jaar ziekteverzuim voor de WAO aanmeldden. In 1999 werd ruim 40% van hen te laat gekeurd. Die achterstand zijn medio 2001 weggewerkt maar daardoor ontstaan wachtlijsten bij de herkeuring. Voor het wegwerken daarvan en voor het aannemen van extra keuringsartsen heeft het Lisv in 2000 22,7 miljoen euro extra uitgetrokken. Het tekort blijft echter.
2001	Er blijken 26 hofleveranciers voor de WAO, dat zijn bedrijven die meer dan 100 werknemers in de WAO hebben. Dat zijn hoog risicobedrijven. Gemiddeld blijken deze 26 hofleveranciers 336 werknemers/ arbeidsongeschikten te kunnen missen. De veronderstelling dat deze grote bedrijven met een professionele personeelsafdeling in staat waren om stringent verzuimbeleid te voeren, bleek onjuist.
2002	De SER bereikt een <i>onderhandelaarsakkoord</i> op hoofdlijnen over een herziening van de WAO, dat sterk lijkt op het plan van de commissie-Donner. SER-lid en oud-staatssecretaris van Sociale Zaken Robin Linschoten (VVD) ziet er echter al direct niets in. In een reactie keuren ook VVD en D66 het akkoord af.

2002	Het Centraal Planbureau (CPB), dat de stelselwijziging doorrekent, stelt in een eerste reactie dat het SER-plan <i>niet</i> zal werken. Het SER-advies over de WAO zal niet leiden tot vermindering van het aantal WAO-uitkeringen, maar in het ongunstigste geval een stijging veroorzaken van 48.000. De jaarlijkse uitgaven zullen door het SER-advies gelijk blijven of 1,4 miljard euro stijgen (Staatscourant, 140202).
2002	Commentatoren stellen dat veel weer afhangt van de keuringen. Don (CPB) stelt dat het SER-accorde niet tot gevolg heeft dat de instroom in de WAO beperkt wordt en de kosten verlaagd. Oud-SER kroonlid en WRR-lid Dik Wolfson meent dat een terugkeer naar misbruik van de WAO voor afvloeiing dreigt (VK, 260202). Onderzoeksbureau Nyfer is wel positief over de SER-plannen. De SER zelf verwerpt alle kritiek (VK, 150202). Kalshoven, VK-columnist, verdegigt de berekeningen van het CPB. Hans Wansink, journalist bij de Volkskrant, ziet het SER-voorstel als 'een enorme stap vooruit'. Hij meent dat werkgevers- en werknemersorganisaties hun nek ver uitsteken. 'Politiek gesproken is het SER-advies een aanbod dat je niet kan weigeren' (VK, 260102). Wansink meent dat Linschoten teveel aan zijn afgeschoten Pembra hangt, terwijl Donner en het SER-advies nalatige werkgevers veel sterker en doelgericht straffen. Ze zullen namelijk 'tot sint-juttemis het salaris van de zieke werknemer moeten betalen'.
2002	De NRC is in een commentaar van mening dat ' <i>de sociale partners en een groot deel van de politiek zich onbekwaam om te handelen hebben getoond</i> '. De politieke partijen, fracties en kabinetten hebben het probleem steeds voor zich uitgeschoven. Vooral het paarse kabinet-Kok I en II heeft dit gedaan (NRC, 180202).
2002	Begin 2002 stelt staatssecretaris Hans Hoogervorst dat hij nu wel genoeg heeft gezien. Hij wil dat het kabinet-Kok II met een eigen voorstel komt. Premier Kok stelt dat het kabinet niet zo'n haast maakt. Hij wil eerst nog het definitieve SER-plan afwachten. De VVD maakt bekend bij voorkeur het onderwerp nog voor de Kamerverkiezingen van mei 2002 in de Tweede Kamer te willen bespreken. Lijsttrekker Melkert verwijt de partijen VVD en D66 electorale flauwekul te maken rond de WAO. Hij wenst Kok te volgen en niet de jeugdige wijsheid van Hoogervorst. Ook het CDA en GroenLinks willen wachten tot de SER klaar is. Voorzitter Herman Wijffels van de SER betoont zich ongelukkig met de kritiek op het SER-plan. 'Men probeert aan het einde van een periode waarin niks is gebeurd elkaar de zwarte piet toe te spelen', aldus Wijffels. Hij meent dat het kabinet-Kok II te weinig tijd over heeft om nog oor de verkiezingen te beslissen.
2002	Medio februari 2002 vindt er <i>een veiling</i> van werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten plaats. De sociale werkplaatsen zijn de grote winnaar geworden van de veiling. Dit is het resultaat van de aanbesteding van het recht op bemiddeling van nieuwe werklozen en nieuwe arbeidsongeschikten door het UWV. Het UWV voert de WW en WAO uit. Voor de bemiddeling van 60 duizend aanstaande uitkeringsgerechtigden is 350 miljoen euro beschikbaar. De uitkeringsgerechtigden worden doorgestuurd naar 41 bemiddelaars. Deze bedrijven krijgen uitbetaald per opdracht. Het bedrag loopt op als betrokkene daadwerkelijk werk vindt. De uitkeringsgerechtigden zijn opgedeeld in groepen variërend van negen mensen voor <i>Sterk in werk</i> en tienduizend voor <i>Kliq</i> . Kliq (de vroegere arbeidsbureaus) is daarmee de grootste bemiddelaar. Het UWV had overigens kleinschalige, gespecialiseerde bedrijven bij de veiling betrokken. Bij de 41 bedrijven zijn 18 nieuwkomers. In 2001 kregen 33 bedrijven opdrachten.

### Literatuur

- Aarts, L.J.M., Ph. de Jong & R.J. van der Veen, Met de beste bedoelingen : WAO 1975-1999. Trends, onderzoek en beleid, APE bv – Uitgegeven door Elsevier, Doetinchem, 2002.
- Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Donner), Werk maken van arbeidsgeschiktheid, Den Haag, 30 mei 2001.
- Kuipers, S.L., De WAO uit de problemen: de tijd zal het leren, Paper 2002.

- Kalshoven, F., Het WAO-plan van de Paranormaal Economische Raad, in: VK, 16 febr. 2002.
- Wansink, H., De beleidsvervuilers van het CPB, in: VK, 23 februari 2002.
- Wolfson, D., SER-akkoord over aanpak WAO-probleem deugt niet, in: VK, 16 febr. 2002.

## **27 De prijs van beleidsdynamiek: de reacties op calamiteiten**

Slaan we in Nederland soms niet door in de politieke en maatschappelijke reactie op calamiteiten de risico's op een toekomstige calamiteit wel heel erg te willen beperken?

### *Risicomaatschappij*

Eind september was ineens geheel Italië door een stroomstoring in duisternis gehuld. Ook gebieden in Nederland werden recent door stroomuitval getroffen. In dergelijke gevallen tredt vaak een reeks gevolgen op die stroomstoringen zo bijzonder en irritant maken: computersystemen vallen uit, trams rijden niet meer, het metrotreinverkeer staat stil, winkels kunnen niet meer gesloten worden, alle elektrische apparatuur in kapsalons en andere winkels laat het afweten, allerlei bedrijven liggen nagenoeg stil. De Westeuropese samenlevingen zijn blijkbaar kwetsbaar terwijl de economische gevolgen van calamiteiten zijn groot. Het blijft niet bij stroomincidenten. Onder meer afval van kernenergiecentrales, wateroverlast, een neervallend vliegtuig (Bijlmermeer), ontsnappende gassen in metrostations door terroristische actie en vuurwerkgebruik of verkeerde opslag ervan kunnen veel onheil aanrichten (Enschede). Soms zijn de calamiteiten op het eerste gezicht niet zo groot maar treffen ze toch burgers ernstig of met dodelijke afloop. Denk aan de legionella-kwestie in Bovenkarspel en aan de acht gritwerkers die bij onderhoudswerkzaamheden in de Amercentrale in Geertruidenberg de dood vonden. De oorzaken van calamiteiten kunnen heel uiteenlopend zijn maar veelal is sprake van meerdere oorzaken tegelijk. De maatregelen die de kans op een calamiteit beperken kunnen daardoor ook heel verschillend zijn. Wie de kans op ongelukken met veerboten wil beperken moet heel ander beleid ontwikkelen dan wie de kans op een vuurwerkram্প als in Enschede wil beperken.

