

Beleidsverandering in Nederland

Over media-aandacht en andere factoren van
beleidsverandering



Afstudeerscriptie van Bart van Asperdt en Hester van der Velden ter afronding van het parttime masterprogramma bestuurskunde aan de Erasmus universiteit te Rotterdam, onder begeleiding van Dr. H.J.M. Fenger en Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers.
Maart 2006.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1 Het onderzoek	9
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Onderzoeksrelevantie	9
1.3 Beleidsverandering	10
1.4 Probleemstelling	11
1.5 Introductie praktijkcasus	14
1.6 Leeswijzer	14
2 Theoretische inzichten over beleidsverandering	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Media	16
2.3 De invloed van media in bestuurskundig perspectief	18
2.4 Reflectie op de keuze voor drie Amerikaanse theorieën over beleidsverandering	20
3 Eerste model van beleidsverandering: Kingdon	21
3.1 Introductie the streams metaphor	21
3.2 De hoofdelementen van de streams methaphor	22
3.3 Causale redeneringen binnen de streams methaphor	25
3.4 Beleidsverandering volgens de streams metaphor	28
4 Tweede model van beleidsverandering: Sabatier	34
4.1 Introductie the advocacy coalition framework	34
4.2 De hoofdelementen van the advocacy coalition framework	34
4.3 Causale redeneringen binnen de advocacy coalition framework	37
4.4 Beleidsverandering volgens de advocacy coalition framework	41
5 Derde model van beleidsverandering: Baumgartner & Jones	42
5.1 Introductie the punctuated equilibrium theory	42
5.2 De hoofdelementen van de punctuated equilibrium theory	43
5.3 Causale redeneringen binnen de punctuated equilibrium theory	43
5.4 Beleidsverandering volgens de punctuated equilibrium theory	48
6 Een model van beleidsverandering	49
6.1 Samenstelling van het model	50
6.2 Het gebruik van het model	51
7 Casusbeschrijvingen	53
7.1 Inleiding	53
7.2 Methode van beleidsbeschrijving	53
7.3 Rookbeleid in zorginstellingen	54
7.4 Aanstellingswijze burgemeester in Nederland	62
8 Analyse casus aanstellingswijze burgemeester en rookbeleid	71
8.1 Actoren, beleidsproblemen en -oplossingen	71
8.2 Stabiliteitsbreuk, ‘brug’, voorbode van beleidsverandering	72
8.3 Over factoren van beleidsverandering	74
8.4 Invloed van de factor media-aandacht	81
8.5 (Her)definitie beleidsprobleem en -oplossing, actoren	82
9 Conclusie	84
9.1 Beleidsverandering: hoe werkt het?	84
9.2 Factoren van beleidsverandering	85
9.3 De invloed van media-aandacht bij beleidsverandering in de praktijk	86
9.4 Reflectie op de centrale vraag en de gevolgen voor de beleidspraktijk en wetenschap	87
Literatuurverantwoording	89
Over de auteurs	94

Voorwoord

Deze scriptie markeert het eindpunt van de parttime opleiding bestuurskunde aan de Erasmus universiteit in Rotterdam. Omdat wij dit punt niet zonder de hulp van anderen hadden bereikt, willen wij hier een aantal mensen noemen.

Als eerste willen wij onze begeleider, Menno Fenger, hartelijk danken voor de geboden begeleiding en ondersteuning. Door zijn begeleiding werden wij aangemoedigd om ons verder te verdiepen in de complexe wereld van beleidsverandering. Wij hebben dankbaar gebruik gemaakt van zijn veelzijdige vaardigheden.

Zoals bij vele onderzoeken het geval is, dreigden we ook hier vast te lopen door de beperkte beschikbaarheid van literatuur. Met name in de burgemeestercasus kon niet worden volstaan met de beschikbare literatuur. Deze leemte is opgevuld door een behulpzame respondent, die in zijn rol als oud-minister, oud-burgemeester en senator betrokken is geweest bij de burgemeesterdiscussie van afgelopen decennia. Wij willen hem hartelijk danken voor de tijd die hij genomen heeft om ons te woord te staan. Hij heeft een zeer waardevolle bijdrage geleverd aan deze scriptie, door ons een blik te gunnen in een wereld die niet op papier vastgelegd wordt.

Ook willen wij Frank Baumgartner bedanken voor zijn belangstelling en ondersteuning bij dit onderzoek. Hij heeft ons voorzien van een instrument om media-aandacht te kunnen meten.

Een woord van dank door Bart van Asperdt

De opleiding bestuurskunde in Rotterdam heeft aan al mijn hoge verwachtingen voldaan. Met veel plezier heb ik me verder kunnen bekwamen in ons mooie vak. Eén belangrijk aspect van bestuurskunde is me niet als eerste door ‘Rotterdam’ bijgebracht: de fascinatie voor het vak. Die eer valt ten beurt aan Arend Geul, bestuurskundige aan de Bossche AVANS Hogeschool, die naast mijn leermeester, klankbord en criticus ook nog een belangrijke bron van inspiratie voor vervolgstudie is. Ik ben hem daarvoor dankbaar en hoop dat hij zijn rol in de toekomst blijft vervullen.

Voor wat betreft inspiratie past ook dank aan mijn collega's van de afdeling Zorg en Veiligheid van de gemeente Oss. Zij brengen, zonder het soms zelf door te hebben, prachtige voorbeelden van beleidsverandering tot stand in de moeilijke praktijk van het lokaal bestuur. Dat inspireert mateloos en ik bewonder hen dagelijks. Roger van den Akker, mijn afdelingshoofd en zelf tevens politicoloog, steunde mijn voornemen om verder te studeren met raad en daad. Vanwege studieverplichtingen, kon hij vervolgens minder vaak van mijn diensten gebruik maken. Toch kreeg ik van Roger voortdurende ondersteuning. Ik heb dat bijzonder gewaardeerd en wil hem voor zijn steun hartelijk danken.

Aan Sandra (eveneens Bossche bestuurskundige) de moeilijke taak om met mij als drukke student bestuurskunde, beleidsambtenaar, filosoof en wat dies meer zij samen te leven. Door na te denken over het vak bestuurskunde en te werken in het openbaar bestuur, dreig ik steeds veel andere belangrijke dingen te vergeten. Als ik met deze eigenschap niet uitkijk, doe ik daarmee anderen of mijzelf te kort. Op haar geheel eigen wijze voorkomt Sandra dat ik dit soort brokken maak. Een rol die mijn ouders overigens ook lang hebben gespeeld. “Zorg er voor dat je een leuk vak doet, maar vergeet ondertussen de andere leuke dingen in dit leven niet”, eechoot het nog vaak in mijn gedachten. Sandra en mijn ouders hebben gelijk. Ik heb me voorgenomen om over een tijdje de draad (weer) op te pakken en om verder te studeren. Maar hun wijze les, probeer ik ondertussen zo goed mogelijk in de praktijk te brengen.

Een woord van dank door Hester van der Velden

In tegenstelling tot Bart was ik niet eerder besmet met het bestuurskunde-virus. Dat kwam pas toen ik de informatieavond van de universiteit bezocht, waar zowel Arthur Ringeling als Peter

Hupe mij inspireerden om deze opleiding te gaan volgen. Alhoewel de laatste loodjes inderdaad het zwaarste waren, had ik dit niet willen missen.

Mijn familie, vrienden en collega's hebben het op allerlei manieren voor mij mogelijk gemaakt om deze studie af te ronden. Hiervoor wil ik iedereen bedanken. Een paar mensen wil ik speciaal noemen.

Ik wil op deze plek graag Inge Schoenmakers bedanken voor haar niet aflatende steun en positieve kijk op de dingen. Deze zomer heb ik weer tijd voor witbier op het terras!

Daarnaast wil ik mijn ouders bedanken, die mij op diverse fronten gesteund hebben.

Lieve Ferenc, zullen we nu weer wat leuks gaan doen? Dank je wel voor al je liefde, steun en begrip.

Samenvatting

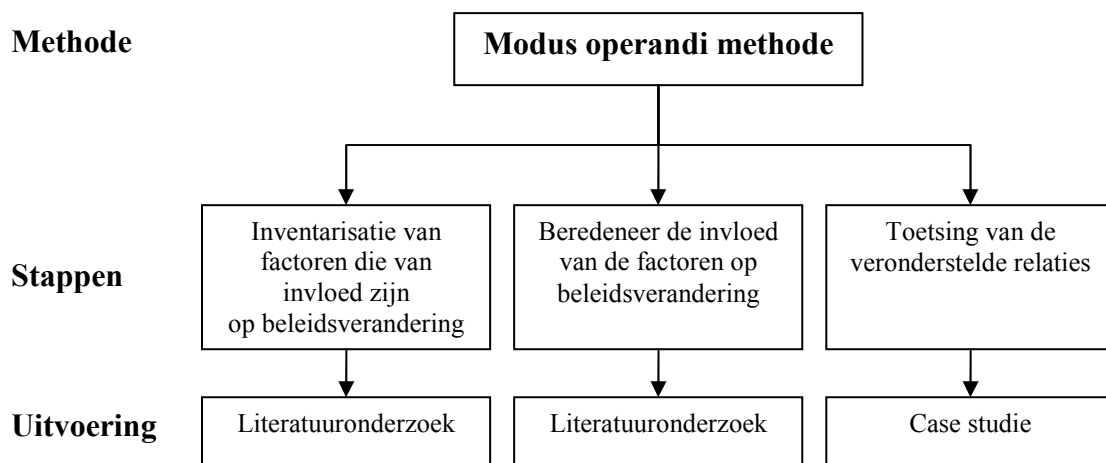
Door (bestuurs-)wetenschappers en praktici wordt aangenomen dat media, in vergelijking met andere factoren van beleidsverandering, van grote of vaak zelfs dominante invloed zijn bij beleidsveranderingsprocessen. Maar de diagnose reikt meestal niet verder. Er is dus alle aanleiding om naar de rol van media bij beleidsverandering onderzoek te doen.

Beleidsverandering wordt in dit onderzoek omschreven als een continuüm van gebeurtenissen rond één of meerdere beleidsterreinen, waardoor een bestaand beleid wordt vervangen door een nieuw beleid of waardoor een beleid aangepast wordt aan een nieuwe situatie.

De centrale vraag die in dit onderzoek wordt beantwoord, luidt:

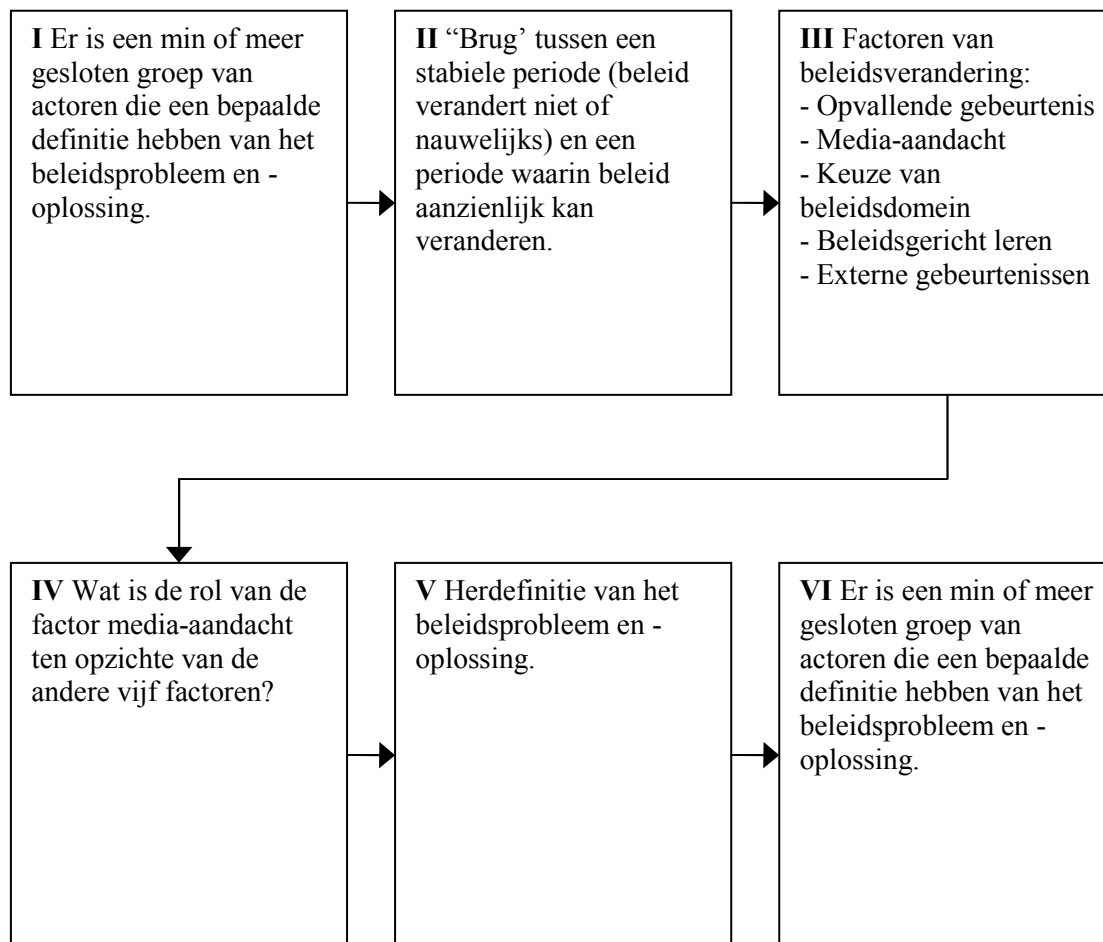
Welke factoren leiden tot een verandering van beleid in het openbaar bestuur van Nederland en wat is de invloed van de factor media bij beleidsverandering?

Voor de onderzoeksopzet is gekozen voor de modus-operandi methode. Bij deze methode ligt de nadruk meer op het plausibel redeneren dan op het empirisch vaststellen. De onderzoeksopzet kan op de volgende manier grafisch worden weergegeven:



De Modus operandi methode (zie Figuur 1, pagina 11).

Op de eerste plaats zijn factoren die op beleidsverandering van invloed zijn geïnventariseerd aan de hand van bestuurskundige literatuur (stap 1). Vervolgens is er uit de literatuur over beleidsverandering een model gedestilleerd aan de hand waarvan beleidsveranderingsprocessen kunnen worden verklaard en geanalyseerd (stap 2). Dit model ziet er als volgt uit:



Grafische weergave van het model volgens Van Asperdt en Van der Velden (zie Figuur 6, pagina 49).

Het model heeft vooral verklarende waarde en in mindere mate analytische waarde.

Bij de volgende stap is aan de hand van het model in een tweetal praktijkcasus gekeken naar beleidsveranderingsprocessen zoals deze zich hebben voltrokken in de periode 1990-2005 (stap 3). Deze praktijkcasus zijn de discussie over de aanstellingswijze van de gekozen burgemeester en de discussie over het rookbeleid in zorginstellingen. Deze casus zijn niet willekeurig gekozen. De keuze voor de casus roken in zorginstellingen is gemaakt omdat door onderzoekers is verondersteld dat beleidsveranderingen op dit beleidsterrein voor een belangrijk deel door media-aandacht verklaard zouden kunnen worden. De casus over de aanstellingswijze van de burgemeester heeft eveneens veel aandacht van de media gekregen, maar toch is er in Nederland nog steeds een benoemde burgemeester. In deze casus is dan ook aangenomen dat er ondanks media-aandacht geen beleidsverandering is opgetreden.

Uit de kwalitatieve beschrijving van de casus en de analyse kan het volgende worden geconcludeerd.

Conclusie 1: Het hier gepresenteerde model van beleidsverandering biedt een volledige verklaring voor de werking van beleidsveranderingsprocessen in Nederland.

De onderzoekers trekken deze conclusie omdat de werking van beleidsveranderingsprocessen in de casus van de gekozen burgemeester en roken in zorginstellingen volledig kan worden verklaard. Het door hen op basis van de literatuur ontwikkelde model is dus in staat om

beleidsveranderingsprocessen te verklaren. Om het model te gebruiken voor analyse moet het verder worden aangepast. Beleidsverandering in de casus kan als volgt worden verklaard:

Factoren van beleidsverandering	Burgemeester	Roken	Verklaring
Opvallende gebeurtenis	-/-	+/-	Proces Nanny Nooijen definieert nieuw uitgangspunt.
Media-aandacht	-/-	+/-	Media-aandacht leidt niet tot aannname wetsvoorstel De Graaf. Media-aandacht problemen beleidsuitvoering zorg.
Keuze van beleidsdomein	+/+	+/+	Burgemeester praktisch gekozen door vertrouwenscommissie. Arbeidsrecht leidt tot rookvrije werkplek
Beleidsgericht leren	+/+	-/-	Opkomst D66 leert machtspartijen. Conditie ontbreken in rookcasus.
Externe gebeurtenissen	+/-	+/-	Vermoeden dat gekozen burgemeester in publieke opinie niet leeft. Omslag publieke opinie, maar prangende dilemma's roken in zorg.

Waardering factoren van beleidsverandering (zie Tabel 8, pagina 82).

Conclusie 2: Een machtige actor of beleidscoalitie kan nooit alle factoren van beleidsverandering domineren.

Dit onderzoek beschrijft beleidsverandering als een continuüm en onderscheidt een zestal verklarende factoren voor beleidsverandering. Duidelijk wordt dat de factoren niet afzonderlijk, maar allen gelijktijdig werken. Het is voor dominante actoren of beleidsmonopolies haast onmogelijk om alle factoren van beleidsverandering naar hun hand te zetten. Dit onderzoek toont aan dat beleidsveranderingsprocessen daarvoor veel te dynamisch zijn.

Conclusie 3: Media zijn een factor van beleidsverandering, maar niet de enige of dominerende factor.

De almacht van de media theorie plaatst de invloed van media in een kritisch perspectief. De machtige media met slechte boodschappen met grote invloed zouden slechte maatschappelijke ontwikkelingen teweeg brengen. Het debat over de media wordt ook door sommige bestuurskundige auteurs zo gevoerd. Maar tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de diagnose veelal niet verder reikt.

In de Amerikaanse literatuur en uit het hier gepresenteerde model blijkt dat media-aandacht als factor van beleidsverandering een rol speelt. Een rol. Niet dé rol. Zowel Amerikaanse auteurs als het hier gepresenteerde model van beleidsverandering houden rekening met de invloed van media-aandacht op beleidsverandering. Tegelijkertijd wordt de factor media-aandacht in perspectief geplaatst van andere factoren die beleidsverandering kunnen verklaren. Media zijn dus niet de enige of meest dominante verklarende factor voor beleidsverandering. Het heeft in de ogen van de auteurs weinig zin om alarm te slaan over de 'verderfelijke' media. Wie de macht van de media plaatst in het perspectief van de andere

factoren van beleidsverandering, komt tot een meer genuanceerde conclusie. Een monopolie op beleidsverandering is derhalve ook voor de media niet aan de orde.

Conclusie 4: Uit de empirische toets blijkt dat de keuze van het beleidsdomein de belangrijkste verklarende factor voor beleidsverandering is in twee onderzochte praktijkcasus.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat niet media-aandacht, maar de keuze van het beleidsdomein de meest belangrijke factor voor het verklaren van beleidsverandering is geweest in de casus. Deze conclusie is om twee redenen belangrijk. Ten eerste wijst het er op dat het om beleidsverandering tot stand te krijgen het er toe doet welk beleidsdomein men kiest. Ten tweede wordt duidelijk dat niet media-aandacht de meest belangrijke verklarende factor voor beleidsverandering is. Het tamelijk hardnekkige beeld van dominante media kan daarmee worden genuanceerd.

Conclusie 5: Uit de onderzochte casus blijkt dat media-aandacht toeneemt wanneer beleid problemen oplevert in de beleidsuitvoerende fase.

Media-aandacht neemt in de onderzochte casus toe wanneer er zich problemen voor doen met het beleid in de uitvoerende fase. Met name in de casus roken in zorginstellingen wordt dit duidelijk. Hoe deze conclusie moet worden geïnterpreteerd, weten de onderzoekers niet.

De auteurs redeneren dat het onderzoek gevolg kan krijgen voor de beleidspraktijk. Een overspannen fixatie op media-aandacht als factor van beleidsverandering, zoals nu wel het geval is, is niet nodig. Wie beleidsverandering wil beïnvloeden in de praktijk, moet het oog houden op alle factoren van beleidsverandering. Media zijn slechts één van die factoren. Niet minder, maar ook zeker niet meer dan dat. Ook voor wetenschappers kan dit onderzoek van belang zijn. Zij kijken in de ogen van de auteurs vaak naar enkele factoren of deelaspecten van beleidsverandering. De kans is groot dat onderzoekers daarmee een onvolledige diagnose stellen en dat er belangrijke factoren van beleidsverandering ten onrechte niet worden meegenomen. Het model voor beleidsverandering van de auteurs kan helpen om beleidsverandering wel volledig te verklaren, maar tegelijkertijd is het in analytische zin nog niet volmaakt. Nader onderzoek, zoals empirisch onderzoek naar beleidsveranderingsprocessen aan de hand van het model of het ontwikkelen van databanken voor het meten van de relatie media-aandacht en beleidsverandering, is daarom nodig.

1 Het onderzoek

Wat hebben media-aandacht en beleidsverandering met elkaar te maken? Die vraag hield ook de auteurs van deze scriptie bezig. Reden om aan dit onderwerp een afstudeeronderzoek te wijden. De wijze waarop dit onderzoek is aangepakt wordt uiteengezet in dit hoofdstuk. In paragraaf 1.1 wordt de aanleiding voor het onderzoek verteld. Paragraaf 1.2 geeft de onderzoeksrelevantie van het onderzoek weer. Paragraaf 1.3 handelt over het concept beleidsverandering. Dan komt in paragraaf 1.4 de probleemstelling en de methode van onderzoek aan de orde. Dit onderzoek omvat tevens een empirische component. Deze bestaat uit twee casus welke worden geïntroduceerd in paragraaf 1.5. Tenslotte vormt de leeswijzer in paragraaf 1.6 de handleiding voor het overige gedeelte van deze scriptie.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de dagelijkse praktijk lijkt het zo te zijn dat een onderwerp pas de aandacht van de politiek heeft zodra het in de media verschijnt. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Voor de dreigende hongersnood in Niger is in juli 2005 geld vrijgemaakt door verschillende landen, terwijl in november 2004 al gewaarschuwd was voor een dreigende hongersnood. Volgens VN-coördinator Egeland komt dit door de televisiebeelden van uitgehongerde kinderen (NOS, Afrikaanse landen steunen Niger, 24 juli 2005).
- Het door één man georganiseerde Live8 spektakel op 2 juli 2005 voor de G8-top op 6 juli 2005 heeft volgens de Britse minister van financiën, Gordon Brown, zijn uitwerking op de besluitvorming door een achttal ministers niet gemist. *"I think you've seen that ministers around the world have been affected by the strength of public opinion, churches, faith groups, and it does have an impact."* (Reuters, Gordon Brown inzake Live8, 3 juli 2005).

Deze twee voorbeelden laten zien dat de invloed van de media op beleidsverandering groot kan zijn. Ook in Nederland kennen we dit soort voorbeelden. Denk hierbij aan de invoering van de identificatieplicht in het kader van kabinetsmaatregelen die zijn gericht tegen terrorisme (Nederland Veilig, Identificatieplicht, 29 december 2005). Toch is het niet altijd zo dat media-aandacht leidt tot beleidsverandering. De vele acties (Project 26.000 gezichten, persberichten, 29 december 2005) tegen het vreemdelingenbeleid van minister Verdonk hebben tot nu toe niet geleid tot een gewijzigd beleid. Het is dus kennelijk niet zo dat media-aandacht per definitie leidt tot beleidsverandering. Het is daarmee logisch om aan te nemen dat er, naast media-aandacht, andere factoren zijn die beleidsverandering kunnen verklaren. Welke factoren zijn dat? En hoe verhoudt de factor media-aandacht bij het verklaren van beleidsverandering zich tot andere factoren? Daar gaat deze scriptie over.

1.2 Onderzoeksrelevantie

Volgens Dahl (in Daalder, 1991: 38) zijn in een democratische rechtsstaat niet gemonopoliseerde informatiebronnen een randvoorwaarde. Deze redenering valt goed te verdedigen. Immers, daar waar de media zorgen voor de verspreiding van verschillende ideeën is de kans groot dat deze verschillende ideeën ook tot uitdrukking komen in de wijze waarop een land wordt bestuurd. In moderne Westerse democratieën kun je daarom stellen dat er zonder media geen democratie is. Aan de andere kant kan een relatief zwaar stempel van de media leiden tot ongewenste effecten op het democratisch functioneren van een samenleving. Een extreem voorbeeld hiervan is de nazi-propaganda in de Tweede Wereldoorlog. De eenzijdige berichtgeving bood geen ruimte voor andere ideeën dan die van nazi-Duitsland. Dit

onderzoek gaat niet over zaken als censuur, propaganda of andere ongewenste relaties tussen media en openbaar bestuur. Met dit onderzoek wordt bijgedragen aan de inzichten over de relatie tussen media-aandacht en beleidsverandering. Steeds als het over de rol van media gaat, doemen een aantal hardnekkige beelden op. Deze worden in deze scriptie dan ook belicht. Enkele van deze beelden zijn:

- het beeld dat media een dominante invloed hebben op beleidsverandering;
- dat de invloed van media 'slecht' zijn, eenzijdig of onvolledig;
- dat media belangrijke democratische functies uithollen.