### *Gebrek aan nuchterheid na calamiteiten*

Incidenten en rampen staan niet op zichzelf omdat ze *sterk kunnen inwerken op het denken over risico's*. Vóór een incident of ramp is het al gauw teveel om allerlei risicobeperkende maatregelen te nemen maar na een calamiteit treedt de 'alarmklok' in werking. Dan is het 'alle hens aan dek' om de risico's te beperken. Er volgen onderzoekscommissies en kosten noch moeite worden gespaard om negatieve risico's te beperken. *Slaan we daarin soms niet door?* Calamiteiten leiden inderdaad niet zelden tot doorslaan, *tot overdreven maatregelen*. Een gebrek aan nuchterheid ligt

eraan ten grondslag. Een voorbeeld van paniekvoetbal betrof de legionellabesmetting in Bovenkarspel. Deze besmetting, die tot enkele slachtoffers leidde, leverde direct forse plannen op die kostbaar waren maar niet effectief. Dat schrijft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in 'Nuchter omgaan met risico's'. De legionellakwestie heeft tot maatregelen geleid die de commissie die de kwaliteit van Limburgse gemeenten doorlichtte, de visitatiecommissie-Rutten, zelfs expliciet meenam in haar beoordeling van de kwaliteit van gemeentelijke bestuurskracht. De commissie bekeek of het gemeentebestuur ook gevolg gegeven had aan de oproep van de rijksoverheid tot het treffen van maatregelen om legionellabesmetting te voorkomen. De aandacht voor de legionellakwestie stond volgens de commissie model voor de politiek-bestuurlijke aandacht voor gemeentelijke handhaving.

### *Ondoelmatige reactie van kostbare maatregelen?*

Het drinkwatersysteem in Nederland vrijwaren van de legionellabacterie is echter *buitengewoon kostbaar* terwijl daarmee slechts een beperkt aantal gevallen van veteranenziekte voorkomen kunnen worden. Het is vooral nuttig om in ziekenhuizen en verzorgings- en verpleeghuizen alert te zijn op legionella-infectie. Het RIVM roept daarom voorzichtig de vraag op of het zou kunnen dat op de golven van emotie na een incident of ramp een ondoelmatige reactie van kostbare maatregelen opkomt die niet in verhouding staat tot de te bereiken graad van veiligheid. De vraag stellen is haar beantwoorden. Het RIVM pleit voor meer nuchterheid en voor minder noodgrepen om risico's te beperken waar dat geen zoden meer aan de dijk zet. De overheid garandeert geen risico 'nul' en moet dus ook niet hierop aangesproken worden. Recent stelden de ministers De Graaf en Remkes zich zelfs expliciet te weer tegen de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid wordt toegedicht. Het zijn in geval van legionella-preventie de ziekenhuizen en andere organisaties zelf die hiervoor verantwoordelijk zijn. Blijft er dan niets meer over aan rijksbeleid? Wis en waarachtig wel.

### *Het Nederlandse risicobeleid*

Het Nederlandse risicobeleid heeft op zich allerlei kwaliteiten. Niet alleen dat het bestaat maar het is ook nog eens bij globale beschouwing *rechtvaardig* volgens onderzoekers van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Het is sinds 1989 officieel rijksbeleid dat niemand wordt blootgesteld aan een kans op sterkte die groter is dan één op de miljoen. Maar realisatie van deze papieren doelstelling is onmogelijk omdat de kosten dan wel heel hoog zouden worden. Een voorbeeld vormt de ligging van lpg - stations. In totaal 14.000 Nederlanders wonen te dicht bij deze lpg - stations. Dat is lang gedoogd. Daar gaat nu iets aan gebeuren doordat er een sanering van lpg - stations volgt waardoor geen enkele burger meer te dicht bij lpg - stations woont. Ook wonen 19.000 mensen te dicht bij vliegvelden.

Het RIVM -rapport maakt duidelijk dat de gewijzigde Wet luchtvaart een groter sterfterisico accepteert, namelijk van een op honderdduizend terwijl een kans van één op een miljoen de norm is. Ook met het legionellabeleid is de gewenste norm niet te halen. In de praktijk moet de Nederlandse overheid om te komen tot 'betaalbaar' risicobeleid een norm in concrete gevallen afzwakken. Dat is op zich een goede stap.

### *Het nut van risico-analyses*

Maar hoe kun je nu komen tot een realistische normstelling? Aan politieke besluitvorming moeten *risico-analyses* voorafgaan. Het RIVM stelde een *risicoladder* met verschillende soorten risico's. Overall waar dat mogelijk is, is het hanteren van strenge normen nodig maar waar sprake is van zeer hoge maatschappelijke kosten kan het niet anders dan dat politici hier maatwerk leveren. Hoe moeilijk het ook uit te leggen is, het is onmogelijk om steeds de allerlaatste Nederlander onder de norm te brengen. Wie je er wel of niet onderbrengt is een kwestie van politiek keuze.

Het RIVM pleit dus voor genuanceerd omgaan met risico's en niet doorschieten in beperkingstreven bij risico's. Maar risico's beperken kan ook op zich lucratief zijn. Het verplaatsen van lpg - stations uit woonwijken, kan, aldus het RIVM, 25 miljard euro opleveren als men beseft dat op de genereerde plekken woningen gebouwd kunnen worden. Het RIVM stelt dat de kosteneffectiviteit van risicobeleid stijgt door het nemen van specifieke maatregelen in plaats algemene maatregelen. Het advies aan de regering luidt daarom:

- richt je op risicogroepen;
- en maak onderscheid tussen oude en nieuwe situaties.

Een voorbeeld hiervan is radon in huizen. Jaarlijks overlijden nog ongeveer acht honderd mensen aan radon in de huiskamer. Maar moet nu het aantal sterfgevallen worden teruggebracht door alle bestaande woningen aan te pakken? Of is het beter om een zogenaamde stralingsprestatienorm in te voeren voor nieuwe huizen? Het RIVM pleit voor het laatste.

### *Doorgeschoten beleid*

Doorgeschoten beleid bij het omgaan met risico's komt niet alleen voor rond de legionellapreventie. Een ander voorbeeld zijn volgens de RIVM de normen voor kankerverwekkende stoffen als benzeen. 'Daar is heel veel onderzoeksgeld naartoe gegaan, maar of mensen er nu werkelijk kanker van krijgen, is maar de vraag. Een rat ermee volstoppen betekent niet altijd dat mensen er ook aan sterven' aldus de RIVM-rapporteurs De Hollander en Hanemaaijer (NRC, 011003).

### *Communicatie*

Het gevolg van dit meer genuanceerd denken over omgaan met risico's, waarbij de val vermeden wordt om na een ramp of incident ineens te komen tot lagere risico's die heel veel geld kosten, is de noodzaak tot communicatie. Burgers moeten weten waarom in hun geval een bepaalde norm *niet* wordt gehaald. Natuurlijk is het geruststellend om te ervaren of een burger binnen een norm valt, maar voor wie dat niet geldt kan een afweging volgen tussen: aanvaard ik dat ik er buiten val of neem ik zelf maatregelen zodat ik er binnen val? Krampachtig vasthouden aan risiconormen heeft vaak een *averechts effect* naar burgers. Ze geloven het niet en blijven ongerust.