Dit onderzoek is er niet op gericht om deze beelden te demystificeren. Om een beter begrip over de rol van media bij beleidsverandering te verkrijgen, kunnen deze beelden wel worden onderbouwd, genuanceerd, aangescherpt of veranderd.

De onderzoekers hopen met deze scriptie een bescheiden bijdrage te leveren aan de aanwezige bestuurskundige kennis in Nederland over de relatie tussen media-aandacht en beleidsverandering. Daar lijkt alle aanleiding voor, want de kennis over dit onderwerp is beperkt. Rosenthal (2001, 296) verwoordt het treffend door te concluderen dat de diagnose in Nederland luidt dat de media macht uitoefenen, maar dat de diagnose veelal niet verder reikt.

1.3 Beleidsverandering

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt beleidsverandering langs bestuurskundig theoretische weg uitgelegd. Om begrip te hebben van de probleemstelling, die in de volgende paragraaf wordt gepresenteerd, is het voor de hand liggend dat het begrip beleidsverandering hier wordt gedefinieerd. Het concept beleidsverandering is vooral door Hogwood en Peters (1983) met hun boek *Policy Dynamics* op de kaart gezet. Zij presenteren vier ideaaltypen van beleidsverandering:

- Beleidsvernieuwing (Policy innovation);
- Beleidsopvolging (Policy succession);
- Beleidsaanpassing (Policy maintenance);
- Beleidsbeëindiging (Policy termination) (Korsten, 1993: 201-202).

Beleidsvernieuwing houdt in dat een overheid zich gaat begeven op een nieuw terrein, waarop ze zich nog niet eerder bewoog (Korsten, 1993: 201-202). Karakteristiek van deze vorm van beleidsverandering is dat er geen bestaand wettelijk kader is en dat er eerder door de overheid geen geld werd besteed aan dit onderwerp (Hogwood & Peters, 1983: 27).

Beleidsopvolging wordt gedefinieerd als de vervanging van bestaand beleid (Korsten, 1993: 202). In tegenstelling tot beleidsvernieuwing is hier sprake van een reeds bestaand wettelijk kader en is er in het verleden door de overheid budget vrij gemaakt (Hogwood & Peters, 1983: 27).

Van beleidsaanpassing is sprake wanneer het bestaande beleid met dezelfde doelstellingen wordt voortgezet (Korsten, 1993: 201-202). Hiervan is sprake wanneer bijvoorbeeld het aantal cliënten verandert. Er vinden geen duidelijke wettelijke veranderingen plaats en het budget blijft (onveranderd) bestaan.

Beleidsbeëindiging is volledige beëindiging van beleid (Hogwood & Peters, 1983: 16).

Hogwood & Peters zien beleidsverandering vooral als opvolger van eerder in gang gezet beleid (1983: ix). Dit sluit aan bij de opvatting die de auteurs van deze scriptie hebben over beleidsverandering, namelijk dat beleidsverandering een continu proces is. Binnen deze opvatting passen de ideaaltypen beleidsvernieuwing en beleidsbeëindiging slecht. Deze twee ideaaltypen impliceren immers dat er geen sprake is van een continu proces, maar dat er een

te bepalen begin- of eindpunt van beleid is. Beleidsverandering wordt in deze scriptie dan ook opgevat als wat Hogwood & Peters beleidsopvolging en beleidsaanpassing noemen. Op deze wijze wordt het onderzoek afgebakend.

Vanuit deze opvattingen en keuzen is een definitie te construeren, waarmee het begrip beleidsverandering gedefinieerd wordt:

Beleidsverandering is een continuüm van gebeurtenissen rond één of meerdere beleidsterreinen, waardoor een bestaand beleid wordt vervangen door een nieuw beleid of waardoor een beleid aangepast wordt aan een nieuwe situatie.

1.4 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt de rol van media-aandacht bij beleidsverandering in perspectief geplaatst. Hieruit volgt de centrale vraagstelling:

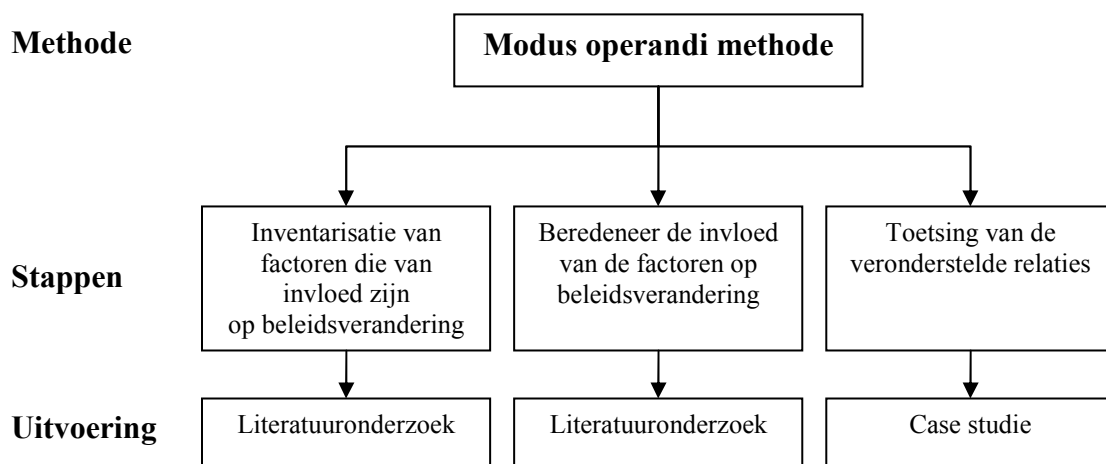
Welke factoren leiden tot een verandering van beleid in het openbaar bestuur van Nederland en wat is de invloed van de factor media-aandacht bij beleidsverandering?

Om deze algemeen geformuleerde vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om een aantal deelvragen te beantwoorden.

1. Hoe werkt beleidsverandering in het openbaar bestuur?
2. Welke factoren leiden tot het ontstaan van beleidsverandering?
3. Wat is de invloed van de factor media-aandacht bij beleidsverandering?

1.4.1 Methode van onderzoek

De onderzoeks aanpak kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 1: Modus operandi methode.

Bij de opzet van het onderzoek is als leidraad de modus-operandi methode gekozen (Doeschot, 1989). Bij deze methode ligt de nadruk meer op het plausibel redeneren dan op het

empirisch vaststellen. Het onderzoek naar beleidsverandering leent zich niet voor een experiment in een laboratorium waarin alle denkbare omgevingsinvloeden die een experiment kunnen verstoren worden uitgesloten. Daarom is de keuze gemaakt voor het plausibel redeneren, door gebruik te maken van de voorschriften die de modus-operandi methode biedt. In de onderzoeksliteratuur (Doeschot, 1989: 27-29) over de modus-operandi methode worden de volgende drie stappen onderscheiden:

1. inventariseer welke factoren in principe van invloed zijn op de doelvariabele;
2. beredeneer of van deze factoren een positieve of negatieve invloed uitgaat op de doelvariabele;
3. ga na of er in de huidige situatie aanwijzingen zijn voor de veronderstelde relaties.

Ad 1.

Voor de inventarisatie van factoren die van invloed kunnen zijn op beleidsverandering is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek naar de inzichten van drie Amerikaanse bestuurskundige theorieën van Kingdon (1984, 1995), Sabatier (1993, 1999) en Baumgartner & Jones (1993). Hun modellen bieden de mogelijkheid om beleidsverandering systematisch te verklaren.

Ad 2.

Het eindproduct van stap 1 is een inventarisatie van factoren die van invloed kunnen zijn op beleidsverandering. Stap 2 van de modus operandi methode schrijft voor dat door plausibel beredeneren kan worden nagegaan of de geïnventariseerde factoren een positieve dan wel negatieve invloed hebben op beleidsverandering. In deze scriptie worden de redeneringen van de drie gebruikt Amerikaanse theorieën over de invloed van factoren op beleidsverandering gevolgd. Aan de hand van de in de theorieën genoemde factoren van beleidsverandering en de in de theorieën veronderstelde verbanden daartussen, is een model voor beleidsverandering geconstrueerd. Met behulp van dit model kan naar beleidsverandering in het Nederlandse openbaar bestuur worden gekeken.

Ad. 3.

In stap drie wordt nagegaan of de veronderstelde relaties die in het model zijn weergegeven, zich in de Nederlandse bestuurspraktijk ook daadwerkelijk voordoen. Hiervoor is gekeken naar de praktijk van het openbaar bestuur. Aan de hand van twee casus is getoetst of de op grond van de theorie veronderstelde verbanden zich in de praktijk ook voordoen. Daarbij gaat de interesse uit naar de invloed van media-aandacht, naast andere factoren, op beleidsverandering. Om de factoren goed in beeld te krijgen is één casus geselecteerd omdat we de veronderstelling hadden dat er, ondanks de aanwezigheid van media-aandacht, nauwelijks beleidsverandering is opgetreden. Het gaat hier om de casus over de aanstellingswijze van de burgemeester, die ondanks media-aandacht, onveranderd is gebleven¹. Kunnen veronderstelde relaties in de literatuur de (veronderstelde) afwezige beleidsverandering verklaren, of is hier wellicht iets anders aan de hand? Het is interessant om te kijken welke factoren leiden tot verandering, maar ook naar factoren die beleidsverandering in de weg kunnen staan. De tweede casus betreft rookbeleid in zorginstellingen. Deze casus is gekozen vanuit de veronderstelling dat media-aandacht in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de opgetreden beleidsverandering. In paragraaf 1.5 worden deze casus geïntroduceerd.

Er is gekozen om dit onderzoek tot twee casus te beperken en om deze casus diepgaand uit te werken om de relaties tussen media-aandacht en beleidsverandering zo goed mogelijk te kunnen bestuderen. Voor deze empirische toetsing wordt gebruik gemaakt van de methode van een case study. Volgens Swanborn (2002; 115) is een case study het onderzoek van een sociaal verschijnsel. Het gaat hierbij om kleinschalig onderzoek; er wordt één of enkele

¹ Denk bijvoorbeeld aan de tournee van minister de Graaf door Nederland ("De gekozen burgemeester on tour").

gevallen diepgaand bestudeerd. Tegenover deze wijze van onderzoek staat bijvoorbeeld de enquête. Bij een enquête worden veel gevallen meer oppervlakkig bestudeerd. De case study wordt als volgt vormgegeven:

- het sociaal verschijnsel speelt zich af binnen de grenzen van één sociaal systeem of enkele systemen, of heeft betrekking op een case of enkele casus.
- De bestudering vindt plaats in de natuurlijke omgeving van de case.
- Het verschijnsel wordt gedurende een bepaalde periode gevolgd of achteraf bestudeerd.
- De onderzoeker richt zich vooral op het beschrijven en verklaren van sociale processen tussen personen die in het sociale proces deelnemen.
- De onderzoeker komt al explorerend tot een meer concrete probleemstelling.
- Er wordt gebruik gemaakt van verschillende databronnen. De belangrijkste zijn beschikbare documenten, interviews en participerende observatie.
- In de eindfase kan de onderzoeker er voor kiezen de bestudeerde personen te bestrekken bij de observaties om zo een meer gefundeerd en gedragen eindrapport te verkrijgen (Swanborn, 2002: 115-116).

Een case study is soms ook bekend onder de term veldonderzoek, participerende observatie, intensief onderzoek of kwalitatief onderzoek. Er zal niet verder worden ingegaan op de kleine verschillen die bestaan tussen deze vormen van onderzoek. Om misverstanden te voorkomen zal in deze scriptie verder gesproken worden over case study.

Bij een case study wordt een sociaal verschijnsel bestudeerd. Voor de start van het onderzoek beschikt men meestal niet over voldoende informatie om een concrete probleemstelling te formuleren. Deze wordt daarom globaal gehouden. Het onderzoek is explorerend; de onderzoeker doet meer kennis op in de loop van het onderzoek. Het onderzoek kan uitmonden in een beschrijving van het verschijnsel (het zogenaamde fundamentele onderzoek), of in een advies voor een oplossing van een sociaal probleem (het zogenaamde praktijkgerichte onderzoek). Deze scriptie richt zich op het eerste doel; in dit geval het beschrijven van het verschijnsel beleidsverandering en de factoren die invloed op beleidsverandering kunnen hebben. Een probleem met case studies is dat het onderzoek vaak wordt afgedaan als zijnde niet representatief voor alle gevallen omdat er maar één geval is onderzocht. Algemene uitspraken zijn niet te doen op basis van een case study. Dit is ook geenszins de bedoeling van deze scriptie. Deze scriptie poogt een beschrijving te geven van het fenomeen beleidsverandering en welke invloed de factor media-aandacht hierop heeft. Het is goed denkbaar dat de resultaten van deze scriptie aanleiding geven tot een grootschaliger onderzoek waarmee meer algemene uitspraken over de invloed van media-aandacht op beleidsverandering kunnen worden gedaan.

Een voordeel van een case study is dat er gebruikt wordt gemaakt van bestaande documenten of gedragsobservaties. De kans is dus klein dat deze beïnvloed worden door de aanwezigheid van een onderzoeker. Bij een enquête loopt men het risico om ‘sociaal wenselijke’ antwoorden te krijgen. Een tweede voordeel is dat je als onderzoeker zelf het proces volgt, je ziet dingen gebeuren en bent daarmee niet afhankelijk van wat mensen jou achteraf vertellen. Er zijn ook nadelen verbonden aan een case study. Het eerste nadeel zijn de kosten die gemoeid zijn met een case study. Dit komt doordat case studies tijdrovend zijn. Het tweede nadeel is dat het bestuderen van een sociaal verschijnsel ingewikkeld is. Bij een case study heb je met veel meer factoren te maken die van invloed zijn op de situatie. Het wordt dan lang niet altijd duidelijk in welke mate bepaalde factoren invloed hebben gehad op de situatie. Bij de start van deze scriptie zijn de onderzoekers er vanuit gegaan dat beleidsverandering een gevolg is van media-aandacht en mogelijke andere factoren die nog geïdentificeerd moeten worden. Swanborn spreekt hier over oorzaakvariabelen (in deze scriptie zijn dat media-

aandacht en andere factoren), en gevolgvariabelen (in deze scriptie is dat beleidsverandering) (Swanborn, 2002: 48).

1.5 Introductie praktijkcasus

Deze scriptie bevat naast een theoretisch deel ook een empirische component. Deze wordt in deze paragraaf toegelicht.

1.5.1 Roken in zorginstellingen

De twee casus uit de praktijk zijn roken in zorginstellingen en de gekozen burgemeester. Voor de casus roken in zorginstellingen is gekozen omdat hier door de onderzoekers de aanname is gedaan dat de opgetreden beleidsverandering (van Roken? We lossen het samen wel op!² naar het wettelijke recht op een rookvrije werkplek³) in belangrijke mate is veroorzaakt door de media-aandacht voor dit onderwerp. De beleidsverandering is hoe dan ook opvallend, want de Nederlandse overheid heeft zich als het gaat om bemoeienis op het terrein van roken in vergelijking met overheden in veel andere landen lange tijd zeer terughoudend opgesteld (Willemsen, 2005: 335).

Roken is een maatschappelijk fenomeen dat doordringt, in dit geval figuurlijk, tot in alle lagen van de maatschappij. Het gaat daarmee om een erg omvangrijk onderwerp en er is voor gekozen om het onderwerp enigszins af te bakenen. Het onderwerp wordt daarom beperkt tot het rookbeleid in zorginstellingen. Deze keuze is gemaakt omdat de onderzoekers een achtergrond hebben in de gezondheidszorg.

1.5.2 De gekozen burgemeester

De casus gekozen burgemeester is een voorbeeld waarin op het eerste gezicht geen beleidsverandering is opgetreden. Op 23 maart 2005 verwierp de Eerste Kamer een wetsvoorstel dat de weg vrij gemaakt zou hebben voor een gekozen burgemeester. Daarvoor was een grondwetsherziening noodzakelijk. De benodigde steun van de Eerste Kamer voor een grondwetswijziging is er niet gekomen, waardoor het rechtstreeks kiezen van een burgemeester door de burgers voorlopig niet wordt ingevoerd. Minister de Graaf van bestuurlijke vernieuwing trok zijn conclusie en trad af. Hij stak zijn teleurstelling daarbij niet onder stoelen of banken en er is begrip op te brengen voor de teleurstelling van de minister. In de maanden voor de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer had hij immers een media-offensief ingezet en stad en land afgelopen om steun te krijgen voor zijn voorstel. Dat is hem dus niet gelukt. Media-aandacht biedt dus geen waterdichte garantie voor beleidsverandering.

Door de keuze voor deze casus is er in dit onderzoek sprake van één casus waarin de verwachting van de onderzoekers is dat de factor media-aandacht een belangrijke beleidsverandering tot stand heeft gebracht (roken in zorginstellingen) en is er één casus waarin de verwachting is dat media-aandacht een minder belangrijke factor was en in feite geen beleidsverandering tot stand heeft gebracht (de gekozen burgemeester).

1.6 Leeswijzer

Uit paragraaf 1.4 blijkt dat de centrale onderzoeksvraag verbijzondert is in een drietal deelvragen. Deze deelvragen zijn:

1. Hoe werkt beleidsverandering in het openbaar bestuur?
2. Welke factoren leiden tot het ontstaan van beleidsverandering?

² Dit was de slogan van een overheidscampagne waarin de boodschap was dat werkgevers en werknemers samen tot een oplossing met betrekking tot roken op het werk moesten komen.

³ Met ingang van 1 januari 2004 hebben werknemers volgens de gewijzigde Tabakswet recht op een rookvrije werkplek.

3. Wat is de invloed van de factor media-aandacht bij beleidsverandering?

De deelvragen 1 en 2 hebben een theoretisch karakter. Deelvraag 3 wordt beantwoord aan de hand van een empirische toetsing.

Aangezien media-aandacht een belangrijk onderdeel is van deze scriptie, wordt in het volgende hoofdstuk een aanvang gemaakt met een theorie over de invloed die media hebben op maatschappelijke ontwikkelingen. Door vervolgens de media in bestuurskundig perspectief te plaatsen wordt een begin gemaakt met de koppeling van media-aandacht en beleidsverandering. Deze relatie wordt in een drietal Amerikaanse theorieën verder uitgewerkt. Deze theorieën zijn de streams metaphor van John Kingdon (hoofdstuk 3), de advocacy coalition theory van Paul Sabatier (hoofdstuk 4) en de punctuated equilibrium theory van Frank Baumgartner en Bryan Jones (hoofdstuk 5). Hiermee kan de eerste deelvraag worden beantwoord. De eerder genoemde theorieën handelen niet alleen over media-aandacht, maar beschouwen ook andere factoren die invloed kunnen hebben op beleidsverandering. Met de hoofdstukken 3, 4 en 5 kan ook de tweede deelvraag beantwoord worden. De drie theorieën bieden een schat aan informatie voor een empirische toets. De theorieën zijn echter te omvangrijk om een dergelijke toets binnen een beperkte tijd succesvol uit te kunnen voeren. Er is daarom een synthese gemaakt van deze theorieën van beleidsverandering. Dit heeft geresulteerd in een model, wat wordt gepresenteerd in hoofdstuk 6. De empirische toets vindt plaats aan de hand van een tweetal praktijkcasus, welke worden beschreven in hoofdstuk 7. In hoofdstuk 8 ontmoeten theorie en praktijk elkaar. Dit gebeurt door het model, wat gepresenteerd is in hoofdstuk 6, te gebruiken om de praktijkcasus te analyseren. Door deze toets wordt een evenwichtig antwoord op de centrale vraag in het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 9, mogelijk.

2 Theoretische inzichten over beleidsverandering

2.1 Inleiding

Hoofdstuk twee vangt aan met een beschrijving van de media op hoofdlijnen in paragraaf 2.2. In een bestuurskundig onderzoek mag een reflectie op de media vanuit bestuurskundig perspectief niet ontbreken en daarover gaat paragraaf 2.3. In deze paragraaf wordt de keuze voor drie Amerikaanse theorieën over beleidsverandering toegelicht. Tevens worden deze theorieën over beleidsverandering geïntroduceerd. Het is wenselijk dat de lezer leest over de verschillen tussen het staatsbestel van Nederland en de VS. Daarom is paragraaf 2.4 toegevoegd. Dit helpt bij de bestudering van de Amerikaanse theorieën, maar ook om later onze analyse en de vertaling naar de Nederlandse situatie te kunnen volgen.

2.2 Media

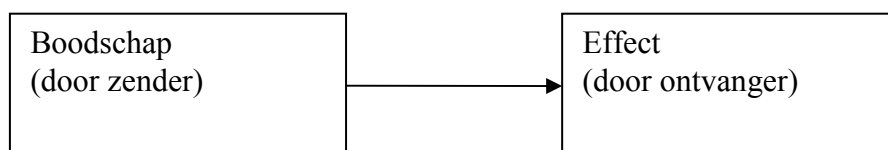
Media nemen een belangrijke plaats in bij dit onderzoek. In deze paragraaf wordt de invloed van moderne media op maatschappelijke ontwikkelingen voor het voetlicht gebracht.

2.2.1 De opkomst van media; de almacht van de media-theorie

De opkomst van massamedia aan het eind van de 19e eeuw betekende een revolutie in de informatiewereld (De Boer en Brennecke, 2003: 15). Voor het eerst konden grote aantallen mensen tegelijk met één boodschap worden bereikt. Dat de media een grote invloed uitoefenden, werd niet betwijfeld. Ook de eerste wetenschappers die onderzoek deden op het terrein van wat tegenwoordig communicatiewetenschap heet, schreven bijna allemaal een grote macht toe aan de media. De invloed van de media in de maatschappij werd zelfs zo groot gevonden, dat men tegenwoordig deze beginperiode heeft samengevat als de *almacht van de media-theorie* (De Boer en Brennecke, 2003: 16). Aanhangers van deze theorie veronderstelden dat de massamedia met hun boodschappen zo goed als iedereen bereikten en dat er een direct verband bestond tussen de boodschap van de zender en de invloed daarvan op de ontvanger. Het beïnvloedingsproces zou lineair in één richting verlopen, namelijk van zender naar ontvanger, en zonder interveniërende factoren die de boodschap zouden kunnen vertekenen (De Boer en Brennecke, 2003: 16). De ontvanger werd passief voorgesteld; hij of zij werd geacht niet alleen in staat en bereid te zijn om al deze boodschappen op te nemen, maar ook om de inhoud van de boodschap passief en kritiekloos over te nemen. Ook in de 20^e eeuw lijkt er weinig twijfel over de invloedrijke positie van de media op ontwikkelingen in de samenleving. Steeds wordt verondersteld dat de invloedrijke massamedia, effecten in de samenleving veroorzaken. Een citaat van de wetenschapper Berelson uit 1949 illustreert dat treffend:

“Some kinds of communication on some kinds of issues, brought to the attention of some kinds of people under some kinds of conditions, have some kinds of effects.” (Berelson uit: De Boer en Brennecke, 2003: 27).

In een eenvoudig model kan de almacht van de media-theorie als volgt worden voorgesteld:



Figuur 2: Almacht van de media-theorie.

De Boer en Brennecke (2003: 17) vatten de kenmerken van de almacht van de media-theorie als volgt samen:

- de massamedia bereiken iedereen;
- het beïnvloedingsproces is éénrichtingsverkeer; van de zender naar ontvanger;
- er is een direct verband tussen de inhoud van de boodschap en invloed op de ontvanger;
- de ontvanger is in staat en bereid om alle boodschappen op te nemen;
- de ontvanger neemt de inhoud van een boodschap passief en kritiekloos over;
- de (veelal slechte) invloed van de media wordt niet betwijfeld;
- er zit geen filter tussen zender en ontvanger;
- de 'massamens' is meer ontvankelijk voor de invloed van media dan de elite.