Na de Bijlmerramp bleken burgers minder behoefte te hebben aan informatie dat de kans op herhaling kleiner was geworden dan aan de verzekering dat het volgende toestel niet weer op een grote woonwijk valt. De RIVM-onderzoekers adviseren dan ook: Betrek omwonenden bij besluiten en toon durf om alternatieven te bedenken. Een voorbeeld. In Rotterdam werden verontruste bewoners met succes betrokken bij de plaatsing van gsm-masten.

#### ***Onbehaaglijk maar slimmer door UMTS-mast***

'De straling van de basissstations voor UMTS-telefonie, de opvolger van de huidige generatie gsm-telefoons die op het ogenblik wordt geïnstalleerd, verlaagt het lichamelijk welzijn. Het door proefpersonen gerapporteerde lichamelijk onwelbevinden neemt met meer dan 40 procent toe vergeleken met de blootstelling aan 'nepstraling'. Dit blijkt uit een onderzoek van het TNO Fysisch en Electronisch laboratorium onder leiding van prof.dr. A.P.M. Zwamborn.

Een lid van de wetenschappelijke adviesgroep van het project trekt de resultaten echter in twijfel. Volgens dr. Jelte Bouma, onderzoeker van de afdeling gezondheidswetenschappen aan de RU Groningen, is het onderzoeksresultaat onzeker omdat de vragenlijst naar lichamelijk welzijn niet is gevalideerd. Die kritiek is volgens Zwamborn terecht: 'We hebben een verandering gemeten, maar ik kan niet zeggen hoe groot die verandering is'.

De TNO-onderzoekers maten het effect van de straling van gsm- en UMTS-basisstations op lichamelijk welzijn en intellectuele functies. Zowel de straling van de bestaande gsm-basisstations als de straling van de nieuwe UMTS-zenders verbetert de alertheid en slimheid, maar die verschillen zijn klein en niet steeds statistisch 'hard'.

Het lichamelijk onwelzijn bij een van de groepen proefpersonen steeg bij blootstelling aan UMTS-straling van 7.5 naar 10.8 'onwelzijns punten' op een schaal van 69.

Bron: NRC, 011003).

#### ***Conclusie***

De natuur is niet steeds in bedwang te houden en in een hoog-geïndustrialiseerde samenleving met veel ICT bestaan er risico's op stroomuitval met keteneffecten. Er blijven risico's op hoogwater, besmettingsgevaar blijft bestaan, een vliegtuig kan neerstorten, gas kan ontsnappen, een rivier kan ver buiten de oevers treden en de stroom kan uitvallen. We weten het maar na een ramp of incident is de roep om minder risico vaak wel heel krachtig. De neiging om politiek om te gaan en veel maatregelen te eisen, onder druk van een streven naar lagere risico's is groot. Paniek na calamiteiten kost de samenleving veel geld. Dat is te vermijden door zich te richten op doelgroepen. Oog hebben voor de beperkte toegevoegde waarde van additionele, risico niet wezenlijk beperkende maatregelen is moeilijk te aanvaarden maar communicatie is nodig. Het is onvermijdelijk duidelijk te maken dat bepaalde burgers meer risico lopen dan andere. Burgers kunnen zo ook hun eigen verantwoordelijkheid nemen

#### *Literatuur over risk society*

- Adam, B., U. Beck & J. van Loon, *The risk society and beyond*, Sage, Londen, 2000.
- Beck, U., *De wereld als risicomaatschappij*, De Balie, Amsterdam, 1997.
- Beck, U., *Risk Society*, Sage, Londen, 1992.
- COT, *Extreme regen 1998 – Schurende ketens binnen het openbaar bestuur*, Kluwer, Deventer, juni 1999.
- COT, *Besmet gebied – De MKZ-crisis getraceerd*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Hollander, G. de, en A. Haanemaaijer, *Nuchter omgaan met risico's*, RIVM, 2003.
- Schreuder, A., *Paniek kost samenleving veel te veel*, in: NRC, 1 okt. 2003, p. 3.

#### **28 Terugblik op de bodemsanering in Lekkerkerk: 25 jaar later**

We kijken vaak niet terug op het beleid uit het verleden, vanuit een langere periode. Toch zou dat de moeite waard kunnen zijn. Neem de volgende casus: Is de grootste bodemsanering uit de periode na 1945 in Nederland, Lekkerkerk, een miljoenenproject, achteraf gezien terecht geweest?

#### *Lekkerkerk, 25 jaar na de gifvondst*

In 1980 werd vier meter grond onder heel Lekkerkerk-West weggehaald. De grond zat vol gif. Dat toen van een beleidsmatige *overreactie* sprake is geweest, wordt in 2005 niet beweerd. Ook in 2005 zou er vermoedelijk zijn afgegraven maar de argumenten om destijds tot een sanering te komen zouden in 2005 iets andere geweest zijn. De argumenten van destijds waren vanuit het perspectief van 2005 misschien zelfs de verkeerde. We zullen zien. Waarom afgraven: als gevolg van een mindere kwaliteit drinkwater, als consequentie van de aanwezigheid van stank in de kruipruimte en gezondheidsrisico's, als gevolg van financiële impact voor de bewoners door hun dalende huisprijs?

#### *Bouwen in de jaren zeventig*

Om bodemsanering te begrijpen, moeten we terug in de tijd. In de jaren zeventig werden wel vaker woonwijken gebouwd op vuilstortplaatsen en op met gifvaten gedempte sloten.

Het vuil werd zo weggewerkt en de grond was relatief goedkoop aan te wenden voor woningbouw. Het protest van de bevolking vond dan vaak geen weerklank bij gemeentebestuurders. Lankmoedige bestuurders waren zelfs laks naar afvalbedrijven in het controleren van wat in de grond werd gestopt.

In deze situatie van gemoedelijkheid kon een woonwijk in Lekkerkerk gebouwd worden. Maar toch bleef het niet rustig. Het zou geheel anders lopen. Er kwamen incidenten. Dat het in Lekkerkerk niet in orde was, bleek in 1978 toen bij een reparatie van een gasleiding verontreinigd grondwater de put in stroomde. Een werknemer werd onwel. Het stonk ook in de woningen, waarop sommige bewoners hulzen van luciferdoosjes in hun brievenbus, aan huis ingebouwd, schoven om de stank te laten ontsnappen. In 1979 werd het lont van onvrede echter definitief ontstoken. Een gesprongen waterleiding in een van de straten in Lekkerkerk-West was het startsein van wat zou uitgroeien tot een grote en vooral snelle sanering. Het waterleidingbedrijf kon niet meer betrouwbaar en schoon drinkwater garanderen. Tankwagens die drinkwater in Lekkerkerk zouden moeten rondbrengen gelijk de vroegere melkboer langs de deur kwam, dat zou een onhoudbare situatie zijn geworden. Dat waren Nederlanders toen niet gewend.

### *Snelle sanering*

De affaire-Lekkerkerk is een klassieke casus in de milieukunde en reflectie op milieubeleid. Geen wonder ook. 257 Woningen en een school gebouwd op een gifbelt van 1641 lekkende vaten met chemicaliën, dan kun je wel van een affaire spreken. Bovendien was benzeen aangetroffen, wat een explosief effect had op de publieke opinie. In mei 1980 werd de wijk snel, in twee weken, ontruimd. Dat was bijzonder snel. De overheid kocht tegen een royale prijs, boven de marktwaarde van de woningen en percelen, de huizen van de gedupeerde wijkbewoners op. Op 4 augustus 1980 begon de *grootste* bodemsanering in de Nederlandse geschiedenis. De gifgrond van Lekkerkerk werd verbrand in de ovens van Afvalverwerking Rijnmond. De bodem werd tot vier meter diep afgegraven. In totaal werd om en nabij 225 duizend kubieke meter grond weggevoerd. Lang duurde het saneren niet. Binnen een half jaar werden de woningen al weer te koop aangeboden. In 1981 werd in de regionale kranten weer geadverteerd: 'De huizen in Lekkerkerk-West staan op de schoonste grond van Nederland', aldus de tekst uit de reclamecampagne. Dat is de casus in een notedop.

### *Benzeen in Lekkerkerk, Beatrix en de TV-ploegen*

Hoe bijzonder de affaire destijds was, blijkt wel uit de media-aandacht en het koninklijk bezoek. Het eerste bezoek van koningin Beatrix na haar kroning betrof namelijk een bezoek aan Lekkerkerk. Beatrix sprak met getroffen bewoners die waren geëvacueerd naar de camping. Die camping kreeg in de volksmond al snel de naam *Benzenidorm*, om aan te geven welke rol benzeen in de beeldvorming speelde. Met de komst van Beatrix waren ook de TV-ploegen aanwezig. De beelden van de vorstin in gesprek met de getroffen bewoners, gingen de hele wereld over. In die sfeer was het politiek-maatschappelijk niet acceptabel om de verontreiniging in de bodem te laten zitten, aldus Bas van de Griendt van adviesbureau Royal Haskoning. In het toenmalige rapport dat handelt over Lekkerkerk-West staat niet vermeld dat de vaststelling van benzeen officieel de basis is geweest voor de



sanering, maar dit punt heeft wel sterk meegespeeld, meent Lijzen van het RIVM in een terugblik (VK, 300705).

### ***De koper wordt eigenaar van het probleem en het gevolg daarvan***

Het drinkwater was niet direct het probleem. Maar wel het uitdampen van de verontreiniging via de kruipruimte. Ouders met jonge kinderen raken ook ernstig verontrust door bodemverontreiniging. Immers kinderen spelen en graven in verontreinigde grond.

Voor bewoners was de verontreiniging niet het enige punt van overweging. Bodemverontreiniging raakt de bewoners ook in de portemonnee. Bodemverontreiniging is het enige probleem waar je als koper van een woning namelijk eigenaar van wordt. Het gevolg daarvan is dat er veel spanning kan ontstaan als naderhand blijkt dat de bodem ernstig is verontreinigd. Een gevolg kan bijvoorbeeld zijn dat er financiële problemen ontstaan. De verkoopbaarheid van een woning daalt. Dat was destijds ook het gevoel bij veel bewoners.

Verontreiniging, stank plus het raken van de mensen in de portemonnee cumuleert. Het maakt mensen emotioneel. Emoties hebben destijds zeker een rol gespeeld om tot sanering over te gaan.

Van de Griendt van Royal Haskoning meent dat het ook nu nog een terechte keuze is geweest om de Lekkerkerkse woonwijk te saneren (VK, 300705). Maar volledig saneren?

### ***Zou de aanpak nog dezelfde zijn in 2005 als in 1980?***

Wat doet de tijd met de kijk op een beleidsvraagstuk, dat destijds, in 1980, tot de categorie omstreden zaken behoorde? We richten ons eerst op de Lekkerkerkse casus. De meningen daarover zijn verdeeld. Er is een grote groep deskundigen die meent dat net als in 1980 de vervuiling verwijderd zou moeten worden. Dat zou opnieuw betekenen dat de grond onder de woningen zou moeten worden afgevoerd. Waarom? Afgraven in 2005 omwille van de emoties, evenals in 1980? Zeker, maar de sanering zou in 2005 *minder ingrijpend* zijn, stelt Fred Woudenberg, hoofd van het cluster milieu en hygiëne van de GGD Rotterdam in 2005. Hij heeft gelijk als je kijkt naar hoe het regeringsbeleid zich tussen 1980 en 2005 ontwikkelde. Daarover verderop meer.

Er zou anno 2005 in Lekkerkerk vermoedelijk niet vier meter diep zijn afgegraven. Daarnaast, de kunststofwaterleidingen zouden in 2005 in Lekkerkerk zijn vervangen door metalen buizen die niet door chemicaliën worden aangetast. Er zou in 2005 ook iets aan de stankoverlast gedaan worden.

Maar Woudenberg betwijfelt of er in 2005 ook 70 miljoen euro zou worden besteed aan het wegnemen van de publieke onrust zoals in 1980 geschiedde (toen 156 miljoen gulden). Dat bedrag is destijds besteed om een bodemsanering te voltooien, die helemaal niet veel gevolgen had voor de gezondheid, meent hij in 2005 (VK 300705). Op basis van de feiten van destijds was helemaal geen sprake van schade aan de gezondheid, stelt hij. Uit

onderzoek van het RIVM, deels achteraf na de afgraving, is gebleken dat de concentraties xyleen, ethylbenzeen en benzeen nu wel acceptabel worden geacht. 'Alleen voor toluen, verfverdunder, is de toelaatbare concentratie verscherpt'. Die gaat nu iets over de grens, beweert Johannes Lijzen van het laboratorium voor risicobeoordeling van het RIVM (VK, 300705).

Lijzen deelt de mening van Woudenberg in zekere zin. Ook in 2005 zou er worden afgegraven, zij het iets minder vergaand, meent hij. En ook in 2005 zou emotie en het financieel gevolg voor de huisprijs een rol hebben gespeeld. Wie wil immers boven verontreinigde grond wonen?

#### *Afgraven ook vanuit perspectief van 2005 terecht*

Wat zou dan in 2005 hét probleem zijn? Niet het drinkwater, want uit meting bleek dat de kwaliteit van het water toen de huidige normen van 2005 niet overschreed. Maar wat in 2005 het motief voor afgraving opnieuw zou zijn: de concentratie xyleen, ethylbenzeen en toluen in de binnenlucht én de aanwezigheid van vaten met onbekende lading direct onder de deklaag. Meent Lijzen van het RIVM. Bovendien zou benzeen een probleem zijn. Dat was het toen en zou het ook nu zijn. Benzeen is een katalysator van actie van bewoners. Benzeen is een kankerverwekkende stof waar kinderen leukemie van kunnen krijgen. In een van de eerste metingen in de kruipruimten onder de woningen in Lekkerkerk-West werd ook benzeen geregistreerd. Toen waren de rapen gaar. En toen sprak men al snel van de camping waarnaar men verbannen werd, als Benzenidorm. Ook in 2005 zou de pleuris hierover uitbreken.

#### *Nog iets*

Uit de terugblik op de casus Lekkerkerk blijkt overigens dat er in het oorspronkelijke rapport over de sanering een heel grote tikfout stond. Bij de aanduiding van benzeen heeft in plaats van microgram milligram gestaan. Microgram is eenduizendste milligram. Er is dus gesuggereerd dat er meer benzeen was, dan is aangetroffen. De oorzaak hiervoor moet gezocht worden in een onnozelheid. Typemachines kenden destijds geen bijzonder teken voor de aanduiding van microgram. De rol van benzeen was dus minder groot dan destijds gesuggereerd. Dat neemt niet weg dat als benzeen ergens in een rapport genoemd wordt, je dat niet meer uit de beeldvorming weg krijgt, ook al was benzeen officieel niet de basis voor de sanering in Lekkerkerk.

#### *Conclusie over Lekkerkerk*

Al met al, zou het verschil tussen 1980 en 2005 niet zo groot zijn geweest. Op beide momenten zou zijn afgegraven, op beide tijdstippen spelen kosten voor bewoners een rol en waren emoties een factor. Projectontwikkelaars wilden toen en in 2005 niet dat woningen op vervuilde grond staan. Dat geeft veel te veel onzekerheid in de verkoop. Maar verschil is er wel.

Drinkwaterkwaliteit zou als argument minder een rol gespeeld hebben in 2005 dan in 1980. Rond 1980 waren gezondheidsrisico's het primaire argument en dat is in 2005 niet alleen meer het geval.