De almacht van de media-theorie wordt hier besproken, omdat zij ook nu nog van waarde is. De kenmerken en beelden die afkomstig zijn van deze theorie spelen ook vandaag de dag nog een rol in het wetenschappelijke debat over de invloed van de media zoals dat door bestuurskundigen wordt gevoerd. Zo wijst bijvoorbeeld Rosenthal (2001: 298) op de eenzijdige relatie tussen zender en ontvanger:

“Feitelijk kan de burger of groep die toegang zoekt tot een van de media om feiten te melden of zijn mening te geven, geconfronteerd worden met een lange reeks van obstakels. Want de media bepalen zelf wat zij willen berichten. Ze bepalen zelf wanneer zij iets te melden hebben. Ze bepalen zelf op essentiële onderdelen de strekking en doorwerking van een bericht, onder meer door middel van eindredactie, zogeheten inzetjes, kadertjes en natuurlijk de koppen en kopjes.”

Zijn collega's Korsten en Hendriks zien in hetzelfde tijdschrift (2001: 278-291) een aantal dominante beelden over de rol van media aardig aansluiten bij het concept van de almacht van de media-theorie. Zij signaleren bijvoorbeeld dat er weer een groeiend kritisch beeld van de journalistiek en de media in opmars lijkt (Korsten en Hendriks, 2001: 280). Dat sluit aan bij de gedachte dat media een slechte invloed zouden hebben. Zij laten het dan ook niet na om met een groot aantal praktijkvoorbeelden en citaten te komen, waaruit een kritische beschouwing van media blijkt. Zo wordt wijlen Johan Stekelenburg (oud burgemeester en oud vakbondsleider) geciteerd:

“Vierhonderd mediavertegenwoordigers aan het Binnenhof maken van de politiek een mediacircus. Journalisten moeten beseffen dat zij een voedingsbodem vormen voor populisme als zij doorgaan op deze weg van verplating, verleuking en trivialisering van de politieke verslaggeving.” (Korsten en Hendriks, 2001: 281).

2.2.2 Kritiek mogelijk op de almacht van de media-theorie?

Uit de vorige paragraaf blijkt dat er sinds het ontstaan van media voortdurend is verondersteld dat media machtig zouden zijn. Is er dan geen kritiek mogelijk op de almacht van de media-theorie? De vraag stellen geeft al de richting van het antwoord aan. Want communicatiewetenschappers zijn er achter gekomen dat de hiervoor genoemde acht kenmerken van de almacht van de media-theorie niet of alleen in bepaalde situaties opgaan (De Boer en Brennecke, 2003: 37-39). Het zou de communicatiewetenschap tekort doen om hier niet de kritieken op de almacht van de media theorie te noemen:

- massamedia bereiken niet iedereen;
- er is geen sprake van éénrichtingsverkeer;
- er bestaat geen direct verband tussen de inhoud van de boodschap en de invloed daarvan op de ontvanger;

- door de grote hoeveelheid informatie die wordt aangeboden, is de ontvanger zeker niet in staat en vaak ook niet bereid om alle boodschappen op te nemen;
- ook is de ontvanger niet altijd passief en kritiekloos ten aanzien van de op hem of haar afkomende invloeden;
- er is twijfel of de invloed van media altijd slecht zou zijn;
- is er wel massamedia? Want de ‘massamens’ bestaat niet;
- de almacht van de media-theorie houdt geen rekening met ‘filters’. Dit zijn interveniërende factoren die de macht van de media beperken. Te denken valt aan selectief waarnemen en onthouden van ontvangers.

De hierboven weergegeven kritieken op de almacht van de media-theorie leren dat een al te eenzijdig geloof in de almachtige media slecht te verdedigen is. Willen we de invloed van media op beleidsveranderingen beter leren begrijpen, dan is een zoektocht naar andere conceptuele invalshoeken relevant. Van deze zoektocht en de resultaten wordt in paragraaf 2.3 verslag gedaan.

2.3 De invloed van media in bestuurskundig perspectief

Ook in de hedendaagse bestuurskunde is het niet ongebruikelijk om een verband te leggen tussen media-aandacht en politieke ontwikkelingen. Korsten en Hendriks (2001: 278) betogen zelfs dat persmedia een macht vormen naast andere machten zoals de vierde macht van ambtenaren. Het vakblad Bestuurskunde wijdt in 2001 zelfs een speciaal nummer aan de relatie tussen politiek en media.

Weliswaar werd er Nederlandse bestuurskundige literatuur aangetroffen over de rol van media maar die literatuur geeft de indruk dat het karig is gesteld met de wetenschappelijke kennis over de rol van media bij beleidsverandering. Dat vormt een probleem omdat de centrale vraag van dit onderzoek nu juist over deze relatie gaat. Rosenthal heeft treffend de worsteling verwoord (*Media spelen een rol, maar de diagnose reikt meestal niet verder dan dat*, blz. 9 van deze scriptie) die ook in dit onderzoek de onderzoekers parten speelt. Dat probleem is opgelost door de zoektocht naar literatuur te verbreden naar de Amerikaanse bestuurskundige literatuur. Aanvankelijk leidde dit tot bestudering van de punctuated equilibrium theory van Baumgartner & Jones (1993). De belangstelling voor deze theorie werd gewekt, omdat hierin een direct verband wordt gelegd tussen media-aandacht en beleidsverandering (1993: 20 en 103-125). Daarmee biedt de punctuated equilibrium theory de mogelijkheid om de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden. Uitgaan van één theorie kan betekenen dat er onvoldoende samenhang tussen media-aandacht en beleidsverandering inzichtelijk wordt gemaakt. De centrale vraagstelling zal dan slechts negatief beantwoord kunnen worden en daarmee eindigt het onderzoek vroegtijdig.

Daarom is verder gezocht naar andere theoretische invalshoeken van beleidsveranderingen. Gids bij deze zoektocht naar andere invalshoeken was Birkland (2001:194):

“Finally, I will introduce more recent models of the policy process, to illustrate how social scientists are trying to create more creative, more useful models of the policy process that break free from some of the more rigid aspects of the systems and stages models.”

2.3.1 Keuze voor de theorieën om de centrale vraag te beantwoorden

Birkland (2001: 223) noemt als prominente theorieën over beleidsverandering, naast de eerdergenoemde theorie van Baumgartner & Jones, ook de theorieën van Kingdon en Sabatier. Om een uitspraak te kunnen doen over de invloed van media op beleidsverandering is het noodzakelijk om de factor media-aandacht naast andere factoren van beleidsverandering in perspectief te plaatsen. Maar wat zijn dan ‘andere’ factoren en hoe verhouden deze factoren

zich tot beleidsverandering? Zowel Kingdon, Sabatier als Baumgartner & Jones benoemen factoren die op beleidsverandering van invloed zijn. Daarmee bieden deze theorieën aanknopingspunten om de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden.

Door de namen van de auteurs en daarbij behorende verschillende benaderingen te noemen, laten we de lezer te lang in het ongewisse over de inhoud van de drie gekozen benaderingen. Daarom volgt hierna een korte samenvatting over de gekozen invalshoeken. Dit om de lezer te introduceren in de denkwereld van Kingdon, Sabatier en Baumgartner & Jones. Willen we beleidsverandering in de drie gekozen benaderingen begrijpen dan is enig begrip van deze concepten een vereiste.

Kingdon: Beleidsverandering is het gevolg van een juiste combinatie van beleidsproblemen, politieke krachten en beleidsoplossingen

John Kingdon ontwikkelde in het boek *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984, 1995) een concept wat beleidsverandering kan verklaren. Kingdon gaat er van uit dat het ‘beleidsuniversum’ gekenmerkt wordt door een drietal min of meer van elkaar losstaande stromen. De eerste stroom bestaat uit de publieke opinie en de politieke actoren en heet daarom *the politics stream* (Birkland, 2001: 223).

De tweede stroom bestaat uit alle mogelijke oplossingen voor een probleem, *the policy stream*. Tenslotte bestaat de derde stroom, *the problems stream*, uit beleidsproblemen. Deze stroom bestaat uit informatie over het probleem zoals de politieke aandacht voor het beleidsprobleem, de mate van oplosbaarheid van het probleem en de mate waarin het beleidsprobleem (h)erkend wordt (Birkland, 2001: 224). Kingdon veronderstelt dat de stromen normaal gesproken onafhankelijk en parallel door het beleidsuniversum lopen (Birkland, 2001: 224). Bijzondere gebeurtenissen kunnen er voor zorgen dat twee of meer stromen elkaar kruisen. Wanneer dat gebeurt, ontstaat er een “window of opportunity” voor beleidsmakers en is er een kans op beleidsverandering (Birkland, 2001: 224).

Sabatier: Beleidsverandering als gevolg van beleidsgericht leren

Sabatier en Jenkins-Smith (1993) benaderen in de door hen ontwikkelde *advocacy coalition approach* beleidsverandering als een resultaat van beleidsgericht leren (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 55). De advocacy coalition benadering gaat er van uit dat twee of meer beleidscoalities, elk bestaande uit uiteenlopende actoren die een aantal beleidsovertuigingen delen, binnen een min of meer gesloten systeem met elkaar strijden om beleid (Sabatier eds., 1999: 9). Beleidsverandering wordt in de advocacy coalition benadering verklaard door veranderingen van opvattingen binnen beleidscoalities.

Baumgartner & Jones: Beleidsverandering is het gevolg van een doorbroken equilibrium

Baumgartner & Jones veronderstellen in hun punctuated equilibrium theory een rechtstreeks verband tussen de groeiende aandacht van media in een gegeven onderwerp en het optreden van beleidsverandering (Baumgartner & Jones, 1993: 20). Het centrale idee achter hun theorie is dat beleid gedurende langere tijd gemaakt wordt door een min of meer gesloten systeem, bestaande uit de meest belangrijke actoren op een bepaald beleidsterrein. Een beleidsmonopolie voorkomt zeggenschap van andere actoren over beleidsbeslissingen en is daarom gedurende langere tijd stabiel van aard (Birkland, 2001: 227). Een positief imago verkrijgen en behouden is voor het beleidsmonopolie van belang om te blijven bestaan, maar er zijn gevallen waarin dit niet lukt (Baumgartner & Jones, 1993: 7). In de gedachtewereld van de punctuated equilibrium theory is meer kritische aandacht voor het beleidsonderwerp het gevolg. In die gevallen is het gevolg dat de voorheen gesloten beleidsmonopolies

openbreken en dat nieuwe actoren de kans krijgen om toe te treden tot het monopolie (Birkland, 2001: 227). Dit kan beleidsverandering tot gevolg hebben.

2.4 Reflectie op de keuze voor drie Amerikaanse theorieën over beleidsverandering

In de voorgaande paragraaf werd de keuze toegelicht om drie theoretische invalshoeken te kiezen voor dit onderzoek. De theorieën van Kingdon, Baumgartner & Jones en Sabatier zijn uitermate bestendig, maar dat neemt niet weg dat alle inzichten afkomstig zijn uit de Amerikaanse bestuurspraktijk. De Verenigde Staten van Amerika worden echter op een heel andere wijze bestuurd dan Nederland. Reden om hier kort bij stil te staan. De auteurs van deze scriptie menen dat de inzichten van Kingdon, Sabatier en Baumgartner & Jones geplaatst moeten worden tegen de achtergrond van het Amerikaanse staatsbestel. Hier wordt overigens niet gepretendeerd een volledige en uitputtende vergelijking van het staatsbestel van beide landen te bieden. De wezenlijke verschillen in het staatsbestel worden kort beschreven.

2.4.1 De Verenigde Staten van Amerika

De Verenigde Staten zijn te kenschetsen als een presidentiële, federale republiek. Het politieke systeem is ontworpen om ervoor te zorgen dat er geen al te grote beleidsveranderingen plaatsvinden. De grondwet voorziet daarom in een scheiding van machten; bijvoorbeeld tussen de centrale overheid en de staten (Hague & Harrop, 2001: 132). Ook het machtscentrum, als daar al van te spreken is, in Washington is gefragmenteerd. Velen regeren, niemand heeft de absolute macht. De macht is sterk verdeeld tussen de uitvoerende macht (president), wetgevende macht (Congress, maar in sommige gevallen *met* de Staten) en de rechtelijke macht (vooral het Federal Court). De drie partijen delen het kenmerk dat ze elkaar bij beleidshervormingen flink dwars kunnen zitten (Hague & Harrop, 2001: 132). Beleidsveranderingen vinden dan ook plaats als een resultante van strijd tussen diverse groepen. Een kenmerk daarbij is dat grote beleidswijzigingen zoals hervormingen doorgaans niet mogelijk zijn vanwege te weinig draagvlak onder alle partijen. Uitzonderingen worden gevormd wanneer er sprake is van een diepe crisis. In die gevallen ontstaat er voldoende draagvlak voor hervormingen (Hague & Harrop, 2001: 132).

2.4.2 Nederland

In tegenstelling tot het Amerikaanse staatsbestel is het Nederlandse staatsbestel een parlementaire democratie. De macht is veel minder verspreid in vergelijking met de Verenigde Staten. Democratieën zoals de Nederlandse democratie kennen meestal een coalitieregering die steunt op een meerderheid van de partijen die aanwezig zijn in de volksvertegenwoordiging. Na coalitievorming richt de regeringsstijl zich, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, meer op consensusvorming (Hague & Harrop, 2001: 240). Het volgende overzicht geeft in het kort de verschillen weer tussen het staatsbestel van de Verenigde Staten van Amerika en Nederland (naar Hague & Harrop, 2001):

	VS	Nederland
Wijze van machtsuitoefening	Pluralisme (door velen)	Corporatisme (door enkelen)
Grote beleidsveranderingen voor de hand liggend?	Nee, tenzij crisis	Ja, mits steun coalitiepartijen
Dominante regeringsstijl	Vechten, strijd om beleid	Verbinden, symbolische 'strijd', permanent streven naar consensus

Tabel 1: Samenvattend overzicht van paragraaf 2.4: Verschillen in het staatsbestel tussen Nederland en de VS.

3 Eerste model van beleidsverandering: Kingdon

John W. Kingdon (1940) werkt als professor bij the political science department van de universiteit van Michigan. Hoewel hij bekendheid geniet door meerdere boeken, zoals *Candidates for office, beliefs and strategies* uit 1968 en *Congressmen's voting decisions* uit 1973, is Kingdon toch vooral bekend geworden door het hier besproken werk *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Edelenbos en Van Twist, 1997: 28-29). De eerste versie van *Agendas, Alternatives and public policies* verscheen al in 1984 maar hier wordt het recentere werk van Kingdon uit 1995 besproken. In dit boek presenteert Kingdon de Streams Metaphor.

3.1 Introductie the streams metaphor

De Streams Metaphor van Kingdon wordt door hemzelf als volgt geïntroduceerd:

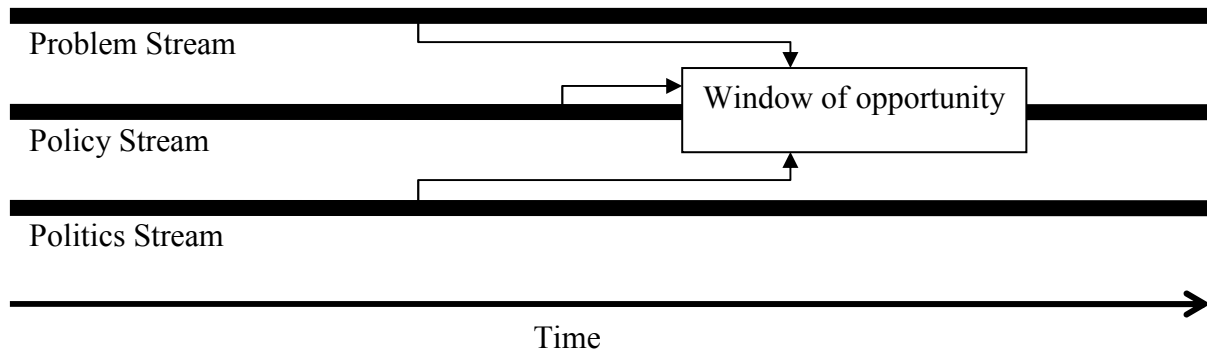
"In these pages, we will consider not how issues are authoritatively decided by the president, Congress or other decision makers but rather how they came to be issues in the first place." (Kingdon, 1995: 2).

Kingdon zet uiteen dat het maken van beleid samengevat kan worden in vier typen van processen, te weten:

1. agendavorming;
2. het vormen van beleidsalternatieven waaruit een keuze gemaakt moet worden;
3. een keuze voor een beleidsalternatief door een gelegitimeerde actor;
4. beleidsimplementatie.

Kingdon's boek behandelt vooral de eerste twee typen processen (Kingdon, 1995: 3).

Kingdon verzet zich in zijn werk tegen het idee dat het beleidsproces zou zijn opgebouwd uit een aantal duidelijk van elkaar te onderscheiden, opeenvolgende fasen (Edelenbos en Van Twist, 1997: 29). Een voorbeeld hiervan is het fasenmodel van Easton. In dit model wordt er van uitgegaan dat de verschillende fasen van beleid zich opeenvolgend voordoen (Birkland, 2001, 221). Volgens Kingdon bestaat beleid juist uit verschillende deelprocessen die zich relatief onafhankelijk voltrekken en naast elkaar bestaan. Kingdon gaat dus niet uit van een in duidelijke fasen onderverdeeld, rationeel procesverloop van een beleidsproces, maar van een redelijk anarchistisch procesverloop (Edelenbos en Van Twist, 1997: 29). Om dit uit te leggen heeft Kingdon de *streams methaphor* ontwikkeld (Birkland, 2001: 225). Dit is een model waarin het beleidsproces wordt uitgelegd als een drietal stromen; een stroom beleidsproblemen (problem stream), een stroom oplossingsalternatieven (policy stream) en een stroom politieke ontwikkelingen (politics stream) (Edelenbos en Van Twist, 1997: 29). Een keuzemoment en een kans op beleidsverandering ontstaat volgens Kingdon wanneer twee of drie stromen elkaar kruisen en wanneer dat gebeurt, ontstaat een *window of opportunity* (Birkland, 2001: 224). Dit model ziet er als volgt uit:



Figuur 3: De streams metaphor naar Birkland, 2001 blz. 225.

Een Nederlands voorbeeld van een window of opportunity kan worden gevonden bij Rijkswaterstaat. De dienst Rijkswaterstaat is op dit moment één van de grootste diensten van de Rijksoverheid. De dienst biedt oplossingen voor beleidsproblemen die verband houden met het water. De watersnoodramp van 1953 veroorzaakte een window of opportunity. Het Nederlandse kabinet en de Nederlandse volksvertegenwoordiging zochten naar oplossingen die Nederland voortaan het leed van de februariramp zouden besparen. Oplossingsalternatieven van Rijkswaterstaat, zoals het veelbesproken Deltaplan, werden snel goedgekeurd. Het moment was er rijp voor. Immers, niemand in Nederland wilde nog het risico lopen om nogmaals door springvloed getroffen te worden. Op deze wijze heeft Rijkswaterstaat kunnen uitgroeien tot een grote en voornamelijk rijksoverheidsdienst.

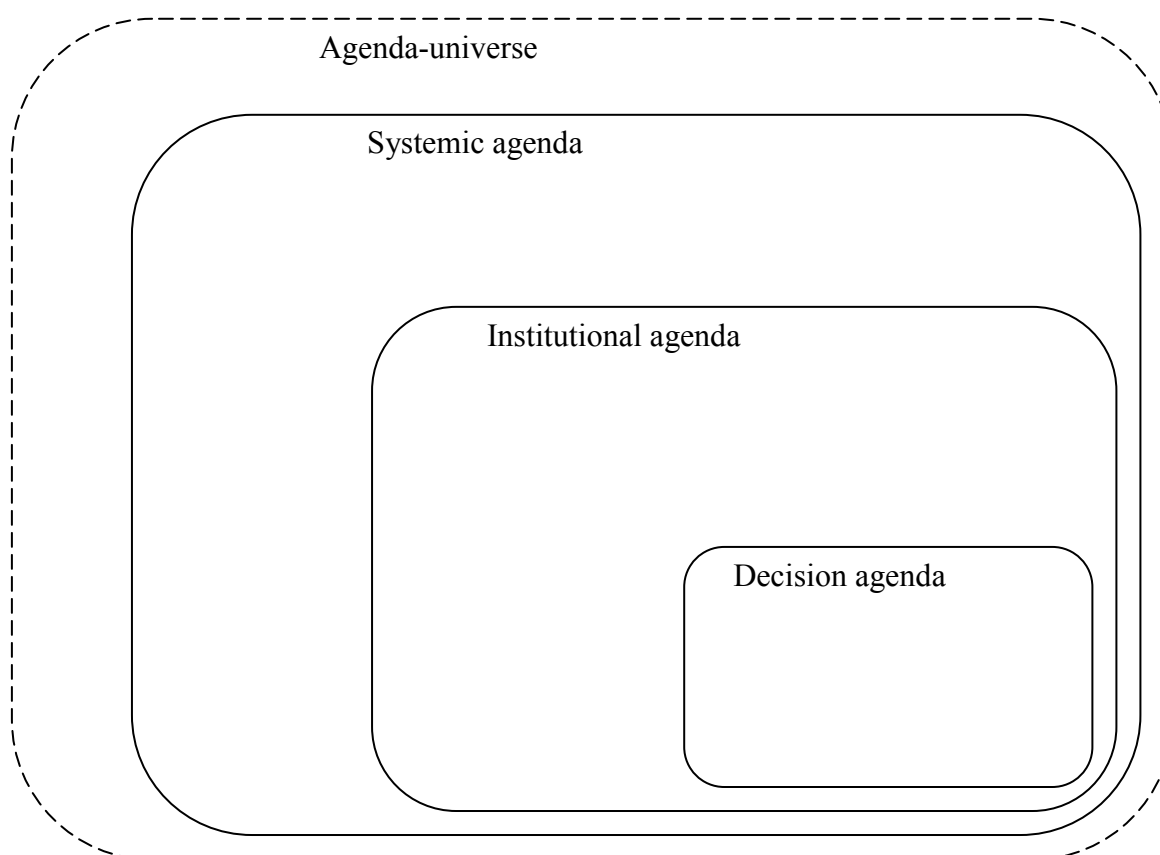
3.2 De hoofdelementen van de streams methaphor

Centraal in de denkwereld van Kingdon staat het begrip agendavorming. De resultante hiervan is de beleidsagenda. De omschrijving van een beleidsagenda door Kingdon luidt als volgt: een agenda is de lijst van onderwerpen of problemen waaraan zowel actoren binnen de regering (*government officials*) als buiten de regering op enig tijdstip serieus aandacht besteden (Kingdon, 1995: 3). Zoals uit het eerste citaat van Kingdon (op bladzijde 21) duidelijk is geworden, wordt niet aan alle mogelijke onderwerpen aandacht besteed; er vindt selectie plaats. Kingdon gaat in zijn boek niet alleen in op de beleidsagenda zelf, maar ook waarom en hoe deze verandert. Er zijn volgens Kingdon twee categorieën van factoren die agendavorming kunnen beïnvloeden. De eerste categorie wordt gevormd door participanten of spelers die actief zijn op het terrein van agendavorming of die betrokken zijn bij het formuleren van beleidsalternatieven (Kingdon, 1995: 15). De tweede categorie wordt gevormd door de drie processen. In paragraaf 3.2.1 wordt uitleg gegeven over participanten, in paragraaf 3.2.2 komen de processen aan bod.

3.2.1 Participanten

Kingdon maakt een onderscheid in officiële actoren als niet-officiële actoren. Kingdon noemt als voorbeelden van officiële actoren degenen die deel uitmaken van de regering, zoals de president, het congres en bureaucraten (door ons vertaald als ambtenaren). Media, belangengroeperingen, het publieke domein en politieke partijen noemt hij als voorbeelden van niet-officiële actoren (Kingdon, 1995: 21). Kingdon ziet al deze officiële en niet-officiële actoren als mogelijke bron van beleidsalternatieven (Kingdon, 1995: 16). Elk van deze actoren acht Kingdon ook in staat om problemen uit het *agenda-universe* te verheffen tot beleidsprobleem. Dit betekent dat een probleem politiek toelaatbaar is of wordt erkend (Birkland, 2001: 107).

Voor de uitleg van het begrip *agenda-universe* sluit Kingdon aan bij de inzichten van Cobb en Elder (1972). Zij zetten uiteen hoe issues hoger dan wel lager op de beleidsagenda komen. Het algemene niveau dat een beleidsagenda kan aannemen is het *agenda-universe*, dat bestaat uit alle mogelijk ideeën die mogelijkwijs in de samenleving of in het politieke systeem bediscussieerd kunnen worden. Een probleem (*issue*) verschijnt volgens Cobb en Elder op de *systemic agenda* en maakt dan deel uit van issues die op een min of meer gelijke wijze worden gezien door leden van de politieke gemeenschap en maakt deel uit van overheidsbemoeyenis (Birkland, 2003: 107). Sommige issues op de *systemic agenda* promoveren naar de *institutional agenda* of *decision agenda*. De *institutional agenda* vormt een shortlist van beleidsonderwerpen waarmee beleidsmakers zich bezighouden (Birkland, 2003: 108). Nog minder issues bereiken de *decision agenda*. Deze agenda bestaat uit issues waar een overheidsorgaan over zal gaan beslissen. Cobb en Elder stellen hun *levels of agenda* als volgt voor:



Figuur 4: Levels of Agenda (Cobb en Elder 1972 uit: Birkland, 2003: 108).

De notie van *levels of agenda* van Cobb en Elder is van wezenlijk belang omdat Kingdon deze notie hanteert als kernelement van zijn theorie en hij deze notie verder gebruikt om uit te leggen hoe beleidsverandering tot stand komt (Kingdon, 1995: 16). Cobb en Elder constateren dat niet alle issues uit het agenda-universum uiteindelijk de status van issue op de *beslisagenda* bereiken. Dat heeft volgens Kingdon te maken met de participanten in het beleidsproces. De participanten kunnen, allen en ieder voor zich, een onderwerp op de beleidsagenda plaatsen. De vorming van een beleidsagenda kan betekenen dat issues van de *systemic agenda* ‘gepromoveerd’ worden naar de *institutional* of *decision agenda*. Hoe gaat dit in zijn werk volgens Kingdon?

Een belangrijke groep participanten wordt gevormd door wat Kingdon *leaders* noemt. Die zijn een belangrijke factor voor de verandering van de agendastatus van een issue. De reden waarom leaders zo belangrijk zijn, is volgens Kingdon gelegen in het feit dat leaders het publiek kunnen mobiliseren voor of tegen een issue. Een andere factor van belang zijn *beleidselites* en vaak gaat het dan om ambtenaren (Kingdon, 1995: 16). Wanneer professionele netwerken, vaak gevormd door of in ieder geval met ambtenaren, ideeën verspreiden dan is de kans groot dat een dergelijk idee uit het agenda-universum een hoger *level of agenda* bereikt.

Participanten beïnvloeden de agenda ook door hun grip op actoren te verstevigen of te verliezen. Kingdon noemt als voorbeeld verkiezingen. Die kunnen resulteren in een verschuiving van de ideologische balans binnen een actor, in dit geval een politieke partij (Kingdon, 1995: 16). Een voorbeeld hiervan is de nominatie van president Bush als presidentskandidaat door de republikeinse partij. Bush staat, in tegenstelling tot meer gematigde kandidaten uit zijn partij, bekend als een conservatief en een *hardliner* als het gaat om onderwerpen zoals abortuswetgeving. De nominatie van zijn partij betekende zeker een verandering van de ideologische balans binnen zijn partij op dit onderwerp. Voorstellen voor het schrappen van federale subsidies aan organisaties die abortus mogelijk maken stonden hoog op de beslisagenda toen Bush eenmaal het Witte huis bereikt had.

Samengevat: de rol van participanten als mogelijke verklaring voor mobiliteit op de beleidsagenda:

- de mate waarin een politieke leider er in slaagt (of faalt) het publiek te mobiliseren voor een issue;
- beleidselites vestigen (of verliezen) aandacht voor een issue uit het agenda-universum;
- ideologische verschuivingen omdat de controle over actoren (bijvoorbeeld door verkiezingen) verandert.

3.2.2 Processen

De streams methaphor kan volgens Kingdon niet worden geconstrueerd door alleen te kijken naar de participanten en hun rol in het beleidsproces. Om beleidsveranderingen te doorgronden, gaat het bij Kingdon niet alleen om de spelers, maar ook om het spel (Kingdon, 1995: 16). Kingdon onderscheidt drie processen:

- problem stream;
- policies stream;
- politics stream.

Deze drie stromen vormen een wezenlijk onderdeel van de Streams Metaphor (zie Figuur 3: De streams metaphor naar Birkland, 2001 blz. 225).

Problem stream

Kingdon legt het proces waardoor problemen hoger dan wel lager op de beleidsagenda verschijnen uit als een soort concurrentiestrijd. Er zijn talloze problemen en deze strijden om voorrang als het gaat om de aandacht van beleidsactoren. Vooral een crisis of prominente gebeurtenis (door Kingdon focusing event genoemd) kan een signaal vormen dat de aandacht op een bepaald probleem vestigt (Kingdon, 1995: 16). Het kan ook zijn dat een probleem anders wordt begrepen, omdat nieuwe informatie over het probleem zich aandient (Kingdon, 1995: 17). Kingdon noemt indicatoren die de stand van zaken ten aanzien van een bepaald probleem aangeven. Een voorbeeld dat hij noemt is het aantal verkeersdoden per jaar (Kingdon, 1995: 17). Wanneer dat aantal dramatisch stijgt, dan kan dat aanleiding geven voor meer overheidsbemoedienis.

Policies stream

Het tweede proces dat volgens Kingdon een belangrijke factor voor beleidsverandering vormt is de policies stream. Kennis over beleidsissues neemt doorgaans geleidelijk toe.

Belangengroeperingen, overheden en andere actoren verrichten onderzoek, bediscussiëren feiten of produceren nieuwe wetsvoorstellen op basis van nieuwe inzichten of kennis (Kingdon, 1995: 17). Het vergaren van nieuwe kennis vormt een belangrijke verklaring voor het genereren van beleidsalternatieven. Oplossingen worden mogelijk, die voorheen nog niet mogelijk werden geacht en uiteindelijk bereiken deze inzichten ook beleidselites. Kingdon noemt het vergaren van kennis over nieuwe beleidsalternatieven niet als enige factor die de policies stream beïnvloedt. Het is ook van belang dat de kennis besluitvormende actoren bereikt en dat deze kennis daar wordt begrepen. Het idee, wil het kans maken om op de decision agenda te belanden, zal dus de aandacht moeten trekken van beleidselites. Kingdon noemt dit *diffusion processes* (Kingdon, 1995: 17). Hiermee is echter tijd gemoeid.

Politics stream

Politieke processen beïnvloeden de agenda. Dat gebeurt volgens Kingdon onder meer door veranderingen in de publieke opinie, verkiezingsresultaten, veranderingen in de regering of wanneer de samenstelling van het congres verandert en doorslaat van de ene partij naar de andere (Kingdon, 1995: 17). Beleidsveranderingen kunnen zich laten verklaren uit politieke overwegingen. Politieke besluitvormers kunnen onder meer rekening houden met hun herverkiezing en dat kan een factor zijn die meespeelt bij de afweging of een beleidsidee wordt omarmd of niet (Kingdon, 1995: 18).

Samengevat: de rol van processen als mogelijke verklaring voor mobiliteit op de beleidsagenda:

- prominente gebeurtenissen, nieuwe informatie over het beleidsprobleem (problem stream);
- vergaren van kennis maakt nieuwe beleidsalternatieven mogelijk (policies stream);
- veranderingen publieke opinie, verandering samenstelling besluitvormende actoren of risico-ontwijkend gedrag van politieke besluitvormers (politics stream).

3.3 Causale redeneringen binnen de streams methaphor

In 3.1 werd John Kingdon's stream methaphor geïntroduceerd. In 3.2 werd het model op hoofdlijnen geschetst. In 3.3 wordt aan de hand van *Agendas, Alternatives and public policies* (Kingdon, 1995) de streams methaphor op een verfijndere manier verklaard, waarbij de causale redeneringen die de auteur naar voren brengt beschreven worden. Achtereenvolgens zullen we de rol van participanten en de rol van processen bij beleidsverandering bespreken.

3.3.1 Participanten

In zijn boek staat Kingdon stil bij de participanten die deel uit maken van de regering (Kingdon, 1995: 21-44). Bij het bepalen van de beleidsagenda zijn de president van de Verenigde Staten en zijn kabinet de grootste invloedsfactor. Tegelijkertijd stelt Kingdon vast dat een veel minder voorname rol door de president gespeeld wordt bij het formuleren van beleidsalternatieven en een nog veel minder belangrijke rol bij de beleidsuitvoerende fase. Beleidsambtenaren zijn volgens Kingdon niet erg belangrijk bij het bepalen van de beleidsagenda, maar des te belangrijker bij het formuleren van alternatieven. Tijdens de implementatiefase van het beleid is hun rol het grootst (Kingdon, 1995: 42-43).

Bij het congres is de rol het minst duidelijk te duiden omdat het congres zowel van belang is bij het bepalen van de beleidsagenda als bij het formuleren van beleidsalternatieven. *Binnen*

het congres blijkt er wel een zekere rolverdeling waarneembaar; de congresleden zelf zijn van groter belang bij de agendavorming, terwijl hun staf zich meer concentreert op het formuleren van alternatieven (Kingdon, 1995: 43).

Kingdon vermeldt volledigheidshalve dat het tamelijk dominante beeld dat de meest belangrijke beslissingen binnen de overheid genomen worden door gekozen figuren onderhevig is aan kritiek (Kingdon, 1995: 43-44). Kingdon laat in het midden in hoeverre de macht binnen de overheid door gekozen figuren wordt uitgeoefend. Omdat er velen invloed uitoefenen op beleidsontwikkelingen domineert er niemand, veronderstelt Kingdon (1995: 44).

Kingdon besteedt eveneens aandacht aan participanten in het beleidsproces die geen deel uitmaken van de regering. Dit gedeelte van Kingdon's werk is voor dit onderzoek interessant omdat niet-officiële actoren zoals de media worden besproken.

Kingdon meent dat het lastig is om in de Amerikaanse politieke praktijk van alledag een duidelijke scheidslijn te trekken tussen officiële (van de regering deel uitmakende) actoren en niet-officiële actoren. Toch is het onderscheid tussen officiële en niet-officiële actoren van belang omdat officiële actoren een formele besluitvormende taak hebben (Kingdon, 1995: 45). Ook voor ambtenaren geldt dat zij te maken hebben met verantwoording en regels die hen uniek maken en die niet gelden voor niet-officiële actoren (Kingdon, 1995: 45-46).

De media maken prominent deel uit van de verzameling niet-officiële actoren (Kingdon, 1995: 57-61) en ze beïnvloeden zeker de publieke opinie. Maar de macht van de media beïnvloedt ook de beleidsagenda van de overheid. Toch wil Kingdon de rol van de media op de beleidsagenda van de overheid niet overdrijven omdat zijn empirisch onderzoek daarvoor te weinig basis geeft (Kingdon, 1995: 58). Dat heeft te maken met de rol die de pers speelt en over het algemeen verslaat de Amerikaanse pers een onderwerp slechts gedurende een korte tijd (Kingdon, 1995: 58-59). Een journalist zegt hierover het volgende:

"The press has the world's shortest attention span. We don't stick to a story for long enough to educate anybody. We move from one crisis to the next." (Kingdon, 1995: 59).

De blijvende rol van media op de beleidsagenda acht Kingdon aanwezig, maar beperkt.

Die beperkte rol komt ook voort door het opereren van de media zelf. Media hebben de neiging om dramatisch nieuws voorrang te verlenen. Veelal gaat het dan over gebeurtenissen die *aan het einde van het beleidsproces* plaatsvinden. Veel is er dan al besloten en daarmee neemt de invloedsmogelijkheid van de media op de agendavorming verder af.

Daarmee is wat betreft Kingdon niet alles gezegd over de rol van de media in de Amerikaanse politiek. Er zijn specifieke omstandigheden waarin de media een belangrijke rol kunnen spelen. Kingdon noemt als voorbeeld de rol die media vaak op zich nemen om op te treden als communicator tussen beleidsgemeenschappen. De mensen die deel uitmaken van beleidsgemeenschappen komen via de reguliere weg niet regelmatig in contact met andere actoren van andere beleidsgemeenschappen. Een manier om anderen van ideeën uit jouw beleidsgemeenschap op de hoogte te brengen, is via de media. Personen uit verschillende beleidsgemeenschappen kunnen elkaar zelden of nooit ontmoeten, maar het nieuws op TV of de krant volgt iedereen.

Een probleem kan bijvoorbeeld hardnekkig zijn, maar toch er niet in slagen om de beslisagenda van de president te bereiken. Haalt een dergelijk probleem de Washington Post, dan bespreekt de president het nog dezelfde dag (Kingdon, 1995: 59).

Een andere rol waarin media specifiek in kan uitblinken is het uitvergroten van gebeurtenissen. Wie denkt dat het zijn of haar doel helpt, kan natuurlijk ook informatie *leken* naar de pers.

Tenslotte kunnen de media invloed hebben omdat de publieke opinie erdoor beïnvloed zou kunnen worden en omdat actoren die invloed vrezen. Media hebben in dat geval dus een indirect effect (Kingdon, 1995: 60).

Hier zij verder nog opgemerkt dat Kingdon vermeldt dat de invloed van media afhankelijk is van de positie die men binnen het openbaar bestuur bekleedt. Wie deel uitmaakt van een machtige beleidsgemeenschap en toegang heeft tot de beslisagenda heeft voor het bereiken van doelen media-aandacht niet noodzakelijkerwijs nodig. Wie toegang tot de beslisagenda echter ontbeert, vestigt zijn laatste hoop op media-aandacht (Kingdon, 1995: 60-61). Belangengroepen gelden als een van de meest belangrijke participanten van buiten de regering omdat ze bestaande belangen vertegenwoordigen (Kingdon, 1995: 67). De rol van belangengroepen ligt niet zozeer in het trachten om nieuwe voorstellen hoger op de beleidsagenda te plaatsen. Veel eerder zijn belangengroepen er op uit om te voorkomen dat hen onwelgevallige beleidsalternatieven promoveren op de beleidsagenda. Kingdon noemt dat *negative blocking* (Kingdon, 1995: 49). De belangengroeperingen die machtsmiddelen op electoraal, economisch of organisatorisch gebied tot hun beschikking hebben, bezitten daarmee betere machtsbronnen dan belangengroeperingen die het zonder deze middelen moeten stellen, hoewel machtsmiddelen uiteindelijk geen garantie kunnen bieden op succes (Kingdon, 1995: 67-68).

Kingdon definieert onderzoekers en consultants, na belangengroepen, als de belangrijkste groep van actoren buiten de regering. Een voorbeeld van de impact die deze groep actoren heeft gehad op het beleid is de deregulering in de jaren '70 in de transportsector. Volgens respondenten uit het onderzoek van Kingdon was dit een schoolvoorbeeld van het vertalen van academische ideeën naar beleid (Kingdon, 1995: 54).

De publieke opinie speelt een rol bij het vormen van de beleidsagenda en speelt een minder grote rol bij het vormen van beleidsalternatieven. Verkiezingsresultaten, beloften die zijn gedaan in de campagne, wijzigingen in de regering of wijzigingen in de samenstelling van het congres kunnen allen als factor voor beleidsverandering worden genoemd. Verkiezingen kunnen leiden tot veranderingen van de samenstelling van het congres of veranderingen in de regering en daarmee kan grote invloed uitgeoefend worden op de beleidsagenda.

Verkiezingsbeloften kunnen de agenda beïnvloeden omdat ze thema's bepalen. Maar meestal zijn verkiezingsbeloften te a-specifiek om beleidsalternatieven te genereren. Tenslotte werkt de publieke opinie meestal meer kaderstellend; het geeft politici aan wat voor de publieke opinie onmogelijk of onwenselijk is. Zelden leidt de publieke opinie tot de keuze voor een beleidsalternatief (Kingdon, 1995: 68).

3.3.2 Processen

In *Agendas, Alternatives and public policies* doet Kingdon verslag van enkele jaren onderzoek naar beleidsveranderingen in de Verenigde Staten. Hij heeft ontdekt dat processen van beleidsinitiatieven een drietal karakteristieken vertonen (Kingdon, 1995: 71-77):

- beleidsinitiatieven komen overal vandaan;
- er is een oneindige stroom beleidsinitiatieven;
- beleidsinitiatieven zijn niet voorbehouden aan enkele actoren, maar worden door alle actoren gegenereerd (er ontbreekt een actor of groep van actoren die het alleenrecht op beleidsinitiatieven bezit en daarmee anderen leidt).

Beleidsinitiatieven of ideeën kunnen volgens Kingdon overal vandaag komen. De aanwijsbare bron van het idee dat tot beleidsverandering leidt, verschilt per casus. Kingdon merkt ook op dat er een onbepaalde stroom beleidsinitiatieven waar te nemen is (Kingdon, 1995: 72-73).

Ook een duidelijk beginpunt of eindpunt van een beleidsinitiatief ontbreekt.

Beleidsinitiatieven worden door Kingdon dan ook voorgesteld als een oneindige stroom

(Kingdon, 1995: 72). Volgens Kingdon is het haast onmogelijk om de geschiedenis van een beleidsinitiatief te herleiden. Om zijn punt duidelijk te maken haalt hij een respondent die de oneindigheid van beleidsinitiatieven als volgt omschrijft:

"This is not like a river. There is no point of origin." (Kingdon, 1995: 73).

Beleidsinitiatieven ontspruiten uit vele bronnen en ook het ontstaan van een beleidsinitiatief herleiden is welhaast onmogelijk. Daar volgt min of meer de derde karakteristiek uit, namelijk dat het doen van beleidsinitiatieven niet is voorbehouden aan een vaste groep actoren (Kingdon, 1995: 73-76). Kingdon heeft tijdens zijn onderzoek aangetoond dat beleidsinitiatieven niet door een min of meer 'vaste' groep leiders worden bedacht en gebracht (Kingdon, 1995: 73).

3.4 Beleidsverandering volgens de streams metaphor

Tot zover zijn een aantal belangrijke elementen van de theorie van Kingdon beschreven door de participanten aandacht te geven en karakteristieken van beleidsinitiatieven toe te lichten. Hoe onderwerpen op de agenda verschijnen (of verdwijnen) en wie daarbij betrokken kunnen zijn is besproken. Tot nu toe is de rol van participanten en de processen die een rol spelen als het ware min of meer als losstaand van elkaar beschreven.

Tot dusver is echter niet uitgelegd hoe de overheid werkt. Om dat uit te leggen, verbindt Kingdon participanten en processen met elkaar. De basis voor deze synthese bedenkt hij niet zelf, maar ontleend hij aan Cohen, March & Olson (1972). Deze auteurs ontwikkelden het *Garbage Can model*, vrij vertaalt het vuilnisvatmodel. In dit model worden organisaties voorgesteld als georganiseerde anarchie. Keuzesituaties kunnen worden opgevat als vuilnisbakken waarin steeds weer andere participanten hun problemen en oplossingen deponeren (Koppenjan en Zaaijer, 1997). Een beslissing laat zich verklaren door wat er toevallig in een vuilnisbak aanwezig is (Koppenjan en Zaaijer, 1997: 213).

Kingdon veronderstelt dat de drie stromen (problem stream, policies stream en politics stream) onafhankelijk en zelfstandig door de organisatie van de federale overheid lopen (Kingdon, 1995: 86-87). Waar de stromen elkaar 'raken' ontstaat de grootste kans op beleidsverandering.

Participanten vormen geen aparte stroom, maar bevinden zich in en tussen alle stromen. Problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen staan niet los van elkaar, maar worden door hen geconstrueerd en geïnterpreteerd. Hoe komen kruisingen tussen de drie stromen tot stand? Volgens Kingdon komen koppelingen tussen oplossingen, problemen en politieke gebeurtenissen niet vanzelf tot stand, maar zijn ze het gevolg van activiteiten van actoren die hij *entrepreneurs* noemt (Koppenjan en Zaaijer, 1997: 213).

3.4.1 De Problem Stream

Problemen in het openbaar bestuur trekken niet als vanzelf de aandacht van beleidsmakers. De overheid lijkt het meest responsief als het gaat om crisis, rampen of incidenten waar een sterk symboliserende werking vanuit gaat (Kingdon, 1995: 94-95). Soms doen zich incidenten voor waarvoor alle andere problemen moeten wijken (Kingdon, 1995: 96). We hebben het dan over *focusing events*. Deze kunnen volgens Kingdon diverse gedaanten aannemen en verschillende oorzaken kunnen aan een focusing event ten grondslag liggen.

Een focusing event kan versterkt worden door persoonlijke ervaringen van beleidsmakers zelf (Kingdon, 1995: 96). Persoonlijke ervaringen kunnen de aandacht van beleidsmakers voor een onderwerp doen toenemen. Kingdon noemt de medische wetenschap als voorbeeld. Over lobbyisten van biomedisch onderzoek zegt hij:

"(they) know the diseases of the day, they know which congressman's mother died of which disease and which one's wife has which disease, and they play on it." (Kingdon, 1995: 96).

Wanneer een bestaand beleidsissue scherp voor het voetlicht wordt gebracht, zal er meer aandacht van beleidsmakers aan het onderwerp geschonken worden (Kingdon, 1995: 97). Symbolen kunnen betrekking hebben op zowel politieke gebeurtenissen (politics stream), beleidsinitiatieven (policy stream) als de stroom problemen (problem stream). Symbolen kunnen een krachtig focusing event veroorzaken (Kingdon, 1995: 97). De oorzaak hiervoor ligt volgens Kingdon in het gegeven dat een symbool vaak een punt heel helder voor het voetlicht brengt (Kingdon, 1995: 98).

Kingdon geeft overigens aan dat een krachtig focusing event meestal ‘vergezeld’ gaat met een aantal specifieke omstandigheden. Ten eerste gaat het bij een focusing event zelden om een nieuw (dat wil hier zeggen: tot op dat moment onbekend) probleem. Meestal gaat het om problemen die al bekend waren of waar op zijn minst rekening mee werd gehouden. Een focusing event kan ook dienen als een waarschuwing voor een achterliggend, groter probleem (Kingdon, 1995: 98). Kingdon legt dit uit aan de hand van een groot en onverwacht ongeluk met een brug in de Verenigde Staten:

“In 1967, a bridge fell into the Ohio River without any advance warning. That led Congress to establish a program for bridge inspection. That program and the studies that have come from it led the conclusion that there were something like 80.000 deficient bridges. Once that fact became known, Congress started a separate program for bridges. It is a nice example of the progress of an issue. First the problem comes to attention. Then you have to quantify the problem to see how widespread it is. Then that quantifying leads to a program.” (Kingdon, 1995: 98).

Een aantal op elkaar volgende gebeurtenissen met grote impact kan het focusing event versterken (Kingdon, 1995: 98). Ook hier wordt een voorbeeld aangehaald om dit te illustreren. Na de eerste oliecrisis in 1973 zwakte de aandacht voor energiebeleid in de Verenigde Staten weer af (Kingdon, 1995: 99). Toen eind jaren zeventig een tweede oliecrisis toesloeg, was de impact op beleidsmakers heviger en had het meer substantiële invloed op beleidsmakers. Een beleidsmaker:

“I can’t see it (energiecrisis, red.) just go away as a policy concern. It did in 1973, but then it did come back again, and after a couple of times I think people will start to conclude it’s a problem that is not just going to go away.” (Kingdon, 1995: 100).

3.4.2 De Policy Stream

Hiervoor werd de problem stream nader besproken. We zagen dat problemen vooral de aandacht van beleidsmakers trokken in speciale gevallen zoals focusing events. Maar hoe komen beleidsvoorstellen tot stand? En waarom worden sommige beleidsvoorstellen gekozen en andere niet? Daar gaat dit gedeelte van de beschrijving over.

Op de eerste plaats vindt de productie van beleidsvoorstellen doorgaans plaats in professionele beleidsgemeenschappen. Zij debatteren, schrijven, herschrijven, bediscussiëren, wikken en wegen alvorens een voorstel acceptabel is om op het beslisniveau aan de orde te worden gebracht. Sommige beleidsgemeenschappen onderhouden veel contact met, aan de eigen subdiscipline grenzende, leden van de andere beleidsgemeenschap. Andere beleidsgemeenschappen zijn gefragmenteerd (Kingdon, 1995: 143) en dat kan leiden tot onsamenvattend beleid. Mooier dan Kingdon het doet kan dit fenomeen niet worden uitgelegd:

“The left hand knows not what the right hand is doing, with the result that the left hand sometimes does something that profoundly affects the right hand, without anyone ever seeing the implications.” (Kingdon, 1995: 119).

Een andere consequentie van een gefragmenteerde beleidsgemeenschap kan zijn dat er verschillende visies binnen de gemeenschap bestaan. Of dat men een andere ‘beleidstaal’ spreekt en dientengevolge ook in andere beleidsoplossingen denkt (Kingdon, 1995: 119-120). Beleidsfragmentatie kan ook leiden tot instabiliteit op de beleidsagenda omdat zogenaamde ‘vaste ankerpunten’ (Kingdon noemt dit *structural anchors to the agenda*) ontbreken. Naarmate men het meer eens lijkt te zijn over hoe de wereld in elkaar steekt, men het meer eens is over de gezamenlijke problemen en men het ook meer eens is over de beste oplossing, zal stabiliteit op de beleidsagenda groter zijn (Kingdon, 1995: 120). Een interessante observatie van Kingdon die ook bij andere auteurs (zoals Sabatier en Jenkins-Smith, 1993) in onze latere beschrijvingen terugkeert.