Geld in relatie tot de beleidsprioriteit speelt in 2005 een beduidend grotere rol. In 2005 heeft men minder geld over voor een bodemsaneringsproject. Men probeert de verontreiniging op een andere manier tegemoet te treden. En er zouden in 2005 andere oplossingen in technische zin getroffen worden. Denk aan de metalen leidingen in plaats van leidingen van kunststof. Volgens Van de Griendt zou er in 2005 ook minder heftig in de media op een verontreinigingsgeval worden gereageerd. In de landelijke media zou het niet zo'n grote rol hebben gespeeld. In de pers gaat de aandacht in 2005 vooral uit naar andere zaken, zoals naar de rol van fijnstof die kan leiden tot het stilleggen van bouwprojecten, terreur in Madrid en Londen, het stoppen van geweld door de Ierse IRA, de dood van oud-minister Wim Duisenberg, de stijl van premier Balkenende, de recessie. En koningin Beatrix zou vermoedelijk de wijk niet hebben bezocht.

### *Lekkerkerk en verder*

Is de verandering in kijk begrijpelijk? Dat er 25 jaar na de gifvondst toch wat anders tegen bodemverontreiniging wordt aangekeken, is begrijpelijk. Er waren in de jaren tachtig van de vorige eeuw aanvankelijk weinig maar later tal van bodemsaneringsaffaires. Het bleef niet bij Lekkerkerk. Woonwijken in Dordrecht, Hengelo en Maassluis bleken minstens even verontreinigd als de gifwijk in Lekkerkerk. In 1991 lag op tal van plaatsen nog chemisch afval maar bijvoorbeeld geïsoleerd met damwanden en een strook folie. Niet overal werd gesaneerd.

### *Coupépolder*

Denk ook aan de Alphense Coupépolder. Op de voormalige stortplaats lagen behalve de meer dan honderdduizend vaten chemische afval die transporteur Kemp er illegaal dumpte ook nog tonnen chemisch afval die de provincie Zuid-Holland er in strijd met de Hinderwet van destijds stortte. Burgemeester Praats van Alphen beriep zich destijds op overmacht.

De affaire-Coupépolder is een van de vele 'gifzaken' waaruit bleek dat gemeentebesturen en provinciebesturen het niet zo nauw namen met de handhaving van milieuvorschriften. De bodem werd gezien als een dekbed waaronder je onbekommerd allerlei vuil en gif kon wegstoppen. Van alle mooie voornemens over het schoonmaken van de verontreinigde bodem na de eerste grote gifvondst in Lekkerkerk, in 1980, is in 1991 niet veel terecht gekomen, zo meldt Hoogma in *Intermediair* (280691). Bodemsanering is duur. Bij de aanleg van de wijk in Lekkerkerk dacht het gemeentebestuur nog goedkoop uit te zijn. Het gemeentebestuur liet de bouwgrond bouwrijp maken met puin in plaats van met schoon zand. De gemeente ging in zee met de firma Wijnstekers, 'die toentertijd al niet zo'n beste naam had'. Een van de raadsleden noemde de firma zelfs 'een van de gangsters onder de containervervoerders (*Intermediair*, 280691: 9). Goedkoop bleek duurkoop. De gemeente bespaarde om en nabij tweehonderdduizend gulden door met Wijnstekers in zee te gaan. Naderhand vond men in de gifwijk vele honderden vaten met gif.

### *De minister*

Minister Ginjaar van Milieuhygiëne beloofde daarop in 1980 dat de Nederlandse bodem in tien jaar gifvrij moest zijn en dat zou kunnen voor 1 miljard gulden. In 1983 bleek die

sanering al het dubbele te kosten. Het aantal te saneren plaatsen was opgelopen tot duizend. In 1988 gaf het ministerie van VROM, waar Milieu toen onder viel, nieuwe schattingen. Er zou sprake zijn van ruim vijfhonderdduizend vervuilde locaties waarvan er tenminste honderdduizend sanering behoeften. Daarbij waren nu ook verdachte en vervuilende bedrijfsterreinen meegeteld maar verontreinigde rivieren, kanalen, meren en havens niet. De kosten van de gelokaliseerde verontreinigingen werden toen geschat op vijftig tot honderd miljard gulden (Intermediair, 280691). Kabinet en parlement stonden voor een nagenoeg onmogelijk opgave om te saneren. Dat gebeurde dan ook niet meer overal.

Er kwam eind 1989 een Service Centrum Grondreiniging (SCG). Het ging als een soort makelaar fungeren voor verontreinigde grond. Alle saneringsprojecten van de provincies moesten bij SCG worden aangemeld. Het SCG beoordeelde toen of grond te reinigen is. Daarvoor bestond een Leidraad Bodemsanering. Daarin staan niet alleen milieuhygiënische maar ook economische maatstaven. Het reinigen mocht rond 1989 per ton grond niet meer dan honderd gulden kosten. Dat is ook de reden dat de meeste afgegraven grond gestort wordt. Sommige grond was zo verontreinigd dat bedrijven daarvoor zelfs niet op Nederlandse locaties terecht konden. Reinigen was ook een optie. Er kwamen weliswaar gespecialiseerde grondreinigingsbedrijven maar die hadden niet voor elke vorm van verontreiniging een techniek voorhanden. Vervuilde grond die wel werd afgegraven kwam terecht op stortplaatsen. Hoe schoon de grond wordt na reiniging, hangt sterk af van de methode van reinigen.

### ***Geldgebrek***

Uit geldgebrek gingen sommige provincies surrogaatoplossingen bedenken. Het zgn. leeflaagje deed zijn intrede. Dat betekent dat alleen het bovenste deel van de vervuilde grond werd afgegraven. Over de rest kwam een beschermende folie. En daarop een leeflaagje van tuinaarde. Diepwortelende bomen, vijvers en zandbakken zijn dan dus taboe. De leeflaag in de Steendijkpolder in Maasluis, een van de grootste gifwijken in Nederland uit de jaren tachtig, gaat afhankelijk van de dikte tussen de vijftig en zeventig miljoen gulden kosten, aldus een bron uit 1991. Bij grote gifbelten zoals de Volgermeerpolder bij Amsterdam, de Coupépolder bij Alphen en het Griftpark in Utrecht *was volledig saneren niet meer financieel haalbaar*. Het principe van de *multifunctionaliteit van de bodem* (de bodem moet alle functies kunnen vervullen en dus volledig schoon zijn) werd ingeruild voor dat van de *'locatiespecifieke omstandigheden'*. Als er milieuhygiënische, technische of financiële belemmeringen zijn, hoeft de bodem niet meer volledig schoongemaakte te worden.

### ***De rol van actie voeren***

Er is dus in de loop der jaren op nationaal beleidsniveau anders tegen bodemsanering aangekeken. Het beleidsregiem is veranderd, er kwamen in sanering gespecialiseerde bedrijven, en er werden – toen men eenmaal ging zoeken - vele gevallen van verontreiniging aan de oppervlakte. Het denkkader veranderde. Dat verklaart sterk wat er in 2005 aan saneringsmaatregelen wordt ondernomen. Deden actiegroepen er nog toe?

Als bewoners merken dat de bodem onder hun huis vervuild is, ondernemen zij vaak actie. Hoe een overheid daarop reageert, wordt niet alleen bepaald door de ernst van de situatie. Het blijkt dat het bestaande beleid uit de jaren tachtig gelijke gevallen ongelijk behandelt. Dat komt mede door het actiegedrag van de bewoners. Dat blijkt uit onderzoek (Aarts, 1990). Doel van de studie was om te achterhalen waarom bij bodemvervuiling groepen burgers zich snel, traag of helemaal niet organiseren en wat het succes was van deze verschillende groepen. De onderzoeker zocht daarom naar een model van collectieve actie, dat verklaart waarom mensen in actie komen voor hun gemeenschappelijke belangen. De geselecteerde acties betroffen

- de Merwedepolder in Dordrecht,
- de Steendijkpolder in Maassluis,
- het Havengebied in het Limburgse Stein en
- Old Ruitenborgh in Het Twentse Hengelo.

De bewoners uit de Merwedepolder in Dordrecht bleken actiever en bereikten meer dan die uit de Steendijkpolder in Maassluis, terwijl toch vrij snel na het bekend worden van de verontreiniging in beide gebieden een organisatie van bewoners gestart is. In Maassluis werd de keurige weg van het overleg bewandeld, zonder veel succes. De bewoners van Dordrecht zochten echter ook de publiciteit door demonstraties, een persbeleid en het bezetten van overheidsgebouwen. De kosten van het schoonmaken bleken overigens ook een factor te zijn. In Stein waren de bewoners niet bijzonder actief maar is toch probleemloos gesaneerd. Het kon namelijk eenvoudig en goedkoop.

Vooraf de strategie van de bewonersgroepen bleek als factor om invloed te krijgen van belang, meer dan de grootte of homogeniteit van de groep. Een effect van hulpbronnen is evenmin duidelijk terug te vinden. Een harde strategie is doorgaans ook succesvoller.

### ***Het landelijk saneringsbeleid in 2005***

De Algemene Rekenkamer heeft in maart 2005 een onderzoek afgerond naar het bodemsaneringsbeleid van de minister van VROM (in 2005 was mevrouw Dekker minister en Van Geel staatssecretaris). Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat de voortgang van de bodemsaneringsoperatie hapert. Anno 2005 heeft de minister van VROM volgens de Rekenkamer 'onvoldoende grip op de bodemsaneringsoperatie'. De Algemene Rekenkamer stelt: 'Een adequate planning voor de operatie ontbreekt en zowel de uitvoering als het toezicht schieten op onderdelen tekort. Daardoor is niet duidelijk welke verontreinigingen tegen welke kosten worden gesaneerd, of de saneringen naar behoren worden uitgevoerd en of de bodemsaneringsoperatie wel in het streefjaar 2030 zal zijn afgerond. Het is al met al twijfelachtig of de risico's die de bodemverontreiniging met zich meebrengt voor toekomstige generaties, binnen afzienbare tijd zullen worden weggenomen', aldus de samenvatting van het rapport 'voortgang bodemsanering'. De afgelopen vijftien jaar heeft de Algemene Rekenkamer deze onzekerheden al enkele malen eerder onder de aandacht gebracht.

De Rekenkamer beveelt aan dat de minister de nieuwe doelstellingen voor de bodemsanering zo concreet mogelijk uitwerkt in een realistische planning. Daarnaast raadt de Rekenkamer aan dat de minister meer stuurt op doelmatigheid en het toezicht op de

uitvoering verbetert. De milieukundig begeleider van een sanering zou onafhankelijk moeten zijn. De Tweede Kamer zou adequater kunnen worden geïnformeerd over de planning en de voortgang in de saneringsoperatie. Daarnaast stelt de Rekenkamer dat de minister moet overwegen om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen haar en de decentrale overheden opnieuw te bezien. Minister Dekker en staatssecretaris van Geel onderschrijven in een reactie het belang van betere planning, toezicht en onafhankelijke begeleiding.

### *Conclusie*

Er kan veel veranderen in beleid en media-aandacht voor problemen in 25 jaar. Een bodemsaneringsgeval als Lekkerkerk haalt nog zelden de landelijke media. Een probleem als de bouw van een woonwijk op sterk verontreinigde grond kan in wezen in een kwart eeuw hetzelfde blijven, maar de manier waarop er door de centrale en lokale overheid mee wordt omgegaan, verandert. Het beleidsregiem is veranderd. De overheid was in Lekkerkerk in 1980 veel rigoreuzer in haar aanpak (afgraven op diepte), dan ze vijftientig jaar later zou zijn. Het principe om te koersen op multifunctioneel zuivere bodem werd vanuit financiële en andere prioriteitsstelling ingeruild voor een 'lichter' principe van rekening houden met omstandigheden.

### *Literatuur*

- Aarden, M., Giframp binnen de normen, in: Volkskrant, 30 juli 2005.
- Aarden, M., Wereldverbeteraars op dorpsniveau, in: Volkskrant, 30 sept. 1997.
- Aarts, C.A.W.M., Bodemverontreiniging en collectieve actie, UT, Enschede, 1990 (diss.).
- Algemene Rekenkamer, Voortgang bodemsanering, TK 2004-2005, nr. 30015, juni 2005.
- Bezemer, H., e.a., Instrumenten van milieubeleid, Samsom, Alphen, 1988.
- Bressers, J., Bewoners gifwijken hebben baat bij harde actievoering, in: Binnenlands Bestuur, 4 mei 1990, p. 31.
- Bressers, J.Th.A. en P.J. Klok, Ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid: doelrationaliteit of cultuurverschuiving, in: Beleidswetenschap, 1996, pp. 445-461.
- Commissie van onderzoek inzake de Coupépolder, De onderste steen, Alphen, maart 1992.
- Glasbergen, P. (red.), Milieubeleid, Vuga, Den Haag, 1994,
- Hisschemöller, M. en H.A. van der Heijden, Volgermeerpolder: besluitvorming en participatie, in: Boersema, J.J. e.a (red.), Basisboek milieukunde, Boom, Meppel, 1986, pp. 467-478.
- Hisschemöller, M. en R. Hoppe, Weerbarstige beleidscontroverse: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse, in: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse, Elsevier/Vuga, Den Haag, 1998, pp. 53-79.
- Hisschemöller, M., De democratie van problemen - De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming, Amsterdam, 1993.
- Hoogma, M., Ondergrondse praktijken, in: Intermediair, 28 juni 1991, pp. 9-11.
- Peppel, R. van de, e.a., 25 jaar milieubeleid in Nederland, Twente UP, Enschede, 1999.

- Wiegiers, H., Urgentiebepaling van ernstige bodemverontreinigingen door het Priwaco-model, in: Gombault, M. en S. Radersma (red.), Milieumanagement naar een hoger niveau, Twente UP, Enschede, 1998.

## D Balans

### 29 Balans: beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging

Er bestaan vier theoretische benaderingen van veranderingen in beleid volgens Parsons.

- a De politieke cycli-aanpak.
- b De organisatiebenadering.
- c Het denken in termen van beleidsdynamiek-typen.
- d Het denken in termen van beleidsgericht leren.

Hier is vooral ingegaan op beleidsdynamiek. De beleidsdynamiek-theorie wordt geassocieerd met namen van Brian Hogwood en Guy Peters (1983), Peter DeLeon (1978), Eugene Bardach (1976), Bothun en Comer (1979), Arno Korsten (1983, 1985, 1988, 1990) en anderen. In Nederland zijn vanuit deze optiek door Korsten studies gedaan, onder meer naar de mijnsluitingen (wel optreden van beleidsbeëindiging), en de intrekking van de Uitverkopenwet (wel beleidsbeëindiging). Van de Graaf (1993) bestudeerde de intrekking van de WIR, en De Vries (1996) de continuïteit van het homo-emancipatiebeleid, en dus de ontbrekende beleidsbeëindiging.

Deze theorievorming is zeer beleidsrelevant. Ze gaat bij uitstek over *het management* van beleidsveranderingen; uiteraard, want de lessen zijn ontleend aan het vallen en opstaan bij 'policy dynamics'. Er wordt ook aandacht besteed aan de rol van politieke ideologie en beleidsevaluatie.

Karakteristiek voor beleidsbeëindiging is dat sprake is van wijziging van doelstellingen, die zich uit in de verandering van bestaand beleid. Er kan niet gesproken worden van: eens beleid, altijd beleid. Er bestaan vele typen beleidsveranderingen, waarvan beëindiging van een beleid er een is. Bovendien is beëindiging er in soorten. In het openbaar bestuur komt integrale en partiële beëindiging van overheidsbeleid voor. De meeste beëindigingen die wij kennen is partieel van aard. Beleidsbeëindiging gaat veelal gepaard met nieuw beleid. Het einde betekent een nieuw begin.