Niet alle nieuwe ideeën worden binnen een beleidsgemeenschap klakkeloos geaccepteerd. Kingdon legt de voortgang van nieuwe ideeën in een beleidsgemeenschap uit als een proces waarin *vele ideeën* door selectie uiteindelijk leiden tot *enkele beleidsinitiatieven* (Kingdon, 1995: 143). Zeker bij relatief nieuwe of baanbrekende ideeën is een zekere gewenningstijd nodig voordat het idee ‘rijp’ is om door de beleidsgemeenschap te worden geaccepteerd (Kingdon 1995: 128). Tijd is een zeker vereiste om een goed idee te verheffen tot kansrijk beleidsvoorstel. Want zonder het ‘voorkoken’ van goede ideeën en het ‘klaarstomen’ van de beleidsgemeenschap voor een goed idee, valt een beleidsvoorstel niet in goede aarde: “*A proposal like airline deregulation has to go through a gestation period. It takes a number of years*”, aldus een respondent van Kingdon (Kingdon, 1995: 128).

Een beleidsgemeenschap ‘strikken’ voor een nieuw idee kost tijd (Kingdon, 1995: 143). Maar goede ideeën kunnen als het ware een handje geholpen worden door *policy entrepreneurs*. Door ons wordt deze term vertaald als beleidsondernemer. Beleidsondernemers vinden we op allerlei verschillende plekken in het openbaar bestuur, zowel binnen de regering als daarbuiten. Het zijn actoren die willen investeren (tijd, geld, reputatie) in nieuwe ideeën. Deze ondernemers hopen op een toekomstige verdienste, waarbij te denken valt aan toekomstig (hen welgevallig) beleid (Kingdon, 1995: 122-123).

Waarom worden sommige beleidsvoorstellen gekozen en andere niet? Dat is geen gemakkelijk te beantwoorden vraag maar in zijn algemeenheid kunnen we stellen dat voorstellen die aan een aantal criteria voldoen meer kans hebben om te overleven (Kingdon, 1995: 143). Het volgende lijstje, ontleend aan Kingdon door Geul, geeft een aardig overzicht. Een goed beleidsvoorstel is of heeft:

- technisch uitvoerbaar;
- acceptabel voor de beleidstak;
- financieel haalbaar;
- acceptabel voor de publieke opinie;
- acceptabel voor publieke besluitvormers;
- gematigd ambitieniveau;
- acceptabel voor de uitvoerders (Geul, 1998: 34).

Kingdon noemt alleen de eerste vijf criteria maar Geul vult die aan met de laatste twee criteria “gematigd ambitieniveau’ en ‘acceptabel voor uitvoerders’. Wij hebben ons bij de opvatting van Geul aangesloten. Die vindt dat Kingdon wat al te gemakkelijk voorbij gaat aan het incrementele karakter van het oplossen van beleidsproblemen (Geul, 1996: 36). Een gematigd ambitieniveau van beleidsvoorstellen is daarom op zijn plaats, meent Geul.

Tevens meent Geul dat Kingdon erg gemakkelijk over de beleidsuitvoerders heen stapt. Die vormen een macht op zich of, om dan maar in de woorden van Geul te blijven, een onmisbare schakel in de beleidsketen (Geul, 1996).

Het resultaat van ‘the policy stream’ is dan ook een *short list of proposals* (Kingdon, 1995: 144). Anders gezegd: beleidsinitiatieven produceren, is vooral beleidsinitiatieven reduceren.

3.4.3 De Politics Stream

Kingdon concludeert dat de politics stream een eigen dynamiek en volgens eigen regels verloopt (Kingdon, 1995: 162). Met ‘regels’ wordt door Kingdon trouwens niet op min of meer vaste regels (zoals wettelijke voorschriften) gedoeld, maar op de manier waarop de politieke stroom, en dan vooral de federale overheid van de Verenigde Staten te Washington, doorgaans werkt (Kingdon, 1995: 145).

Er zijn een aantal factoren die beeldbepalend zijn voor de politieke stroom. De eerste factor is *national mood*⁴. Hier duidt Kingdon op het in ideologisch opzicht heersende klimaat in de Verenigde Staten (Kingdon, 1995: 146). National mood is niet hetzelfde als publieke opinie. Misschien is het beter om het begrip national mood in de zin zoals Kingdon het gebruikt, uit te leggen als een interpretatie en een verbijzondering van publieke opinie. Kingdon gelooft namelijk niet dat national mood en publieke opinie hetzelfde zijn omdat die eerste niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling vormt van de publieke opinie (Kingdon, 1995: 162). De national mood is veel eerder een verbijzondering daarvan. Politieke participanten interpreteren ‘de stand in het land’ uit diverse manieren: door gesprekken met hun achterban, door communicatiemiddelen zoals de post, door media zoals kranten of door dienstreizen in hun kiesdistrict (Kingdon, 1995: 162-163). Het ideologische klimaat wordt door niet gekozen politiek participanten als het ware ‘afgelezen’ door te luisteren naar hun politieke bazen (Kingdon, 1995: 149).

Wijzig het ideologische klimaat dan kan dat een grote impact hebben op de beleidsagenda of op de uitkomsten van het beleid (Kingdon, 1995: 146). Wijzigingen in ideologisch klimaat hebben het kenmerk dat ze de beleidsgemeenschap overstijgen. Een aardig voorbeeld wat Kingdon noemt, is het marktdenken dat begin jaren ’80 aan populariteit won (Kingdon, 1995: 146). Dat had onder meer gevolgen, maar niet exclusief, voor de beleidsgemeenschap rond de gezondheidszorg in de Verenigde Staten, maar ook voor de rest van het land:

“I think it is not related to the health field, really. There is a whole environment out there that is moving in that direction.” (Respondent aangehaald door Kingdon 1995: 146 die aangeeft dat het marktdenken zeker niet beperkt is tot de beleidsgemeenschap waar hij deel van uit maakt).

Kingdon beschrijft dat beleiduitkomsten in de Verenigde Staten ook en vooral de resultante is van de strijd om beleid door diverse georganiseerde politieke krachten. De georganiseerde politieke krachten vormen de tweede component van the political stream (Kingdon, 1995: 150).

Overigens zijn georganiseerde politieke krachten vaker georganiseerd *tegen* verandering in plaats van *voor* een beleidsinitiatief (Kingdon, 1995: 151). Kingdon verklaart dit door te wijzen op bestaande belangen die verdedigd worden. Veelal proberen politieke krachten hen onwelgevallige voorstellen te torpederen, door er in een vroegtijdig stadium al een dergelijke hypotheek op te leggen, dat er over het voorstel al niet eens meer serieus wordt nagedacht (Kingdon, 1995: 151). Tegenkrachten die juist wel beleidsverandering voorstaan, worden als het even kan geneutraliseerd door oppositie te organiseren. Een respondent van Kingdon die ooit een beleidsinitiatief wilde brengen, maar daar bij nader inzien toch maar vanaf zag, zegt hierover:

“If too many people get angry, it’s not worth it” (respondent aangehaald door Kingdon 1995: 151).

⁴ Vertalen valt soms niet mee. Hier is gekozen voor het weinig elegante ‘beleidsklimaat’ of wijzigingen in het ideologische klimaat. Deze termen worden door elkaar gebruikt.

Toch geeft het bestaan van sterke belangengroepen of andere politieke krachten tegen beleidsverandering geen enkele garantie dat er dan ook geen beleidsverandering gaat plaatsvinden (Kingdon, 1995: 163). Wanneer de national mood of het ideologisch klimaat omslaat of de samenstelling van de regering of het congres verandert dan is grote beleidsverandering ondanks krachtige oppositie van georganiseerde politieke krachten toch mogelijk.

Zelf noemen we hier het voorbeeld van de National Rifle Association (NRA). De NRA is een zeer machtige Amerikaanse wapenlobby met veel leden, financiële en politieke middelen. Vooral onder conservatief Amerika wordt erg gehecht aan het recht om een wapen te bezitten en de NRA komt op een krachtige wijze op voor die belangen. Ten tijde van de regering van Bush senior, een Republikein en conservatief, kwam er daarom geen beperkende wetgeving op het gebied van wapenbezit van de grond. Toen Bill Clinton het Witte Huis in handen kreeg, verslaptte de lobby van de NRA niet. Mede door focusing events die zeker het ideologisch klimaat in de Verenigde Staten beïnvloedde (Clinton, 2004: 898) lukte het Clinton om, ondanks een sterke lobby van NRA, om toch strengere wapenwetten tot stand te brengen. Het wapenbezit in de Verenigde Staten werd aan banden gelegd.

Een veranderende samenstelling van congres of regering kan beleidsverandering veroorzaken, maar vooral ook de beleidsagenda beïnvloeden (Kingdon, 1995: 163). Aangezien er grote belangen op het spel staan, zullen comités in het congres, naarmate een probleem belangrijker wordt geacht, strijden om zeggenschap over dat beleidsonderwerp. Zo kan het gebeuren dat een beleidsvoorstel door niet één maar door vier of vijf comités van het congres moet zijn goedgekeurd, wil het een meerderheid kunnen halen (Kingdon, 1995: 154).

De politieke stroom wordt door Kingdon uitgelegd als een toonbeeld van tegenstelling en strijd die zo eigen is aan het Amerikaanse politiek bestel. Toch worden er besluiten genomen door politieke actoren. Kennelijk is er onder bepaalde omstandigheden voldoende overeenstemming of zelfs consensus. Hoe komt dat? Kingdon verklaart dit, in scherp contrast met de beleidsstroom waar vele ideeën op creatief-intellectuele wijze worden gereduceerd tot enkele ideeën en waar het vooral aankomt op overtuigingskracht, door ruilhandel (Kingdon, 1995: 161-162). “Voor wat, hoort wat” luidt het adagium. Op de juiste wijze en op het juiste tijdstip ‘toeslaan’ is in de ogen van Kingdon belangrijk. Kingdon begint zijn uitleg hierover met een citaat:

“As I see it, people who are trying to advocate change are like surfers waiting for the big wave. You get out there, you have to be ready to go, you have to be ready to paddle. If you’re not ready to paddle when the big wave comes along, you’re not going to ride it in.”
(beleidsadviseur van een belangengroep, aangehaald door Kingdon, 1995: 165).

Beleidsverandering kan zich voordoen wanneer er een policy window geopend wordt (Kingdon, 1995:165) die policy entrepreneurs in staat stelt om hun oplossingen aan de man te brengen of om aandacht te vragen voor hun problemen. Een goed moment kiezen is van groot belang.

Kingdon probeert aan de hand van de surfmetafoor duidelijk te maken dat ideale omstandigheden voor beleidsverandering soms voorspelbaar zijn. Diverse oorzaken kunnen daar aan ten grondslag liggen. Het kan zijn dat het beleid volgens afspraken toe is aan vervanging. Een dergelijk goede ‘weersvoorspelling’ kan leiden tot een policy window. Een policy window laat zich omschrijven als een mogelijkheid voor voorstanders voor een voorstel om hun oplossingen aan de man te brengen of om aandacht te vragen voor hun problemen.

Toch kunnen er ook omstandigheden zijn waar de ‘weersverwachting’ ontbreekt of ongunstig lijkt voor beleidsverandering, maar er toch ideale omstandigheden voor beleidsverandering zijn (Kingdon, 1995: 165). Dat zijn ideale momenten voor voorstanders van beleidsverandering, om het in de woorden van Edelenbos en van Twist te zeggen, toe te slaan (Edelenbos en Van Twist, 1997: 28).

Volgens Kingdon doen zich dit soort situaties voor wanneer 2 of 3 van de stromen elkaar kruisen (Kingdon, 1995: 165). Oplossingen worden gekoppeld aan problemen die op voldoende steun kunnen rekenen van belangrijke politieke actoren (Kingdon, 1995: 194). De omstandigheden om ook daadwerkelijk tot beleidsverandering te komen, zijn het beste tijdens een policy window. Een policy window biedt aanhangers van een bepaald beleidsvoorstel een uitgelezen gelegenheid om hun voorkeursoplossingen op de politieke markt te brengen of om de aandacht te vestigen op problemen die hen aan het hart liggen. Maar policy windows zijn doorgaans schaars en van korte duur, wat deskundigheid en oplettendheid van partijen vereist. Er zijn individuen die zich bewust bezig houden met het koppelen van stromen; de beleidsentrepreneurs (Edelenbos en van Twist, 1997: 30-31). De strategie om een beleidsinitiatief erdoor te krijgen is als volgt. Men wacht tot het moment dat er een probleem voorbij komt waar het beleidsinitiatief aan gekoppeld kan worden. Of men wacht op een verandering in the political stream, bijvoorbeeld op een wijziging van de regering (Kingdon, 1995: 195) of op wisselingen in het heersende beleidsklimaat. Wanneer de omstandigheden optimaal zijn, slaat men toe. Timing is hierbij essentieel.

4 Tweede model van beleidsverandering: Sabatier

Paul Sabatier wordt in 1944 geboren in New York. Hij werkt na het volgen van een opleiding in het voortgezet onderwijs naar het buitenland. Daar werkt hij voor het Amerikaanse vredeskorp enkele jaren als onderwijzer in Togo. In 1968 keert hij terug naar de Verenigde Staten, waar hij aan de universiteit van Chicago een dissertatie schrijft over de relaties tussen sociale bewegingen en de overheid. In 1972 begint hij zijn wetenschappelijke loopbaan aan de Universiteit van Californië als universitair docent. Er volgt een benoeming als universitair hoofddocent en in 1984 wordt hij hoogleraar politieke wetenschappen bij het departement voor milieuvraagstukken. Deze leerstoel bekleedt hij thans nog steeds.

4.1 Introductie the advocacy coalition framework

Hoewel the advocacy coalition framework (ACF) in enkele decennia tot stand is gekomen door samenwerking van Paul Sabatier met een aantal collega's kunnen we Sabatier toch de geestelijk vader noemen van ACF. Het model is voortdurend aangepast naar aanleiding van kritieken en empirische onderzoeksresultaten. Om misverstanden te voorkomen zij hier opgemerkt dat hier het ACF zoals dat door Sabatier en Jenkins-Smith (1993) is ontwikkeld wordt besproken. Gemakshalve wordt aan eerdere versies van modellen van Sabatier en zijn collega's die hebben geleid tot het ACF voorbij gegaan.

In tegenstelling tot andere Amerikaanse theorieën over beleidsverandering, heeft het ACF wel enige Nederlandse wetenschappelijke aandacht gehad (Fenger, 2003: 123-131). Bij de beschrijving van het ACF-model van Sabatier is daarom vooral gebruik gemaakt van Fenger's publicatie, tenzij anders is aangegeven.

4.2 De hoofdelementen van the advocacy coalition framework

Zelf stelt Sabatier dat het ACF voortkomt uit drie fundamenteën. In de eerste plaats tracht het een alternatief te bieden voor de fasebenadering van beleidsprocessen die lange tijd dominant is geweest in de beleidswetenschappelijke literatuur. Ten tweede tracht Sabatier om te komen tot een synthese van 'top-down' en 'bottom-up' benaderingen van de uitvoering van beleid. Tenslotte is het ACF een poging om technische informatie een meer prominente plaats te geven in de theorievorming.

Het ACF is een model en daarmee een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid zoals Sabatier deze beziet. Dit model bestaat uit drie belangrijke onderdelen, namelijk:

- beleidssystemen;
- actoren binnen het beleidssysteem;
- de omgeving.

4.2.1 Beleidssysteem

Het eerste onderdeel is het beleidssysteem. Sabatier en Jenkins-Smith (1993: 24) omschrijven dit als een verzameling van actoren die betrokken zijn bij het oplossen van een beleidsprobleem. Deze notie vertoont sterke gelijkenis de notie van wat Kingdon beleidsgemeenschappen noemt (1995) of wat Baumgartner & Jones beleidsmonopolie noemen (Birkland, 2001: 227). Het gaat hier om twee tot vier 'advocacy coalitions' die hun belangen bij een bepaald beleidsonderwerp nastreven (Birkland, 2001: 224). Een advocacy coalition bestaat uit een groep actoren die een aantal gezamenlijke waarden en opvattingen delen. Deze groepen debatteren, strijden om beleid met andere advocacy coalitions en sluiten uiteindelijk compromissen (Birkland, 2001: 225). Policy brokers (door ons vertaald naar beleidsmakelaar en vergelijkbaar met wat Kingdon policy entrepreneurs noemt, zie blz. 37 van deze scriptie) trachten de strijd tussen de advocacy coalitions te begeleiden omdat zij er

een belang bij hebben dat er een besluit valt of dat er harmonie in het beleidssubstelsysteem bestaat (Birkland, 2001: 225). De meest voor de hand liggende reden voor het ontstaan van een beleidssubstelsysteem is gelegen in de reden dat een groep actoren ontevreden is over de wijze waarop een bestaand probleem wordt aangepakt. Uiteindelijk groeit de onvrede hierover tot zulke proporties, dat wordt besloten om een eigen beleidssubstelsysteem te gaan vormen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 24).

4.2.2 Actoren binnen het beleidssubstelsysteem

Net als Kingdon's stream methaphor gaat Sabatier's ACF er van uit dat er vele individuele en geïnstitutionaliseerde actoren betrokken zijn bij beleidsveranderingen en dat beleidsveranderingen langdurige processen zijn (Birkland, 2001: 225). Een beleidscoalitie bestaat doorgaans uit een groot aantal actoren (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 25). Een andere belangrijke karakteristiek van dit onderdeel van ACF is dat de *variëteit* van actoren groot is. Net als bij Kingdon (1995: 117) gaat Sabatier er van uit dat het om zowel officiële (dat wil zeggen tot de overheid behorende) actoren kan gaan als niet-officiële actoren zoals onderzoeksinstituten, belangrijke journalisten, het bedrijfsleven of buitenlandse actoren (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 25).

4.2.3 De omgeving

Beleidsverandering wordt in het ACF niet alleen verklaard door interacties in het beleidssubstelsysteem. Ook de omgeving kan hierbij een rol spelen (Birkland, 2001: 225). De omgeving wordt door Sabatier voorgesteld als bestaande uit relatief stabiele parameters en dynamische gebeurtenissen. Stabiele parameters zijn door actoren moeilijk te veranderen, dus zullen actoren zich er ook meestal niet aan wagen om dit te proberen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 20). Denk bijvoorbeeld aan de grondwet. Doorgaans zal deze niet eenvoudig door één actor te wijzigen zijn.

De dynamische gebeurtenissen in het model van Sabatier vertonen treffende gelijkenis met John Kingdon's streams methaphor (Birkland, 2001: 227).

Daarmee zijn de hoofdelementen van het ACF geschetst. Om een goed begrip van de hoofdlijnen van het ACF te hebben, is het goed om de meest belangrijke veronderstellingen die aan het ACF ten grondslag liggen hier kort te vermelden.

- Het ACF veronderstelt dat beleidsverandering alleen goed begrepen kan worden, indien we er van uit gaan dat beleidsveranderingsprocessen een lange tijd vergen.
- Beleidsverandering laat zich voor een belangrijk gedeelte verklaren door beleidsgericht leren. Sabatier (1993: 30) stelt dat beleidsvisies van de actoren uit drie niveaus bestaan. Het meest abstracte niveau is de diepe kern, bestaande uit de meest fundamentele overtuigingen van een actor. Het daarvan afgeleide, tweede niveau bestaat uit beleidsstrategieën en voorkeuren die nodig zijn om opvattingen van de diepe kern te verwezenlijken (Fenger, 2003: 127). Het laatste niveau bestaat uit secundaire aspecten. Het gaat dan om instrumentele beslissingen die nodig zijn om de beleidskern in een specifiek substelsysteem te implementeren. Samengevat:

	Deep (core) beliefs	Near (policy) beliefs	Secondary aspects
Defining characteristics	Fundamentele overtuigingen	Beleidsstrategieën	Instrumentele beslissingen

Tabel 2: Beliefs system (aangepast, red.) naar Sabatier & Jenkins-Smith (1993:31).

Een aanname van Sabatier en Jenkins-Smith (1993: 32) is dat actoren in een advocacy coalition het vaak eens zullen zijn over zaken die hun diepere kern raken. Over de wijze waarop deze deep core beliefs bereikt zouden moeten worden, zal men binnen een beleidscoalitie vaker van mening kunnen verschillen. Een fictief voorbeeld om dit te illustreren: het is voorstelbaar dat zowel de Waddenvereniging als Greenpeace het erover eens zouden kunnen zijn dat de natuur in de Waddenzee bescherming verdient. Het gaat hier om een tamelijk algemeen geformuleerde wens, maar het beschrijft wel treffend de diepere, achterliggende overtuiging van milieubelangengroeperingen.

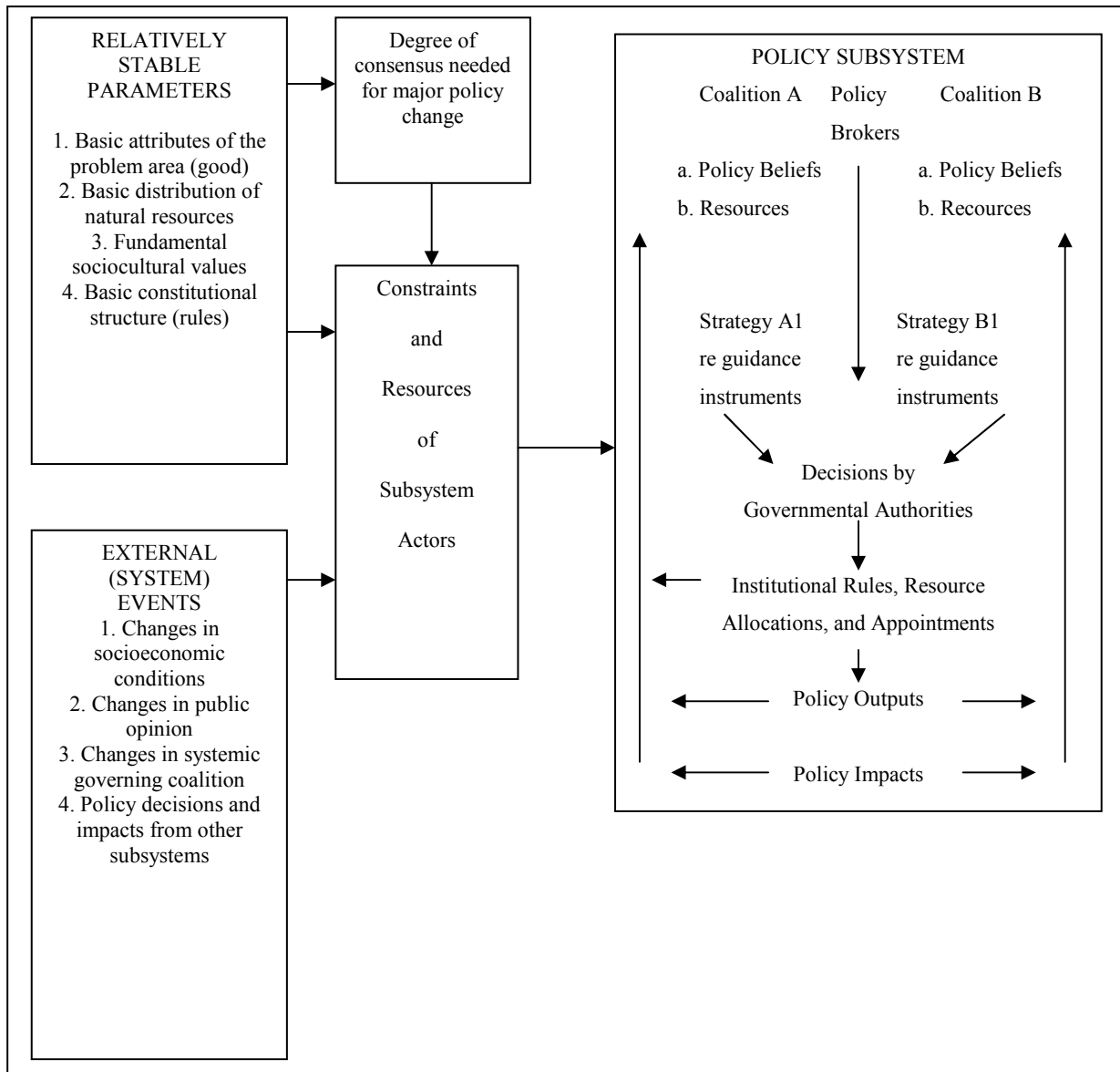
Sabatier en Jenkins-Smith (1993: 32) veronderstellen tegelijkertijd dat overeenstemming over deep core beliefs toch kan betekenen dat de meningen sterk uiteen kunnen lopen over de secundaire aspecten. Kijken we terug naar ons fictieve voorbeeld van Greenpeace en de Waddenvereniging. Laten we aannemen dat ze beide voor natuurbescherming pleiten van het wad. Dat neemt niet weg dat de ene actor –bijvoorbeeld Greenpeace - de instrumentele beslissing om te gaan boren naar gas in de Waddenzee niet acceptabel vindt, terwijl de Waddenvereniging dat wel acceptabel vindt.