Vooral onnatuurlijke beëindigingen zijn gecompliceerd en brengen het grote risico met zich mee dat zij op weinig uitlopen. Daarom is de beëindigbaarheid van bepaalde beleidsobjecten verkend en zijn barrières op een rij gezet. De analyse van de wijze waarop beleidsbeëindiging in de praktijk verloopt maakt duidelijk dat het hier in belangrijke mate om een proces gaat dat evenzeer politiek van aard is als beleidsvormingsprocessen. Het ideologisch tij is een sterk conditionerende factor.



Beleidsbeëindiging vereist beleid om ander beleid te veranderen, bijvoorbeeld een plan, een nota, een intrekkingwet, een organisatie en meestal een combinatie daarvan. Voor een goed beëindigingsbeleid moeten de cruciale factoren bekend zijn. Deze factoren zijn te meer van belang omdat de beëindiging van beleid moeizamer gaat dan de vorming van nieuw beleid. Beleidsbeëindiging kent een grotere mobilisatie van gevestigde belangen. De uitvoering van beleidsbeëindiging brengt vaak de verandering van bestaande organisaties en van andere vormen van institutionalisering van beleid met zich mee. Het politieke prestige-verlies is, al helemaal als de beëindiging mislukt, niet gering. Toch zijn er echter wegen om beëindiging te bevorderen en te effectueren. Daarom worden een aantal adviezen gegeven waar bij beleidsbeëindiging op moet worden gelet. Niet onbelangrijk, want de moderne bestuurlijke held bewijst zich niet alleen in het beleidsmatig offensief maar ook in de echte of schijnbare terugtocht.

De volgende onderwerpen kwamen onder meer aan bod:

- Beleidscontinuïteit: wel of niet vanzelfsprekend
- Typologie van beleidsveranderingen
- Beleidsminimalisering en beleidsresidu
- Wederopstanding van beleid
- Beleidsopvolging: voorbeelden
- Typen beleidsopvolging
- Gevolg van beleidsdynamiek voor ontwerpen van beleid
- Kenmerken van beleidsbeëindiging
- Beëindiging in soorten
- Motieven voor beleidsbeëindiging in de praktijk
- Hoe zwaar kan een beëindiging zijn?
- Wijze van selectie van objecten van beleidsbeëindiging
- Tijdpad bij beleidsbeëindiging
- Barrières bij beleidsbeëindiging
- Effecten van beleidsbeëindiging
- Wegen naar verbetering van beleidsbeëindiging
- Valt het einde te voorspellen?
- De aanhouder wint bij beleidsbeëindiging?
- Steun verwerven voor beleidsbeëindiging toch mogelijk?
- Beleidsbeëindiging als succesvolle dereguleringspoging
- Niet succesvolle beëindiging: de teddybeerhypothese.

Zijn er benaderingen die vanuit een specifiek perspectief beleidsveranderingen verklaren? We geven een aantal theorieën, zoals de theorie van Hogwood & Peters, van DeLeon, van Kaufman, van Thompson e.a., van Namenwirth. Theorieën over beleidsveranderingen zijn niet systematisch vergeleken. Het is niet duidelijk welke

theorie onder welke omstandigheden het meeste verklaart. Dat is bij nader inzien een deels verkeerde vraagstelling omdat bepaalde theorieën niet concurreren met andere omdat andere zaken belichten.

Tabel: Enkele specifieke benaderingen voor de interpretatie van beleidsveranderingen

Benadering ter interpretatie van beleidsveranderingen vlg. De Vries e.a.	Klassiek auteur	
Policy dynamics	Hogwood & Peters	Aard van verandering
Policy termination	DeLeon	Aard van verandering
Immortal organizations	Kaufman	Onsterfelijkheid
ACF framework	Sabatier	Beleidstheorieverandering
Cultural theory	Thompson, Ellis & Wildavsky	Verschillen in veranderingen tussen culturen
Cultural dynamics	Namenwirth	Verschil en herhaling in de tijd
Previous policies	Lindblom, Greiner	Conditie voor verandering
Actors and ideas	Roberts & King	Initiatoren
Problem change/ stage model	Nakamura	Fase conditioneert volgende fase
Policy feedback	Pierson	Eindfase leidt tot nieuwe cyclus
Policy innovation	Polsby	Bepaald type
Shift of policy paradigm	Hall	
Indirect causes and effects	Jordan	Actie als oorzaak en gevolgen van verandering (Brent Spar)
Path dependency	Esping Andersen/ Rose & Davies	
Punctuated-equilibrium	Baumgartner & Jones	
Policy windows	Kingdon	Bepaalde momenten geschikt of ongeschikt

### ***Literatuur over beleidsdynamiek***

#### *Klassieke literatuur*

- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones, *Agendas and instability in American politics*, Chicago UP, Chicago, 1993.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (eds.), *Policy dynamics*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Behn, R., How to terminate a public policy: a dozen hints for the would-be terminator, in: *Policy Analysis*, zomer 1978, pp. 393-413.
- Bradley, V., Policy termination and mental health: the hidden agenda, in: *Policy Sciences*, 1976, pp. 215-224.
- Brewer, G. en P. DeLeon, *The foundations of policy analysis*, Homewood, 1983.
- Rose, R. & Ph. Davies, *Inheritance in public policy – change without choice in Britain*, Yale University, 1994.
- DeLeon, P., Policy evaluation and program termination, in: *Policy Studies Journal*, april 1983, pp. 631-647.
- DeLeon, P., Policy termination as a political phenomenon, in: D.J. Palumbo (ed.), *The politics of program evaluation*, Beverly Hills, 1987, pp. 173-202.
- Ellis, C., Policy termination: a word to the wise, in: *Public Administration Review*, 1983, pp. 352-357.
- Hogwood, B.W. en B.G. Peters, *Policy dynamics*, Boston, 1983.

- Hogwood, B.W. en B.G. Peters, The dynamics of policy change: policy succession, in: Policy Sciences, 1982, pp. 225-245.
- Hogwood, B.W. en L. Gunn, Policy analysis for the real world, New York, 1984.
- Jochoms, Th., Aan façades voorbij, Eburon, Delft, 1997.
- Jordan, G., Indirect causes and effects in policy change: the Brent Spar case, in: Public Administration, vol. 76, winter, 1998, pp. 713-740.
- Kaufman, H., Are government organizations immortal?, Washington, 1976.
- Korsten, A.F.A. en A.B. Ringeling, Beëindiging van beleid en strategische beleidsverandering, in: Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Alphen, dec. 1994, E3120.
- Korsten, A.F.A., Beëindiging van beleid, in: Hoogerwerf, A. (red.), Overheidsbeleid, Samsom, Alphen, 1993 (vijfde druk; 1998, zesde druk).
- Mutsaers, L., Zondagswet: achterhaalde zaak, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 11, pp. 26-31.
- Nispen, F., Het dossier heroverweging, Den Haag, 1993.
- Nispen, F.K.M. van en D.P. Noordhoek (red.), De grote operaties, Deventer, 1986.
- Parsons, W., Public policy, Aldershot, 1995.
- Rose, R. en Ph.L. Davies, Inheritance in public policy - Change without choice, New Haven, 1994.
- Veldheer, V., 1976-1996: Veranderingen in het welzijnsbeleid, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 2, pp. 3-8.
- Vries, M.S. de, Als problemen verdwijnen: het homo-emancipatiebeleid in Amsterdam, in: Beleidswetenschap, 1996, nr. 4, pp. 323-345.
- Zeithaml, V., C. Lamb en J. Crompton, Public program termination: conditions, constraints and management strategies, in: J. Perry en K. Kraemer (eds.), Public management: public and private perspectives, Palo Alto, 1983, pp. 368-378.