Een centrale veronderstelling in het ACF is dat naarmate het niveau van de beleidsvisies meer abstract wordt, de stabiliteit van deze visies groter zal zijn. Dit betekent dat verandering van de beleidsvisies meer waarschijnlijk is bij de secundaire aspecten dan bij de visies uit de beleidskern en de diepe kern. De weerstand tegen processen van beleidsverandering kan worden verklaard uit de grote mate van stabiliteit van beleidsvisies.

Wanneer toch opvallende beleidsveranderingen plaatsvinden, komen deze voort uit veranderingen in de opvattingen op het niveau van de beleidskern. Sabatier spreekt in dit geval van beleidsgericht leren. Beleidsgericht leren kan zowel op individueel niveau als op collectief niveau (beleidscoalities) plaatsvinden. Beleidsgericht leren kan ontstaan door:

- veranderingen in de opvattingen van individuen;
- verspreiding van nieuwe opvattingen of inzichten;
- toetreding van nieuwe leden tot een beleidscoalitie;
- groepsdynamiek, bijvoorbeeld conflicten binnen de beleidscoalitie.

Beleidsgericht leren wordt in het ACF dus beschouwd als een belangrijke bron van beleidsverandering. Op dit moment zijn de hoofdelementen van het ACF benoemd en verklaard. Daarom kan nu het model worden gepresenteerd.



Figuur 5: The ACF (naar Sabatier en Jenkins-Smith 1993: 18).

4.3 Causale redeneringen binnen de advocacy coalition framework

Het ACF vindt zijn oorsprong in het werk van Paul Sabatier (1981) over beleidsimplementatie dat hij in samenwerking met Daniël Mazmanian heeft geschreven. Centraal in dit onderzoek staan de ontwikkeling en toetsing van voorwaarden voor een effectieve implementatie van beleid. Het uitgebreide causale model van beide auteurs, kan worden teruggebracht tot de volgende zes condities:

- het beleid moet heldere en consistente doelen stellen;
- het beleid is gebaseerd op een solide theorie waarin de belangrijkste beïnvloedende factoren en causale relaties worden gedefinieerd. Daarnaast geeft het beleid de uitvoerders voldoende invloed over de doelgroepen van beleid;
- het beleid structureert het implementatieproces op een zodanige wijze dat de kans dat uitvoerders en doelgroepen op een gewenste wijze zullen handelen, wordt gemaximaliseerd;

- de leiders van uitvoerende diensten beschikken over voldoende politieke- en managementkwaliteiten en zij ondersteunen de doelstellingen van het beleid;
- het beleid wordt tijdens de uitvoering ondersteund door de ontwerpers ervan;
- het beleid wordt in de loop van de tijd niet achterhaald door nieuw, conflicterend beleid of door veranderingen in sociaal-economische of politieke omstandigheden.

Het vroege werk van Sabatier en Mazmanian wordt geplaatst binnen de top-down traditie van beleidsonderzoek. Een belangrijk punt van kritiek op deze traditie is dat zij voorbijgaat aan de processen die zich daadwerkelijk op het uitvoerende niveau afspelen.

In een poging om deze kritiek te pareren, is het ACF in het midden van de jaren '80 van de vorige eeuw ontworpen en in de jaren daarna is het ACF vele malen aangepast.

Fenger (2003) observeert dat het ACF een negental hypothesen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) omvat die dienen ter verklaring van het verloop van processen van beleidsverandering. Deze worden eerst kort weergegeven en vervolgens systematisch toegelicht.

1. In controversiële beleidskwesties zullen de posities van voor- en tegenstanders over langere termijn stabiel zijn.
2. Beleidsvisies van actoren in een coalitie zullen vooral op het niveau van de beleidskern (policy core) een grote mate van consensus vertonen.
3. Een actor of coalitie zal, indien geconfronteerd met feiten of verschijnselen die zijn bestaande wereldbeeld aantasten, eerder het niveau van de secundaire aspecten aanpassen dan respectievelijk de beleidskern.
4. Uitgangspunten van beleid zullen niet fundamenteel veranderen, zolang de positie van de dominante beleidscoalitie niet verandert.
5. Veranderingen van de harde kern van een beleid zal zich niet voordoen bij de afwezigheid van veranderingen in de externe omstandigheden zoals sociaal-economische veranderingen of veranderingen in de publieke opinie.

Naast deze vijf hypothesen zijn er nog vier hypothesen die gaan over het leergedrag van beleidscoalities. In deze hypothesen wordt achtereenvolgens gesteld dat beleidsgericht leren tussen beleidscoalities het meest waarschijnlijk is:

6. als er een gematigd conflict tussen twee coalities bestaat;
7. als er beschikbare data van kwantitatieve aard zijn en de betrouwbaarheid van deze data hoog is;
8. als de problemen betrekking hebben op natuurlijke systemen met duidelijk identificeerbare variabelen in plaats van op politieke of sociale systemen;
9. als er een professioneel forum of platform is waarin leden uit verschillende coalities participeren.

Hypothese 1: In controversiële beleidskwesties zullen de posities van voor- en tegenstanders over langere termijn stabiel zijn.

Paul Sabatier legt uit dat gezamenlijke overtuigingen van actoren een functie hebben. Het verbindt hen aan elkaar in een advocacy coalition en kan daarom als een soort 'lijm' worden gezien (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 27). De eerste aanname van Sabatier is dan ook dat gezamenlijke overtuigingen op het niveau van de diepe kern ertoe doen omdat ze verbindend werken.

Wanneer het om eenvoudige beslissingen gaat, dan zal men geneigd om zo nu en dan van mening te veranderen. Bij de meer gewone, dagelijkse keuzen is dat ook relatief eenvoudig want de gevolgen zijn beperkt. Hoewel mensen trouw kunnen zijn aan bepaalde producten of merken uit de supermarkt, zal men zo nu en dan toch eens een nieuw of ander product uitproberen. Daar hoeft geen proces van een paar jaar vergelijkende studie aan vooraf te gaan.

Sabatier's tweede aanname veronderstelt dat dit bij ingrijpende beslissingen die de diepere overtuigingen van beleidsactoren raakt anders ligt. Het standpunt veranderen over meer wezenlijke zaken, ligt veel moeilijker meent hij. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om principiële kwesties (bijvoorbeeld: ben ik voor of tegen het opleggen van de doodstraf? Is actieve euthanasie toelaatbaar?) dan zal men minder snel van mening veranderen dan in kwesties wanneer het om meer alledaagse zaken gaat. Daarom is Sabatier's tweede aanname dat wanneer diepere overtuigingen spelen, veranderingen minder snel aan de orde zullen zijn (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 27). Deze twee aannamen vormen de basis van de eerste hypothese. Het ACF verwerpt daarom nadrukkelijk het idee dat politieke actoren enkel en alleen uit zouden zijn op korte termijn successen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 27).

Hypothese 2: Beleidsvisies van actoren in een coalitie zullen vooral op het niveau van de beleidskern (policy core) een grote mate van consensus vertonen.

Min of meer in het verlengde van de eerste hypothese ligt de tweede hypothese. In paragraaf 4.2 van deze beschrijving van Sabatier is het fictieve voorbeeld van Greenpeace en de Waddenvereniging aangehaald. Beiden zullen als diepe overtuiging milieubescherming voorstaan. Echter, op het niveau van secundaire aspecten kan men van mening verschillen. De ene actor kan dan gasboringen in de Waddenzee toelaatbaar achten, terwijl de coalitiepartner en mede-natuurbeschermer daar anders over denkt.

Hypothese 3 Een actor of coalitie zal, indien geconfronteerd met feiten of verschijnselen die zijn bestaande wereldbeeld aantasten, eerder het niveau van de secundaire aspecten aanpassen dan de beleidskern.

ACF veronderstelt dat de deep core beliefs als het ware resistent lijken voor veranderingen. Maar wat gebeurt er dan indien feiten⁵ zich aandienen die overtuigingen uit de diepe kern aantasten? Het ACF veronderstelt dat in die gevallen actoren of coalities eerder geneigd zullen zijn om secundaire aspecten aan te passen. Met andere woorden: men zal niet vlug geneigd zijn om van het geloof af te vallen. Er zijn een aantal oorzaken waardoor dit verschijnsel door Sabatier wordt verklaard (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 33).

Gezichtsverlies of verlies van reputatie kan een meer fundamentele wijziging van gedachten in de weg staan (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 33). Een andere oorzaak waarom men, tegen beter weten in, toch vast houdt aan het geloof kan gevonden worden in organisationele belangen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 33). Aan de advocacy coalitions verbonden organisaties bestaan vaak bij gratie van het bestaan van diepere overtuigingen. Wanneer de diepere overtuiging ter discussie komt te staan kan het bestaansrecht van de organisatie of de belangen van de organisatie in het geding komen. Druk vanuit de organisatie om toch vooral vast te houden aan de core beliefs kan grote vormen aannemen.

Hypothese 4 Uitgangspunten van beleid zullen niet fundamenteel veranderen, zolang de positie van de dominante beleidscoalitie niet verandert.

Beleidsverandering kan in het ACF begrepen worden als gevolg van twee processen. De eerste is de aanwezigheid van advocacy coalitions in het subsysteem. Deze zullen voortdurend proberen om hun diepere beleidsovertuiging te verwezenlijken (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 34). Meestal is een beleidsprogramma het resultaat van een compromis, maar Sabatier veronderstelt dat er altijd een dominante coalitie aanwezig is.

Het tweede proces is dat van system events; het gaat om veranderingen in sociaal-economische omstandigheden, veranderingen in de samenstelling van de regering of over

⁵ Feiten is wellicht een te algemene beschrijving. Als voorbeelden van feiten noemt Sabatier empirisch bewijs en in inconsistente standpunten of meningen (Sabatier & Jenkins-Smith 1993; 33).

beleidsbeslissingen door andere beleidssubsystemen (Sabatier & Jenkins-Smith, 193: 34). Deze hypothese veronderstelt dat, zo lang de dominante beleidscoalitie niet verandert, de uitgangspunten van beleid niet zullen wijzigen. Sabatier verklaart dit door onveranderde diepere overtuigingen want die zullen niet gauw door de dominante actoren worden verlaten (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 34).

Hypothese 5 Veranderingen van de harde kern van een beleid zal zich niet voordoen bij de afwezigheid van veranderingen in de externe omstandigheden zoals sociaal-economische veranderingen of veranderingen in de publieke opinie.

Niet-dominante beleidscoalities zullen proberen om meer zeggenschap te krijgen en hopen op een meer prominente positie in het beleidssubstelsysteem. Daarvoor zijn ze afhankelijk van veranderingen door externe omstandigheden. Die zullen aangegrepen worden om beleidsgericht te leren (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, 35). Dat kan tot gevolg hebben dat elementen van de niet-dominante coalitie steeds meer voet aan de grond krijgen. Hoe reageert een dominante coalitie daar op? Wanneer een niet-dominante coalitie steeds meer voet aan de grond krijgt, zal dat ten koste gaan van de dominante beleidscoalitie. Veelal wordt er door een dominante beleidscoalitie dan ook gereageerd door elementen van de niet-dominante beleidscoalitie over te nemen in de eigen dominante secundaire overtuigingen. (*secondary aspects*).

Hypothesen ten aanzien van beleidsgericht leren

Vervolgens veronderstelt Sabatier dat er een aantal omstandigheden zijn waarin beleidsgericht leren waarschijnlijk is (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 50-54).

Beleidsgericht leren is het meest waarschijnlijk als:

Hypothese 6: Als er een gematigd conflict tussen twee coalities bestaan.

Hypothese 7: Als er beschikbare data van kwantitatieve aard zijn en de betrouwbaarheid van deze data hoog is.

Hypothese 8: Als de problemen betrekking hebben op natuurlijke systemen met duidelijk identificeerbare variabelen in plaats van op politieke of sociale systemen.

Hypothese 9: Als er een professioneel forum of platform is waarin leden uit verschillende coalities participeren.

Wanneer coalities met elkaar strijden om beleid en ze allebei in min of meerdere mate in staat zijn om een debat te voeren dan is de kans groot dat er beleidsgericht geleerd wordt (Hypothese 6). Wat daarbij helpt is het beschikbaar hebben van betrouwbare gegevens over het beleidsprobleem. Betrouwbare gegevens hebben het kenmerk dat ze door diverse partijen worden geaccepteerd. Als voorbeeld kan hier wellicht het overheidsbeleid ten aanzien van roken worden genoemd. Indien vele wetenschappers het niet eens zijn over de (schadelijke) gevolgen van roken voor de gezondheid is de kans op intensieve bemoeienis van de overheid om gezondheidsschade te beperken niet voor de hand liggend. Argumenten van de rooklobby en argumenten van de anti-rooklobby zullen elkaar in evenwicht houden.

Wanneer echter nieuw onderzoek onomstotelijk en onbetwist vaststelt dat roken gezondheidsschade veroorzaakt, kan verandering optreden. Voor de rooklobby valt gezondheidsschade dan veel moeilijker te ontkennen. In deze omstandigheid is beleidsgericht leren meer voor de hand liggend.

Hypothese 8 borduurt in feite voort op hypothese 7. Hypothese 9 veronderstelt dat beleidsgericht leren meer voor de hand liggend is bij het bestaan van een professioneel forum. Volgens Sabatier voldoet een professioneel forum aan minimaal twee eisen:

1. het forum bestaat uit diverse professionals uit verschillende beleidscoalities;

2. het debat is professioneel; professionele normen uit de beroepsgroepen die deelnemen zijn maatgevend (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 54-55).

4.4 Beleidsverandering volgens de advocacy coalition framework

Het ACF-model is gebaseerd op het idee dat belangengroepen georganiseerd zijn in een beleidsgemeenschap binnen een bepaald beleidsdomein. Meestal gaat het om twee tot vier groepen die een coalitie vormen in een bepaald beleidsdomein. De coalitie is gebaseerd op een gedeelde set van waarden en overtuigingen. Deze groepen nemen deel aan het debat, waarbij strijd wordt gevoerd om beleidsbeslissingen en men streeft naar het sluiten van compromissen.

De strijd tussen de coalities wordt begeleid door beleidsmakelaars, die een belang hebben bij het oplossen van het probleem. Dit belang kan liggen in overtuigingsgronden of in het behouden van politieke stabiliteit in het systeem. Het succes van deze beleidsmakelaars hangt af van de mate waarin zij compromissen kunnen sluiten die niet bedreigend zijn voor de waarden en overtuigingen van de coalities. Als er geen ruimte is voor compromissen omdat de coalities te ver gepolariseerd zijn is er weinig kans op beleidsverandering.

Net als de streams metaphor van Kingdon houdt de ACF theorie rekening met verschillende actoren, en wordt het maken van beleid beschouwd als een zichzelf herhalend proces. Het ACF is uitgebreider dan de streams metaphor omdat in ACF ook rekening wordt gehouden met de mechanismen van beleidsverandering (en niet alleen de mogelijkheid tot verandering zoals Kingdon doet) en de invloed van implementatie en feedback wordt meegenomen.

5 Derde model van beleidsverandering: Baumgartner & Jones

Frank Baumgartner werkt als professor bij de faculteit politieke wetenschappen van Penn State University. Bryan Jones is directeur van de faculteit politieke wetenschappen van de universiteit van Washington. In 1993 publiceerden ze *Agendas and instability in American Politics* en dat is hun tot nu toe meest bekende en invloedrijke werk. In dit boek presenteren Baumgartner & Jones het punctuated equilibrium model.

5.1 Introductie the punctuated equilibrium theory

Dit model biedt een alternatieve verklaring voor veranderingen in beleid in de Verenigde Staten. De tot dan toe bekende verklaringen voor beleidsveranderingen gaan in de ogen van Baumgartner & Jones ten onrechte uit van een aantal veronderstellingen, waaronder:

- de veronderstelling dat de aanwezigheid van de meest belangrijke actoren bij veranderingen in beleid (al dan niet verenigd in een beleidsmonopolie) stabiel is gedurende langere tijd;
- de veronderstelling dat beleidsverandering meestal een incrementeel procesverloop kent;
- de veronderstelling dat beleidsverandering een moeizaam proces is, dat door behoedzaamheid, conservatieve krachten en *countermobilisation* maar moeizaam op gang komt.

De kritiek van Baumgartner & Jones komt er op neer dat een beschrijving van het beleidsveranderingsproces door uit te gaan van de bovenstaande veronderstellingen onvolledig en onjuist is (1993: 5). In plaats daarvan presenteren Baumgartner & Jones een model dat een verklaring biedt voor lange perioden van beleidsstabiliteit die worden afgewisseld met korte perioden van grote beleidsveranderingen (1993: 3). Dat model wordt het punctuated equilibrium model genoemd. De naam punctuated equilibrium is overigens afkomstig uit de evolutionaire biologie. De Amerikaanse paleontoloog Stephen Jay Gould (1941-2002) heeft onder andere gewerkt aan de evolutietheorie⁶. Zijn belangrijkste bijdrage is de theorievorming over het ‘punctuated equilibrium’ uit 1972. Tot op dat moment werd door de wetenschap aangenomen dat evolutie een geleidelijk proces was. Aan deze veronderstelling kleefde echter één groot probleem, omdat van een aantal fossielen geen ‘tussenvormen’ werden gevonden. De wetenschap kon de evolutionaire overgang van de ene periode naar de andere niet langs de weg van de geleidelijkheid verklaren en men sprak daarom van een *missing link*.

Jay Gould veronderstelde dat lange perioden waarin de evolutie zich geleidelijk ontwikkelt, kunnen worden afgewisseld met korte perioden waarin de evolutie zich *met grote sprongen* ontwikkelt. Een geleidelijke ontwikkeling kan *punctuated* raken; waarna een korte periode volgt van grote veranderingen. Wanneer deze periode heeft plaatsgevonden, zullen veranderingen weer geleidelijk plaatsvinden.

Baumgartner & Jones veronderstellen dat hetzelfde gezegd kan worden over beleidsverandering. Het punctuated equilibrium model gaat er van uit dat beleidsverandering over langere perioden een incrementele of geleidelijke ontwikkeling kent. Deze geleidelijke ontwikkeling wordt van tijd tot tijd doorbroken. Wanneer dat gebeurt, verandert het beleid met grote sprongen. In dat geval vinden gedurende korte tijd grote veranderingen plaats. Na

⁶ Deze informatie is afkomstig van de website www.natuurinformatie.nl

afloop van deze korte doorbroken periode (punctuated equilibrium) zal weer een langere periode aanbreeken waarin het beleid weer geleidelijk verandert.

5.2 De hoofdelementen van de punctuated equilibrium theory

Baumgartner & Jones verklaren beleidsverandering door tegelijkertijd te kijken naar beleidsmonopolies en agendavorming (1993: 5). In de bestuurskundige wetenschap zijn beleidsmonopolies en agendavorming al uitgebreid bestudeerd, maar volgens Baumgartner & Jones werden deze processen steeds, ten onrechte, afzonderlijk benaderd.

“To date, the study of policy subsystems has not been integrated with agenda setting models” (idem: 5). De benadering van beide auteurs probeert beleidsmonopolies en agendavormingsprocessen wel met elkaar in verband te brengen. In de ogen van Baumgartner & Jones kan de één niet zonder de ander. Wanneer een onderwerp een hogere of lagere status op de beleidsagenda krijgt, zal de samenstelling van het beleidsmonopolie veranderen. Of andersom: wanneer nieuwe deelnemers toegang krijgen tot het beleidsmonopolie, kan dat gevolgen hebben voor de status van het beleidsonderwerp op de agenda. In de ogen van Baumgartner & Jones kan het proces van beleidsverandering daarom niet volledig verklaard worden door afzonderlijk te kijken naar agendavorming of beleidsmonopolies.

Baumgartner & Jones hebben een ander punt van kritiek dat eveneens een belangrijk vertrekpunt vormt voor de punctuated equilibrium benadering. Bestuurskundigen en andere wetenschappers trekken verregaande conclusies door te kijken naar afzonderlijke processen van agendavorming of het ontstaan of afbrokkelen van beleidsmonopolies over een te korte tijdsperiode.

De auteurs vinden het bezwaarlijk dat er door de wetenschap, door te kijken naar processen gedurende een zeer korte tijdsperiode, structurele arrangementen (idem: 3) tussen bijvoorbeeld politieke elites, uitvoeringsorganisaties en belangengroeperingen worden verondersteld. Baumgartner & Jones vinden dat misleidend (idem: 39).

In de ogen van Baumgartner & Jones is het veronderstellen van structurele arrangementen misleidend, omdat er weinig of nooit stabiele perioden voorkomen. Wie over langere perioden naar deze structurele arrangementen kijkt, zal zien dat ze van tijd tot tijd dramatisch veranderen. Van structurele arrangementen is in de ogen van beide auteurs dan ook nauwelijks sprake. Baumgartner & Jones menen dan ook dat, ten onrechte, de kwetsbaarheid van deze structurele arrangementen ontgaat aan beleidswetenschappers (idem: 3).

5.3 Causale redeneringen binnen de punctuated equilibrium theory

Lang is aangenomen dat de mobilisatie van een groep leidt tot een tegenbeweging van een andere groep (Baumgartner & Jones, 1993: 4). Dit is echter niet altijd het geval. Grote politieke beslissingen met jarenlange gevolgen worden ook genomen zonder dat er een tegenbeweging is. In deze situaties zijn politici massaal enthousiast over een bepaald idee voor beleid, en creëren ook de bijbehorende instituten daarbij. Er is sprake van een continue beweging in beleidssubsystemen, ze worden opgebouwd en weer afgebroken. Als de beleidssubsystemen sterk zijn, kan er sprake zijn van een incrementeel proces. Worden de systemen gecreëerd of afgebroken, dan is de kans op dramatische en zelfversterkende beleidsveranderingen aanwezig (Baumgartner & Jones, 1993: 6).

Beleidsmonopolie

Wat is nu een beleidsmonopolie? Een beleidsmonopolie bestaat uit een institutionele structuur (1993: 7) die bepaalt wie mogen meepraten over beleidsontwikkelingen op een bepaald beleidsterrein. Beleidsmonopolies willen zichzelf in stand houden. Een Nederlands voorbeeld

hiervan is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het is duidelijk, dat de VNG vindt dat ze een goede gesprekspartner is van de Rijksoverheid als het gaat om issues die het lokaal bestuur aangaan. De VNG zal bijvoorbeeld niet vlug suggereren dat de minister er ook verstandig aan doet om ook nog even te praten met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters als het gaat over de positie van gemeentebestuurders, omdat ze dan haar eigen machtspositie in het monopolie aantast.

Baumgartner & Jones vatten het pakkend samen: *“clearly, everyone wants a policy monopoly”*.

Beleidsmonopolies hebben twee belangrijke karakteristieken:

1. er is een afgebakende institutionele structuur die verantwoordelijk is voor het maken van beleid en de toegang tot het beleidsproces beperkt;
2. er is een sterk ideaal verbonden met de institutionele structuur (Baumgartner & Jones, 1993: 7).

De idealen die vertegenwoordigd worden door de beleidsmonopolies (de tweede karakteristiek) zijn basiswaarden die eenvoudig over te brengen zijn. Denk hierbij aan waarden als vooruitgang, economische groei, gelijkheid. Niemand kan deze basiswaarden betwisten. Lukt het een groep anderen er van te overtuigen dat zij deze waarden nastreven door hun activiteiten dan kan er een beleidsmonopolie ontstaan.

Het creëren van een positief beeld (het beleidsimago) draagt bij aan het ontstaan van een beleidsmonopolie. Wanneer een positief beeld over de oplossing van een beleidsprobleem is geaccepteerd, zal ook de overheid omstandigheden creëren waarin aan de oplossing gewerkt kan worden. Er komt een institutionele structuur waarbinnen de instituties die het meest betrokken zijn bij het promoten van het ideaal betrokken worden bij de beleidsvorming.

Deelname aan deze structuur wordt door twee dingen bepaald:

1. formele of informele regels ontmoedigen de deelname van partijen die niet direct betrokken zijn;
2. de beeldvorming van het ideaal is zo positief dat niet deelnemende partijen alleen steun verwerven bij andere, niet-betrokkenen.

Door deze twee mechanismen houdt een beleidsmonopolie zichzelf in stand. Baumgartner & Jones zetten hier vanuit een democratisch oogpunt vraagtekens bij. Een beleidsmonopolie biedt beleidsmakers de vrijheid om, achter de bescherming van een institutionele structuur en een, zelf gecreëerd, positief beleidsimago, dingen te doen zonder dat zij daarvoor verantwoording hoeven af te leggen aan het publiek. In het open Amerikaanse politieke systeem is zo iets echter moeilijk vol te houden. Beleidsmonopolies worden voortdurend opgebouwd en afgebroken. Het afbreken van een beleidsmonopolie wordt meestal veroorzaakt door een wijziging in de interesse voor een onderwerp. Degenen die voorheen geen interesse hadden hebben dat nu wel. Deze hernieuwde belangstelling komt voort uit een nieuw begrip over het onderwerp (Baumgartner & Jones, 1993: 8). Deze hernieuwde belangstelling uit een andere hoek biedt overigens geen garantie dat het bestaande beleidsmonopolie ook daadwerkelijk afbrokkelt. De gevestigde orde zal terugvechten door duidelijk te maken dat het oorspronkelijke imago van het beleidsprobleem nog steeds de juiste is. Deze gevestigde orde is bovendien al ingebed in het bestaande politieke systeem en beschikt daarmee over diverse hulpmiddelen. Ditzelfde kan echter ook gelden voor de nieuwe actor. Deze nieuwe actor kan over dezelfde middelen beschikken die echter op een ander beleidsterrein liggen. Zelfs als dit niet zo is kan de nieuwe actor in staat zijn het bestaande beleidsmonopolie af te breken, bijvoorbeeld door het voeren van een media campagne.

Agenda-setting en equilibrium

De modellen die ten grondslag liggen aan het maken van beleid zijn gebaseerd op twee principes:

1. incrementalisme;
2. negatieve feedback (Baumgartner & Jones, 1993: 9).

Incrementalisme kan het gevolg zijn van een bewuste wijze van besluiten nemen.

Beleidsmakers maken beperkte veranderingen (die indien nodig ongedaan gemaakt kunnen worden) in de status-quo omdat zij slechts beperkt de gevolgen van hun beslissingen kunnen overzien. Incrementalisme kan ook het gevolg zijn van het principe van *countermobilisation*. Daar waar de ene groep aan invloed wint, zal de andere groep actie ondernemen om zichzelf daartegen te beschermen. Door dit mechanisme van negatieve feedback zullen de veranderingen ten opzichte van de huidige status-quo niet groot zijn (Baumgartner & Jones, 1993: 9).

Dit zorgt voor een zelfcorrigerend systeem. Dit -conservatieve- beeld impliceert dat er geen grote beleidsveranderingen plaats vinden. Er vindt immers altijd een correctie plaats die zorgt dat de status-quo gehandhaafd blijft (Baumgartner & Jones, 1993: 10).

Tocht vinden er in de praktijk wel degelijk plotselinge beleidsveranderingen plaats.

Onderwerpen die nu in de kranten en hoog op de politieke agenda staan, werden een maand geleden nog genegeerd. De oorzaken van deze plotselinge aandacht kunnen gelegen zijn in een focusing event, campagnes door belangengroepen of een toespraak door een *public official* (iemand met enig gezag die werkzaam is in het openbaar bestuur). Soms is er sprake van een systeem waarin er gelijktijdig om verschillende zaken wordt gevraagd, maar de leiders van het systeem kunnen zich slechts met één ding tegelijk bezighouden (Baumgartner & Jones, 1993: 10). Frank Baumgartner heeft dit in zijn lezing op 17 maart 2005 in Utrecht toegelicht met het volgende voorbeeld: *“Op het moment dat ik nu deze lezing sta te geven, kan ik mij niet bezighouden met een partijtje tennis.”* Het gaat er dus om hoe een bepaald onderwerp de aandacht trekt van de beleidsmakers, de *agenda-setting*. Om bij het voorbeeld van Frank Baumgartner te blijven; wat heeft hem ertoe doen besluiten om de lezing te geven in plaats van een partijtje tennis te spelen? Volgens Baumgartner & Jones vormen de mechanismen van negatieve feedback en agendabepaling de basis voor het proces wat leidt tot lange perioden van relatieve stabiliteit en korte onderbrekingen van grote verandering (Baumgartner & Jones, 1993: 10).

Baumgartner & Jones beschrijven hun zoektocht naar een definitie van een equilibrium. Zij komen uiteindelijk tot de conclusie dat een eenduidige definitie voor een equilibrium in het politieke domein niet te geven valt (Baumgartner & Jones, 1993: 15). Zij gaan daarom uit van een aanname over de staat van equilibrium in het politieke domein⁷. De aanname is dat politieke systemen nooit in een algemene staat van equilibrium zijn. Dit betekent echter niet dat er sprake is van een constante chaos. Stabiliteit over langere perioden van tijd wordt veroorzaakt door de bestaande structuur van politieke instituten en de definitie van beleidsproblemen die door de instituten worden beheerd. Dat biedt geen garantie voor een equilibrium. Een verandering in de definitie van beleidsproblemen kan namelijk een destabiliserend effect hebben. Dit kan ook het geval zijn indien er een verandering in de institutionele structuur (door een verandering in regels, positie of zeggenschap) optreedt. Met andere woorden; de definitie van een beleidsprobleem is bepalend voor de mate van stabiliteit.

⁷ Zoals Baumgartner & Jones (1993: 18) zelf aangeven: ‘The precise definition of equilibrium is less important (...) than are questions of stability and change. We have adopted the terminology of punctuated equilibrium because it evokes the images of stability interrupted by major alterations to a system.’

Positieve feedback

Naast het mechanisme van negatieve feedback is er ook een mechanisme wat door Baumgartner & Jones wordt uitgelegd als *positieve feedback*. Hier is sprake van een versterkend effect in plaats van een tegenkracht zoals bij negatieve feedback. Bij positieve feedback zijn de ingezette veranderingen onomkeerbaar en is elke verandering groter dan de vorige (Baumgartner & Jones, 1993: 16). Een andere vorm van positieve feedback is wanneer beleid zich verspreidt door verschillende politieke systemen. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van programma's die economische groei in een regio moeten stimuleren. De verschillende staten zagen dit als een mogelijkheid om met elkaar te concurreren waardoor de ene na de andere staat zich richtte op de ontwikkeling van dit soort programma's (Baumgartner & Jones, 1993: 17). Er is een verzadigingspunt bij dit soort bewegingen, op een gegeven moment heeft iedereen het nieuwe beleid opgepakt en stopt de beweging. De beweging van positieve feedback is een andere dan die van negatieve feedback. Bij positieve feedback leidt een impuls niet tot een tijdelijke beweging weg van het centrum waarna deze weer terugveert, maar komt er juist een nieuw stabiel punt. Vaak wordt deze beweging gevolgd door een langere periode van stabiliteit. Deze bewegingen, van negatieve en positieve feedback, wisselen elkaar af.

Attention, apathy and punctuated equilibrium

Zoals al eerder aangegeven betekent de afwezigheid van een volledig equilibrium niet dat er chaos is. Baumgartner & Jones geven aan dat het bestaan van gedeeltelijk equilibrium wel mogelijk is. Deze worden in stand gehouden door het evenwicht in de verdeling van de aandacht tussen bepaalde issues en de afwezigheid van belangstelling voor een bepaald issue dat door een beleidssubstelsysteem behandeld wordt (Baumgartner & Jones, 1993: 18). De verdeling van de aandacht voor beleidsissues (de voorkeuren) vormen een belangrijke bron van stabiliteit. Omdat de specialisten op een bepaald gebied zich ook bezighouden met het beleid op dat gebied, en vaak een voorkeur voor dezelfde beleidsrichting hebben, is het systeem stabiel. Een potentiële bedreiging voor deze stabiliteit wordt gevormd door de grote groep burgers die onverschillig tegenover het gevoerde beleid staan. Wanneer zij er van kunnen worden overtuigd dat het ingezette beleid ook van invloed op hen kan zijn, kunnen zij gemobiliseerd worden om zich met het beleid te gaan bezighouden. Binnen het beleidssubstelsysteem komen dan ook andere voorkeuren aan de orde (Baumgartner & Jones, 1993: 19).

Omdat de regering aan zoveel verschillende onderwerpen aandacht moet besteden, wordt de besluitvorming op het gebied van de minder belangrijke onderwerpen gedelegeerd aan beleidssubsystemen, er is dan sprake van *parallel processing*. De tegenhanger hiervan, *serial processing*, is slechts mogelijk voor een beperkt aantal onderwerpen. Degenen die aandacht willen voor hun beleidsprobleem, moeten er dus voor zorgen dat hun probleem niet gedelegeerd wordt, maar op de beslisagenda van de regering terechtkomt. Deze verschuiving vindt meestal plaats wanneer er een grotere mate van aandacht is voor een onderwerp. Een plaats op de agenda kan gevolgd worden door grote beleidswijzigingen. Policy entrepreneurs zullen daarom hun uiterste best doen om iets wel of juist niet op de agenda te krijgen. De aandacht voor een beleidsprobleem komt via de media tot uiting. De media volgen daarin een grillig patroon: of er is totaal geen aandacht voor een onderwerp, of juist extreem veel. Hierbij treedt tevens het verschijnsel van na-apen op, de een kopieert de berichtgeving van de ander. Baumgartner & Jones geven hierbij tevens aan dat er tijdens een periode van extreme media-aandacht ook een bepaalde mate van beleidsverandering te verwachten is.

Policy image and institutional venue

Hoe beleid begrepen wordt en hoe er over gediscussieerd wordt is het *beleidsimago*. Het is onmogelijk voor alle mensen om kennis te hebben van of geïnteresseerd te zijn in beleid. De specialisten op een bepaald beleidsterrein hebben daarom een voorsprong. Om meerdere mensen kennis te laten nemen van het beleid en het beleid tegenover een groep te rechtvaardigen, wordt het beleid op een eenvoudige manier weergegeven, vaak met behulp van symboliek.

Beleed heeft vaak meerdere effecten, waardoor er verschillende beleidsimago's mogelijk zijn. Een beleidsimago bestaat uit twee onderdelen:

1. een empirische component;
2. een evaluatieve component, of de toonzetting.

De toonzetting is een belangrijk element in de ontwikkeling van beleid. Een beleidsmonopolie steunt op een positief beleidsimago. Een verandering in de toonzetting door invloedrijke actoren, zoals de media, zijn vaak een voorbode voor veranderingen in mobilisatie. Zoals eerder vermeld biedt de mobilisatie van mensen die voorheen niet geïnteresseerd waren een mogelijkheid voor beleidsverandering. De politieke strijd bestaat uit het bepalen wiens beleidsimago als geaccepteerde verklaring wordt beschouwd. Dit is belangrijk omdat dat de vervolgstap, namelijk actie door de overheid, bepaalt.

Het plaatsen van een probleem op de publieke agenda betekent niet dat er een specifieke oplossing komt. Het is daarom aan de beleidsondernemer om ervoor te zorgen dat de gewenste oplossing gekoppeld wordt aan het probleem. Ook hier is het beleidsimago van belang. Dat bepaalt namelijk de 'beste' oplossing voor het gesignaleerde probleem.

Om issues op de agenda te rijgen kunnen verschillende strategieën worden gevolgd. Men kan proberen om het debat te beperken in een bepaalde groep of juist uit te breiden. Het kan nuttig zijn om de groep waarbinnen het debat wordt gevoerd uit te breiden op het moment dat de verwachting is dat daarmee juist meer medestanders voor het beleid gevonden worden.

Andersom kan het goed zijn het debat zoveel mogelijk te beperken zodat er geen inmenging van groepen plaatsvindt die wellicht negatief tegenover het beleid staan. Om de aandacht van een bepaalde policy venue te trekken wordt daarom het beleidsimago aangepast.

Policy venues

Naast de wijze waarop tegen beleid wordt aangekeken, het beleidsimago, zijn er ook instanties die zich bezighouden met specifiek beleid. Door Baumgartner & Jones wordt dit de *policy venue* genoemd (1993:31). Het beleidsimago kan verschillen, afhankelijk in welk policy venue het wordt gezien. Dit kan leiden tot verschillen in beleid. Het kan dus voor policy entrepreneurs aantrekkelijk zijn om beleidsproblemen onder de aandacht van een andere policy venue te brengen, zodat de door hun gewenste beleidsverandering mogelijk is. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk. Het kan zijn dat sommige soorten beleid zo nauw verbonden zijn met een bepaalde policy venue, dat verandering zeer onwaarschijnlijk is. Voor andere soorten beleid is de verbinding tussen beleid en policy venue veel minder duidelijk. Dat biedt ruimte voor verandering. Deze verschuivingen kunnen optreden tussen verschillende instituties maar ook tussen verschillende niveaus van de overheid, bijvoorbeeld de landelijke en lokale overheid.

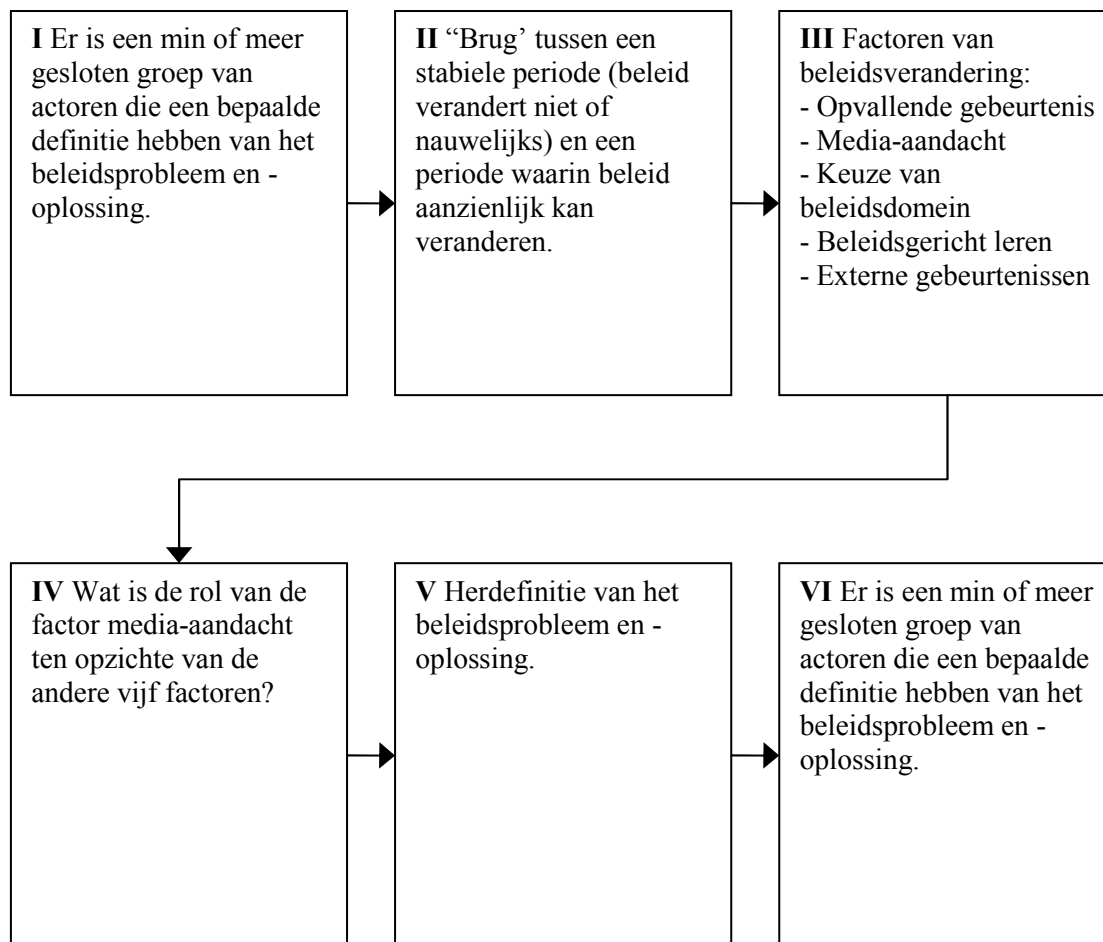
De interactie tussen policy venue en beleidsimago wordt gekenmerkt door het mechanisme van positieve feedback (Baumgartner & Jones, 1993: 37). Treedt er een verandering op in de policy venue, dan wijzigt ook het beleidsimago. Dit leidt weer tot een verdere verandering in de policy venue, omdat andere groepen geïnteresseerd raken, etc. Dit mechanisme kan echter ook de huidige status-quo versterken. Wanneer er geen mogelijkheid is om het policy image te veranderen, dan blijft de policy venue in stand.

5.4 Beleidsverandering volgens de punctuated equilibrium theory

Baumgartner & Jones hebben een alternatief concept geproduceerd om te kijken naar beleidsveranderingen. Zij menen dat beleidsmonopolies gedurende langere perioden van tijd stabiel van aard zijn. Deze stabiliteit kan doorbroken worden. Als dat gebeurt, zijn gedurende kortere tijd relatief grote beleidsveranderingen voor de hand liggend. Maar ook de samenstelling van en machtsverhoudingen binnen het beleidsmonopolie zullen ingrijpend wijzigen. Media spelen in de punctuated equilibrium gedachte een belangrijke rol. Naarmate belangstelling voor een onderwerp in de media toeneemt, zal een relatief gesloten beleidsmonopolie dat vooral gericht is om zichzelf in stand te houden veranderen. Nieuwe actoren treden toe waardoor de samenstelling verandert. Beleidsonderwerpen worden door het 'nieuwe' monopolie op een andere manier gedefinieerd. Als dit gebeurt, ligt beleidsverandering voor de hand.

6 Een model van beleidsverandering

In hoofdstuk 3 is Kingdon's streams methaphor als concept voor beleidsverandering besproken. Hij voorziet kans op beleidsverandering wanneer verschillende stromen elkaar kruisen. Sabatier's advocacy coalition framework, besproken in hoofdstuk 4, noemt beleidsgericht leren als een belangrijke factor van beleidsverandering. Baumgartner & Jones, besproken in hoofdstuk 5 geven aan dat er van langdurig stabiele beleidsmonopolies nauwelijks sprake is. Door het ontstaan van nieuwe monopolies en het afbrokkelen van oude beleidsmonopolies ontstaat er ruimte voor beleidsverandering. Om de factoren die leiden tot beleidsverandering binnen het openbaar bestuur in samenhang met elkaar te kunnen bestuderen, is een theoretisch kader noodzakelijk. Een synthese van de hiervoor besproken Amerikaanse theorieën biedt dit kader. Deze synthese leidt tot een model voor beleidsveranderingsprocessen in Nederland. Het model en de keuzen die gemaakt zijn bij het ontwikkelen van dit model, worden hieronder toegelicht. Het model ziet er als volgt uit:



Figuur 6: Grafische weergave van het model volgens Van Asperdt en Van der Velden.

Figuur 6 geeft ons model weer. Uit de drie theorieën die we behandeld hebben zijn bovenstaande fasen van beleidsverandering met dezelfde kenmerken af te leiden. Alle theorieën starten met een uitgangspositie, een periode van stabiliteit, waarin een gesloten groep van actoren het beleid bepaalt (I). Door diverse oorzaken kan de stabiele periode bedreigd worden (II). Het kan zijn dat de gevestigde orde zich met succes weet te weren tegen de dreigende verandering waardoor er geen tot nauwelijks beleidsverandering optreedt. Het kan echter ook zijn dat de omstandigheden dusdanig gunstig zijn voor verandering dat de

gevestigde orde daar geen weerstand tegen kan bieden en er een grote mate van beleidsverandering mogelijk is. De factoren die beleidsverandering kunnen veroorzaken zijn afgeleid uit de drie behandelde theorieën en zijn weergegeven in blok III. Omdat dit onderzoek zich specifiek richt op de invloed van de factor media-aandacht als factor voor beleidsverandering hebben wij deze apart in het model opgenomen (IV). Alledrie de theorieën erkennen dat perioden van verandering eindig zijn. Dat komt doordat er een herdefinitie van het beleidsprobleem plaatsvindt (V). Op basis van deze herdefinitie vormt zich een nieuwe groep van actoren die bepalend zijn voor het beleid. Een nieuwe periode van stabiliteit breekt aan (VI).

6.1 Samenstelling van het model

Een synthese is een verbinding van afzonderlijke, vaak tegengestelde elementen tot een nieuw geheel. Getracht is om de kern van de drie theorieën samen te ballen tot één sterk geheel. De volgende elementen uit de theorieën over beleidsverandering zijn daarvoor verzameld. Per element is vervolgens beredeneerd of het element al dan niet beleidsverandering bevordert. Dit leverde het volgende overzicht op van factoren van beleidsverandering uit de theorieën van beleidsverandering:

Factor van beleidsverandering	Auteur	Bevordert beleidsverandering	Bevordert beleidsstabiliteit
Problem stream	Kingdon	Focusing events	Ontbreken focusing events
Policy stream	Kingdon	Verdeelde beleidsgemeenschappen	Coherente, stabiele beleidsgemeenschappen
Political stream	Kingdon	Ideologisch klimaat wijzigt	Sterk heersend ideologisch klimaat
Wijze van besluitvorming	Kingdon	Ruilhandel	Krachtige oppositie
Stromen kruisen	Kingdon	Policy window	Geen policy window
Diepere overtuigingen coalitie wijzigen (beleidsgericht leren)	Sabatier	Coalitie leert beleidsgericht	Coalitie past slechts secundaire aspecten aan of neemt standpunten van andere coalitie langzaam over
Beleidsmonopolie	Baumgartner & Jones	Beleidsmonopolie wordt opengebroken	Beleidsmonopolie blijft gesloten
Venue shopping	Baumgartner & Jones	Andere beleidsingang wordt genomen	Er wordt geen andere beleidsingang genomen
Media	Baumgartner & Jones	Toonzetting media verandert	Toonzetting media blijft gelijk
Herdefiniëring beleidsprobleem/-oplossing	Baumgartner & Jones	Wanneer probleem anders wordt begrepen	Wanneer probleem voortaan op deze wijze wordt begrepen

Tabel 3: Factoren van beleidsverandering.

Vervolgens is hieruit een model voor beleidsverandering geconstrueerd. Bij het ontwerpen van het model is steeds de centrale vraag van dit onderzoek in het oog gehouden. De centrale vraagstelling van dit onderzoek vormt dan ook het eerste ontwerpcriterium voor het uiteindelijke model. Beleidsverandering is opgevat als een continuüm. Een model moest dus beleidsverandering als een doorlopend proces voorstellen. Dit criterium heeft meegespeeld in het ontwerp. Een ander criterium waar het model aan moest voldoen is dat het de factor media-aandacht naast andere factoren van beleidsverandering moest omvatten. Tenslotte is getracht om een zo volledig mogelijk model te maken. Dit punt bleek erg lastig omdat de omvangrijke Amerikaanse theorieën moesten worden teruggebracht tot een compact geheel. Gekozen is daarom om de kern van iedere Amerikaanse theorie zo goed mogelijk in het model te verenigen.

6.2 Het gebruik van het model

Dit hoofdstuk vormt de overgang tussen het theoretische deel en het empirische deel van deze scriptie. In de vorige hoofdstukken is de lezer vertrouwd geraakt met de theoretische begrippen van beleidsverandering. Het resultaat van deze theoretische weergaven is een model voor beleidsverandering in Nederland. Dit model is in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gepresenteerd en heeft voornamelijk verklarende waarde. Het model moet echter nog geschikt gemaakt worden voor empirische toetsing. Daarvoor worden per fase van het model vragen geformuleerd die getoetst kunnen worden. Op die manier wordt een analyse mogelijk van een tweetal praktijkcasus in het hiernavolgende deel van deze scriptie.

Fase	Verklaring	Toetsing
I	Er is een min of meer gesloten groep van actoren die een bepaalde definitie hebben van het beleidsprobleem en –oplossing	Welke actoren zijn betrokken? Hoe wordt het beleidsprobleem en –oplossing gedefinieerd door de betrokken actoren?
II	“Brug” tussen een stabiele periode (beleid verandert niet of nauwelijks) en een periode waarin beleid aanzienlijk verandert	Wat veroorzaakt de overgang van een stabiele periode naar een periode waarin beleid aanzienlijk verandert?
III	Factoren van beleidsverandering: <ul style="list-style-type: none"> • Opvallende gebeurtenis • Media-aandacht • Keuze van beleidsdomein • Beleidsgericht leren • Externe gebeurtenissen 	Welke factor is aanwijsbaar voor het optreden van beleidsverandering?
IV	Wat is de rol van de factor media-aandacht bij beleidsverandering?	Wat is de mate van invloed van de factor media-aandacht ten opzichte van de andere factoren van beleidsverandering?
V	Herdefinitie van het beleidsprobleem en –oplossing	Wat is de verandering in de definitie van het beleidsprobleem en –oplossing?
VI	Er is een min of meer gesloten groep van actoren die een bepaalde definitie hebben van het beleidsprobleem en –oplossing	Welke actoren zijn betrokken? Hoe wordt het beleidsprobleem en –oplossing gedefinieerd door de betrokken actoren?