#### *Recenter*

- Birkland, Th. A., An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making, M.E. Sharpe, Armonk, NY, 2001.
- Daniels, M.R., Implementating policy termination: health care reform in Tennessee, in: Policy Studies Review, 1996, pp. 353-374.
- Daniels, M.R., Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools, in: Policy Sciences, 1995, pp. 301-316.
- Daniels, M.R., Terminating public programs: an American political paradox, M.E. Sharpe, Armonk, 1997.
- Daniels, M.R., Theories for the implementation of public programs, policies and organizations, in: International Journal of Public Administration, 1997, pp. 113-125.
- DeLeon, P., Afterward: the once and future state of policy termination, in: International Journal of Public Administration, jrg. 20, 1997, pp. 33-46.

- Hayes, M.T., *The limits of policy change – Incrementalism, worldview and the rule of law*, Georgetown University Press, Washington DC, 2001.
- Kirkpatrick, S.E., J.P. Lester en M.R., Peterson, the policy termination proces: a conceptual framework and application to revenue sharing, in: *Policy Studies Review*, vol. 16, nr. 1, spring 1999, pp. 209-237.
- Lingbeek, O., *De macht van de metafoor – Een analyse van de planning voor het Groene Hart*, Van Gorcum, Assen, 1998 (diss.).
- Vries, M.S. de, Het idee van beleidsgeneraties, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr. 3, pp. 207-232.

**Vraag:** In welk van de vier benaderingen is de theorie van Hall te plaatsen? Wat houdt die theorie in? Is die voor Nederland relevant? Lees het tijdschrift *Bestuurswetenschappen*, jaargang 2002 eens door.

**Antwoord:**

De theorie van Hall valt in categorie a en d: cycli en leren zijn verbonden (zie Howlett & Ramesh, 1995: 193).

***De theorie van Hall over beleidsparadigmawisseling***

Peter Hall (1993) introduceerde in een analyse van het macro-economisch beleid van Groot-Brittannië tussen 1970 en 1989 de term beleidsparadigma. Hall omschrijft een *beleidsparadigma* als

*'... a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kinds of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. (...) This framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work (Hall, 1993: 279).*

De term beleidsparadigma komt in de buurt van wat Hoogerwerf en anderen wel aanduiden als een beleidstheorie achter een beleidsprogramma: dus het geheel van veronderstellingen over doelen en middelen: en de normatieve, causale en finale relaties.

Veranderingen in de keuze van de beleidsdoelen en beleidsinstrumenten impliceren volgens Hall nog niet een verandering in het beleidsparadigma. Hall vergelijkt dergelijke meer incrementele veranderingen met Kuhn's *puzzle solving* binnen het bestaande wetenschappelijk paradigma. Paradigmawisseling is volgens Hall (1993) juist een fundamentele verandering in beleid en geen incrementele verandering.

***Hall en Sabatier***

Een wisseling van beleidsparadigma impliceert een wijziging in wat Paul Sabatier (1993), ook bekend van beschouwingen over policy change en beleidsgericht leren, een *belief system* noemt. Deze bestaan uit een '*deep core*' van fundamentele uitgangspunten, een '*near policy core*' van strategische beleidsposities en '*secondary aspects*'. Tot die

secundaire aspecten behoren instrumentele beslissingen en informatiesearch. Volgens Sabatier is de harde kern van beleid moeilijk te veranderen. Veranderingen in beleidsposities en instrumenten zijn gemakkelijker tot stand te brengen.

*Hoe voltrekt een beleidsparadigmawisseling zich?*

Er moet volgens Hall (1993) wil zich een paradigmawisseling voltrekken ten eerste sprake zijn van een cumulatie van anomalieën, dus van waarnemingen die niet passen binnen het bestaande paradigmatisch kader. Ten tweede moet er een crisisgevoel heersen, een gevoel dat met het bestaande kader de nieuwe problemen niet te lijf gegaan kan worden. Ten derde moet er een uitzicht zijn op een nieuw paradigma. Het moet zich aandienen. Deze strijd

‘.. will end only when the supporters of the new paradigm secure positions over policymaking and are able to rearrange the organization and standard operating procedures of the policy process so as to institutionalize the new paradigm’ (Hall, 1993: 281).

Schema: Het proces van ‘policy paradigm change’ (Hall)

Fase	Kenmerken
Paradigm stability	Het orthodoxe beleid is geïnstitutionaliseerd en beleidsaanpassingen zijn mogelijk door een betrekkelijk gesloten groep van experts en ‘officials’.
Accumulation of anomalies	Er doen zich ontwikkelingen voor waarop vanuit het bestaande beleid niet geanticipeerd werd noch zijn ze verklaarbaar.
Experimentation	Pogingen om het bestaande beleid zo op te rekken dat de optredende nieuwe situaties opgenomen kunnen worden.
Fragmentation of authority	Het bestaande beleid geraakt in diskrediet, er komt kritiek op politiek verantwoordelijken en ambtenaren. Nieuwe participanten aan het debat bepleit een wending.
Contestation	‘in which debate spills into the public arena and involves the larger political process, including electoral and partisan considerations’
Institutionalization of a new paradigm	‘In which, after a shorter or longer period of time, the advocates of a new paradigm secure positions of authority and alter existing organizational and decision making arrangements In order to Institutionalize the new paradigm’.
Adopted from P. Hall (1993)	

*Waardoor wordt een nieuw paradigma dominant?*

Hall betoogt dat een nieuw paradigma het resultaat is van een machtsstrijd waarin de verdedigers van het nieuwe beleid zeggenschap over dit beleid trachten te krijgen.

*Toepassing*

Van Roost en Verheul (2002) hebben de beleidsomslag gereconstrueerd die met de totstandkoming van het Nationaal Verkeers- en Vervoers Plan (NVVP) heeft plaatsgevonden. Deze omslag kwalificeren ze als een *paradigmawisseling*.

Het argument dat ze daarvoor aandragen is dat de waardering van mobiliteit en de rol opvatting van de overheid radicaal zijn veranderd. De veranderingen in het verkeers- en vervoersbeleid zijn inhoudelijk verwant aan de tendens om te komen tot meer marktwerking en deregulering. Deze trend is een determinant geweest van de paradigmaswitch maar er zijn ook factoren binnen het beleidsveld zelf aan te wijzen

die een belangrijke rol hebben gespeeld. Om zicht te krijgen op die factoren hebben ze gebruik gemaakt van de theorie van Thomas Kuhn, die wetenschappelijke paradigmawisselingen beschrijft, en van Peter Hall (1993) die betrekking heeft op wisseling van beleidsparadigma's. De voorwaarden voor paradigmawisselingen die met behulp van deze theorieën beschreven worden zijn ook terug te vinden in de beleidsomslag in het verkeers- en vervoersbeleid.

Opmerkelijk was dat in de discussies over de beleidsomslag veel concrete discussie betrekking had op beleidsdoelen en beleidsinstrumenten, terwijl het resultaat van deze debatten een beleidsomslag was op het niveau van fundamentele waarden, normen en opvattingen. Voor Van Roost en Verheul werd daarmee duidelijk dat de discussie over beleidsinstrumenten niet eenvoudig een discussie was waarbij de instrumenten hiërarchisch worden afgeleid van de keuze van uitgangspunten

#### ***Literatuur over paradigmawisseling***

- Hall, P., Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-learning in Great Britain, in: *Comparative Politics*, april 1993, pp. 275-296.
  - Howlett, M. & M. Ramesh, *Studying public policy – Policy cycles and policy subsystems*, Oxford University Press, 1995.
  - Roost, M.A.R. van, en H. Verheul, Mobiliteit in beleid – Oorzaken van de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 1, pp. 31-45.
  - Sabatier, P.A., Policy change over a decade or more, in: Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith (eds.), *Policy change and learning*, Westview Press, Boulder, 1993.
  - Stuurgroep TNO, *zijlicht op toekomstonderzoek*, Den Haag, 2001.
-