Tabel 4: Overzicht van het model en de bijbehorende empirische vragen.

In hoofdstuk 7 worden een tweetal casus beschreven die als basis dienen voor de empirische toetsing. Deze empirische toetsing vindt in hoofdstuk 8 plaats. Met behulp van de vragen zoals weergegeven in Tabel 4 wordt een systematische analyse gemaakt van het proces van beleidsverandering in Nederland.

7 Casusbeschrijvingen

De eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk staan in het teken van het beschrijven van beleid. Op basis daarvan worden de twee casus die centraal staan in deze scriptie, namelijk rookbeleid in zorginstellingen en de aanstellingswijze van de burgemeester, in de paragrafen 7.3 en 7.4 beschreven.

7.1 Inleiding

Het beschrijven van beleid kan een riskante onderneming zijn en men kan meerdere methodische voorschriften volgen (vergelijk: Geul 1998: 64-67 met Bressers en Klok, 1993: 52-70 of Dunn 1994: 137-188). Sommige voorschriften zijn tamelijk strak geformuleerd (zoals bijvoorbeeld die van Bressers en Klok) terwijl anderen iets meer ruimte bieden.

Veel mensen nemen aan dat beleidsproblemen een objectief karakter hebben. Een beleidsprobleem zou in kaart te brengen zijn, door simpelweg de feiten te beschrijven, maar bestuurskundigen weten beter (zie bijvoorbeeld Dunn, 1994: 137, Ringeling, 1993). In het openbaar bestuur zijn feiten zelden waarde vrij. Feitelijke informatie kan door verschillende actoren verschillend geïnterpreteerd worden (Dunn, 1994: 137).

Tijdens de hiernavolgende beschrijving is gekozen om te streven naar een geordende en afgebakende beschrijving van de werkelijkheid, zonder te verhullen dat de achterliggende waarden door actoren verschillend gewaardeerd en geïnterpreteerd kunnen worden. Het is van belang om juist deze tegengestelde waarden of verschillende interpretaties zo objectief mogelijk te presenteren, omdat waarden belangrijke functies hebben. Ze leveren belangrijke motieven voor het handelen van beleidsactoren (Ringeling, 1993: 261) en juist daarin zijn we geïnteresseerd omdat ze een belangrijke verklarende factor bij beleidsverandering vormen.

7.2 Methode van beleidsbeschrijving

Afhankelijk van de belangen van actoren en de positie die zij innemen zullen feiten anders worden geïnterpreteerd. Om het concept beleidsverandering te kunnen analyseren, zoals gebeurt in hoofdstuk 8, is het zaak om bij de casusbeschrijving rekening te houden met verschillende waardenstelsels en opvattingen van actoren die nu eenmaal naast elkaar in het openbaar bestuur bestaan. De beschrijving is op een wijze opgezet die ruimte biedt voor verschillende waarden, belangenverschillen, verschillen in opvattingen. Dat betekent dat we de strakke en tamelijk formele richtlijnen bij het beschrijven van beleid, zoals onder andere door Hoogerwerf wordt gehanteerd (1993: 52-70), laten varen. In het 'stappenschema' van Hoogerwerf wordt verondersteld dat de samenhang van beleid *volledig* in kaart te brengen is, doeleinden van beleid in ieder geval grotendeels te achterhalen zijn en eenduidig zijn, dat instrumenten en actoren duidelijk te rangschikken zijn en dat uitvoeringsprocessen weinig verrassingen meer zullen opleveren. Dit soort richtlijnen voor beleidsbeschrijvingen zijn verleidelijk omdat ze erg duidelijk zijn. Nadeel is echter dat ze voor beleidsdynamiek belangrijke aspecten zoals verschuivende doelen, uiteenlopende waardenstelsels en tegengestelde doelen grotendeels negeren.

Om deze nadelen te vermijden is gekozen om het beleid te beschrijven door iets minder strakke ontwerpregels te hanteren. Daarbij is aangesloten op de richtlijnen van Geul (1998: 65). Een adequate beleidsbeschrijving besteedt in zijn visie in ieder geval aandacht aan de volgende stappen:

- probleemdefinitie;
- maatschappelijke achtergronden;
- beleidshistorie;
- beleidsdoelstellingen;

- megabeleidkeuzen of 'beleidsfilosofie';
- gekozen beleidsinstrumentarium;
- uitvoeringsmodaliteit;
- geclaimde beleidsresultaten (Geul, 1998: 65-67).

Deze punten zullen hieronder nader worden toegelicht.

Wanneer we de probleemdefinitie van de burgemeestercasus en de casus rookbeleid beschrijven dan wordt een beeld geschetst van de aard en omvang van het beleidsprobleem. Met beleidsprobleem wordt hier het verschil tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie bedoeld (Hoogerwerf, 1993: 22). Maatschappelijke achtergronden kunnen een belangrijke verklarende factor zijn voor beleidsverandering. Vaak is beleid niet nieuw. Volgens Herwijer (2001: 230) is er vaak sprake van een verandering in een reeds gestapeld geheel van beleidsprogramma's waartoe eerder besloten is. Met andere woorden: beleid heeft een historie, die kan helpen om beleidsverandering te verklaren. Ieder beleid heeft doelstellingen. Bressers en Klok (1993: 53) omschrijven een doel als een wens die een persoon of groep heeft besloten te verwezenlijken. Hier is het begrip doelstelling opgevat in brede zin. Beleidsdoelen kunnen 'officieel' zijn (zoals omschreven in regeerakkoorden) maar ook symbolische doelen, vage doelen of veranderlijke doelstellingen vinden we interessant omdat ze op een beleidsverandering kunnen wijzen. Beleidsfilosofie en beleidsdoelstellingen worden nogal eens met elkaar verwisseld. Toch gaat het om een wezenlijk onderscheid. Aan elk beleid liggen bepaalde assumpties ten grondslag (Leeuw, 1993: 89). Beleidsmakers, publiek, besluitvormers en alle andere actoren die bij beleid maken zijn betrokken veronderstellen dat de wereld waarin we leven op een bepaalde manier in elkaar zit. Deze veronderstellingen zijn medebepalend voor oorzaak-gevolg redeneringen en doel-middel relaties in het beleid (Leeuw, 1993: 90). In de reeds eerder besproken Amerikaanse theorieën van beleidsverandering zagen we dat *nieuwe* en *betere* kennis kan leiden tot nieuwe beleidsassumpties en beleidsverandering. Dit vormt reden om bij de beschrijving van de casus rekening te houden met de assumpties die achter het beleid schuil gaan. Er zal bij de beschrijving van de casus stil worden gestaan bij de gekozen uitvoeringsmodaliteit. Hiermee wordt bedoeld op de aanpak van het probleem. De keuze van een bepaalde overheidsorganisatie om beleid uit te voeren kan een belangrijke verandering van beleid met zich meebrengen. Resultaten en effecten van het gevoerde beleid kunnen beleidsverandering beïnvloeden, bijvoorbeeld omdat ze aanleiding geven om het beleid aan te passen of om beleid te vervangen.

7.3 Rookbeleid in zorginstellingen

In deze paragraaf wordt de casus rookbeleid in zorginstellingen beschreven volgens de stappen van Geul.

7.3.1 Probleemdefinitie

Roken is veruit de belangrijkste vermijdbare doodsoorzaak in Nederland (Borst-Eilers, 2005: 11). Daarmee is het logisch om te veronderstellen dat roken in zorginstellingen ontmoedigd, beperkt of zelfs verboden wordt. Formeel geldt er voor zorginstellingen pas sinds 1990 op basis van de Tabakswet de verplichting om maatregelen te treffen tegen hinder en overlast van tabaksrook. Sinds 1 januari 2004 geldt ook de verplichting voor werkgevers om zodanige maatregelen te treffen dat werknemers hun werkzaamheden kunnen verrichten zonder hinder of overlast van roken (VWS, 2004: 1). Beperkende rookmaatregelen in zorginstellingen zijn niet onproblematisch. Het hier beschreven probleem concentreert zich vooral op die zorginstellingen waar patiënten (semi-) permanent verblijven, zoals GGZ-instellingen en verpleeg- en verzorgingshuizen. Bij de ouderenzorg en de gehandicaptenzorg rookt een kwart

of minder dan een kwart van de bewoners. In de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg roken relatief veel bewoners (75% of meer)⁸ (VWS, 2005, kenmerk VGP/GB 2646838). Dit betekent dat een groot aantal patiënten roker is, terwijl het beleid in zorginstellingen roken ontmoedigd of zelfs verbied. Er kan gesproken worden van een in omvang groot maatschappelijk probleem, dat zich in alle Nederlandse zorginstellingen manifesteert.

7.3.2 Maatschappelijke achtergronden

Roken werd lang niet altijd als schadelijk gezien. Sterker nog; lange tijd werden tabaksproducten gezien als heilzaam voor de gezondheid. Knol (2005: 22) illustreert dit treffend aan de hand van een oud Gronings gedicht:

“Hier toont zig goe tabak verrijn/Vrij dienstig tot U medicijn

Die krachtig tegen hoofdpijn werkt/tantpijn verjaagt, 't gezicht versterkt”

Het gebruik van tabak gaat heel ver terug. De eerste bronnen wijzen op tabaksgebruik al enkele eeuwen voor onze jaartelling (Knol, 2005: 19). In Nederland werd tabak vanaf 1584 geïmporteerd (Knol, 2005: 20). Vooral tijdens de beide wereldoorlogen nam het gebruik van met name sigaretten toe (idem, 2005: 23). Het aantal rokers in de Nederlandse samenleving was het grootst aan het eind van de jaren vijftig van de vorige eeuw toen 60% van de bevolking rookte (Willemsen, 2005: 44). Zo rond 1975 vormden de niet-rokers een meerderheid in Nederland.

Het roken van tabak heeft naast het bevredigen van (verslavende) behoefte ook een sociale dimensie. Het gedrag van rokers is trendgevoelig. Er wordt tegenwoordig heel anders tegen roken aangekeken. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde het overwegend positieve beeld van roken in de samenleving. De laatste veertig jaar wordt het roken van sigaretten als een van de belangrijkste bedreigingen van de volksgezondheid beschouwd (Schooten en Godschalk, 2005: 237). Nieuwe wetenschappelijke inzichten, voornamelijk afkomstig van onderzoek uit de Verenigde Staten, veranderde het imago van de sigaret. De Verenigde Staten zijn ook het eerste land waar van overheidszijde wordt erkend dat er ernstige gezondheidsrisico's kleven aan het roken. Dat gebeurt in 1964 wanneer de *Surgeon General of the Public Health Service* een kritisch rapport over roken en gezondheidsrisico's publiceert (van den Berg en Keirse, 2005: 376). De Amerikaanse ontwikkelingen zijn vermeldenswaardig omdat deze hebben geleid tot een veranderende publieke opinie en tot juridisch optreden van overheden (idem: 385).

Dat er ook gezondheidsrisico's ontstaan door onvrijwillige blootstelling aan rook, het zogenaamde passief roken, wordt pas sinds een jaar of twintig onderkend.

Hoe werkten deze maatschappelijke achtergronden door binnen de medische professie? Deze vraag is interessant omdat zo zicht kan worden verkregen op de context van roken en anti-rookbeleid binnen zorginstellingen. Anders dan in de Verenigde Staten, hebben Nederlandse artsen, op enkele uitzonderingen na, zich lange tijd afzijdig gehouden. Een standpunt van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering van de Geneeskunst over de rol van de arts bij roken, volgt in 1970 (Bouma, 2005: 412). Dat is dus veel later dan het officiële standpunt van de *Surgeon General* in de Verenigde Staten. Ook de rol van de medische beroepsgroep bij rookpreventie is in Nederland nauwelijks ontwikkeld (Pieterse en Willemsen, 2005: 295). Er zijn ook Nederlandse vooraanstaande medici die zich al in een vroeg stadium publiekelijk uitspraken over rookbeleid. Hiervan is Dr. Meinsma het beste voorbeeld, maar met zijn acties in midden van de jaren zestig van de vorige eeuw slaagde hij er niet in om de overheid over te halen maatregelen te nemen om het gebruik van tabak te ontmoedigen.

⁸ Een substantieel gedeelte van de Nederlandse bevolking rookt; in het jaar 2004 gaat het om 28% van de bevolking (VWS, 2005: 2).

De Nederlandse samenleving is anders tegen roken aan gaan kijken (VWS, 2005: 12). Uit evaluatieonderzoek, uitgevoerd door Stivoro, naar de houding van Nederlanders over roken blijkt dat er een aanzienlijk draagvlak is ontstaan voor rookverboden in het publieke domein en daarmee in zorginstellingen (VWS, 2005: 12-13). Een overgroot gedeelte van de Nederlanders geeft tegenwoordig aan dat zij vinden dat passief roken schadelijk is en dat werknemers hun werk zonder hinder van rook moeten kunnen uitoefenen. Op de stelling “de overheid moet niet-rokers beschermen tegen mee-roken” reageert eind 2004 73,1% van de niet rokende Nederlanders positief. Van de rokende Nederlanders is op dat zelfde moment 40,7% het met deze stelling helemaal eens (VWS, 2005: 13). Vergeleken met identiek onderzoek van enkele jaren daarvoor, is dat een aanzienlijke verbetering van het draagvlak voor anti-rookbeleid door de overheid. De onderzoekers concluderen dan ook dat van de vanzelfsprekendheid waarmee vroeger overal een sigaret kon worden gerookt, geen sprake meer is (idem: 13).

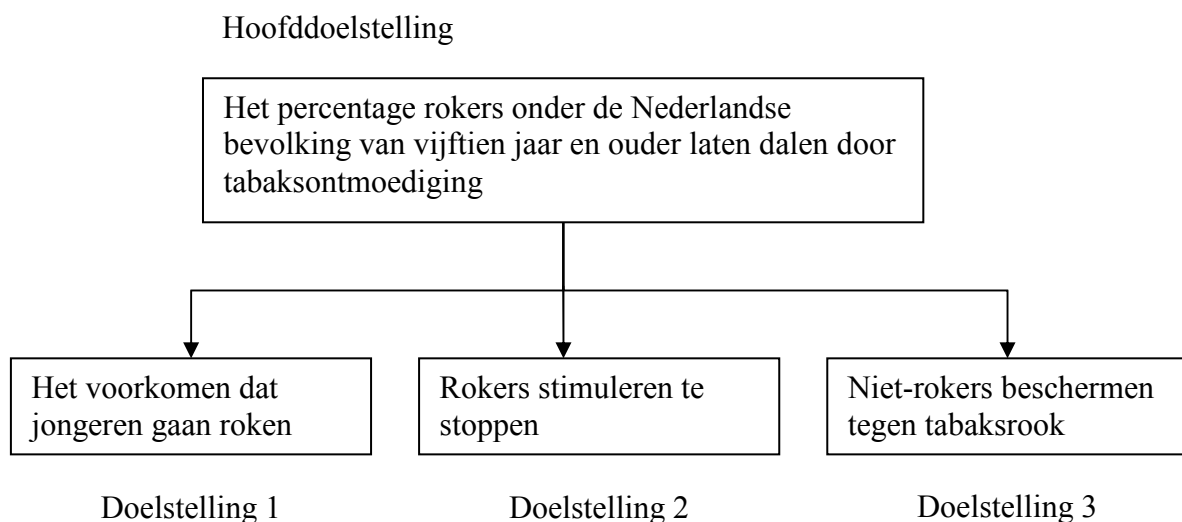
7.3.3 Beleidshistorie

De overheid heeft zich lange tijd onthouden van bemoeienis als het gaat om rookbeleid in het algemeen of het rookbeleid in zorginstellingen in het bijzonder. Het beleid in zorginstellingen is gedurende lange tijd na de Tweede Wereldoorlog aan de instellingen zelf over gelaten. Het rookbeleid kent dan ook nog geen lange beleidshistorie en misschien is dat begrijpelijk gezien het feit dat de medische professie zelf pas sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw belangstelling voor het onderwerp ten toon spreidde. Even voor deze periode begint het er overheidsbeleid tegen de gevaren van het roken zich te ontwikkelen, maar tot beleid in zorginstellingen komt het niet. Bemoeienis van de overheid beperkte zich tot het geven van voorlichting op scholen over de gevaren van het roken (‘actie niet roken uit’ 1964) en het verhogen van accijns. De keuze voor een economisch beleidsinstrument (zoals accijnzen) en op informatie gerichte beleidsinstrumenten (zoals voorlichting) zijn nauwelijks bindend, althans in zoverre dat ze zorginstellingen nauwelijks treffen. Toch zijn er wel pogingen ondernomen om verregaande maatregelen te nemen en om ingrijpendere beleidsinstrumenten in te zetten. In 1970 werd in reactie op kamervragen een interdepartementale werkgroep gevormd (Willemsen, 2005: 336). In deze werkgroep zaten vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Economische Zaken, Justitie en Volksgezondheid. In 1975 luidde hun eindadvies dat een algemeen reclameverbod, bescherming van de niet-roker door het invoeren van rookvrije ruimten en waarschuwende teksten op de verpakking zouden moeten worden ingevoerd. De Gezondheidsraad sloot in een eigen advies aan bij deze aanbevelingen (idem, 2005: 336). Toen begin jaren tachtig weer een nieuwe interdepartementale werkgroep zich over het rookbeleid boog, bleek dat de eerdere adviezen waren verdwenen. Dat betekent dat er begin jaren tachtig nog geen rookbeleid was gericht op (zorg)instellingen. Een bekende slogan uit die tijd luidde “roken, we lossen het samen op” en dat geeft aan dat de overheid dilemma’s rond roken graag over liet aan rokers en niet-rokers zelf. Of de zorgsector zelf actie heeft ondernomen om in die periode rookbeleid te ontwikkelen, is niet terug te vinden. In 1988 worden in Nederland voor het eerst door de overheid bindende regels gesteld over roken, die ook voor gezondheidszorginstellingen gevolgen krijgen. In dat jaar wordt de Tabakswet van kracht. Instellingen in de gezondheidszorg worden nu wettelijk verplicht tot het beschikbaar stellen van rookvrije ruimten en mogen zelf geen tabaksproducten meer verkopen (Willemsen, 2005: 336). De introductie van de Nederlandse Tabakswet is in die zin een flinke stap voorwaarts voor de anti-rooklobby omdat de overheid niet langer het rookprobleem vooral bij de rokers en niet-rokers laat liggen, maar zelf een begin maakt met (afdwingbare) maatregelen. In 1990 wordt de verplichting voor werkgevers van kracht om maatregelen te treffen tegen hinder en overlast van tabaksrook.

Met het aantreden van (ex-arts en oud-ziekenhuisdirecteur) minister Borst op het departement van VWS in 1994 krijgt tabaksontmoediging en preventie een hogere prioriteit (Willemsen, 2005: 337). Zij dient een wetsvoorstel in waarin het aantal beperkingen van roken toeneemt. Voor zorginstellingen betekent dit dat zij als werkgever vanaf 1 januari 2004 wettelijk verplicht zijn om te voorkomen dat werknemers hinder of overlast van rook ondervinden. Het gaat om een aanzienlijke aanscherping van de tot dan toe bestaande verplichting van werkgevers om maatregelen te treffen tegen hinder en overlast. Deze wettelijke voorzieningen worden in de gewijzigde Tabakswet opgenomen en die wordt op 16 april 2002 door de Eerste Kamer aanvaard. Een belangrijk verschil met de tot 16 april geldende Tabakswet is dat er bestuurlijke boetes opgelegd kunnen worden. Sinds de jaren '80 is het rookbeleid daarmee opgeschoven van indirecte, niet-bindende sturing naar de mogelijkheid tot het sanctioneren in het begin van de nieuwe eeuw. Hierbij wordt overigens de kanttekening gemaakt dat juist dit sanctionerend toezicht de achilleshiel vormt van het nieuwe beleid. Uit rapportages van de Voedsel en Warenautoriteit is op te maken dat het daadwerkelijk sanctioneren meestal achterwege blijft (VWA, 2005: 8).

7.3.4 Beleidsdoelstellingen

Uit de beleidshistorie kunnen we afleiden dat het Nederlandse rookbeleid vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw stapsgewijs vorm kreeg. Lang hield de rijksoverheid zich afzijdig. Pas na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit langzaam. Beleidsdoelstellingen van de regering richtte zich vooral op preventie en zelfregulering en daar kwam pas echt verandering in met de introductie van de Tabakswet in 1988. Het doel van de overheid richt zich vanaf dat moment ook op de bescherming van niet-rokers en (niet-rokende) werknemers. De doelstellingen uit het meer recente rookbeleid dat zich tijdens en na de tweede intensivering heeft ontwikkeld, zijn als volgt schematisch weer te geven (schema ontleend aan Dunn, 1994: 307):



Figuur 7: Schematische weergave doelstellingen rookbeleid na 1994.

Tot het moment dat de Tabakswet in Nederland werd geïntroduceerd, kunnen er geen doelstellingen herleid worden waaruit kan worden afgeleid dat de overheid rookbeleid voerde gericht op zorginstellingen. In 1988 verandert dit, wanneer in de Tabakswet de volgende bepalingen van kracht worden:

“Een verbod op het bedrijfsmatig verstrekken van tabaksproducten aan particulieren in inrichtingen voor gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, sport, sociaal-cultureel werk en onderwijs.”

En de verplichting voor beheerders van overheidsgebouwen en instellingen in de gezondheidszorg om *“zodanige maatregelen te nemen dat van de in die gebouwen aangeboden voorzieningen gebruik kan worden gemaakt zonder daarbij hinder te vinden van tabaksrook.”*(VWS, 2005:14).

Het overheidsbeleid doelde met name op tabaksontmoediging binnen overheidsinstellingen en richtte zich met name op het beschermen van niet-rokers tegen tabaksrook. Opvallend is dat de doelstellingen van de overheid zich beperkten tot overheid(instanties) zelf. Uit de evaluatie van VWS (2005: 14-15) blijkt dat er over een rookverbod wel werd gediscussieerd, maar dat de uitkomst van deze discussie geen verandering van de reeds op dat moment bestaande situatie opleverde. De overheid liet rookbeleid aan de sector zelf over en stelde geen doelstellingen. Pas in 2001 nam de Tweede Kamer een amendement aan waarin afscheid werd genomen van zelfregulering. De Kamer oordeelde dat zelfregulering op het terrein van de bescherming van niet-rokers te weinig resultaat had geboekt. Doelstelling vanaf dat moment was het creëren van een rookvrije werkplek.

De wijzigingen van de Tabakswet in 1996 hadden onder meer tot doel om het aantal rokers sterker terug te brengen (VWS, 2005: 15). De meeste bepalingen van deze wet worden op 17 juli 2002 van kracht.

Tot dat moment gold de overheidsdoelstelling dat men ‘maatregelen diende te nemen dat van de in die gebouwen aangeboden voorzieningen gebruik kan worden gemaakt zonder daarbij hinder te vinden van tabaksrook’. Deze doelstelling wordt nu aanzienlijk aangescherpt. Per 1 januari 2004 zijn werkgevers verplicht om werknemers in zorginstellingen een rookvrije werkomgeving te garanderen (VWS, 2005: 15). Het bereiken van deze doelstelling kan voor het eerst worden afgedwongen door een sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete (VWS, 2005: 15).

7.3.5 Megabeleidkeuzen of ‘beleidsfilosofie’

De probleemdefinitie, achtergronden, beleidshistorie en doelstellingen van het overheidsbeleid ten aanzien van roken in zorginstellingen heeft een stapsgewijze ontwikkeling doorgemaakt. Uit de beschrijving blijkt dat roken een groot maatschappelijk probleem kan worden genoemd. Bij zorginstellingen, instanties die doorgaans tot doel hebben de volksgezondheid te verbeteren, hield de overheid zich lange tijd afzijdig. Vlak na de Tweede Wereldoorlog luidde de filosofie dat er nauwelijks sprake was van een probleem. De erkenning dat roken gezondheidsschade oplevert, volgt begin jaren zestig van de vorige eeuw. De beleidsfilosofie van de overheid verandert. Preventieve projecten worden met name gericht op de jeugd. In de filosofie van de overheid, maar ook die van artsen en artsenorganisaties, is het echter nog geruime tijd zo dat regulering vooral aan de samenleving zelf moet worden overgelaten. Dat blijft zo tot 1988 wanneer de Tabakswet van kracht wordt. Het tot dan toe dominante denken dat regulering aan de samenleving zelf kan worden overgelaten, wordt voorzichtig verruild door (bindende) overheidssturing zoals de wettelijke verplichting voor zorginstellingen om niet langer tabaksproducten te verkopen. Het aantreden van Minister Borst als minister van Volksgezondheid markeert de verdere overheidsbemoediging met rookproblematiek. Zorginstellingen die zich niet houden aan rookregels, kunnen een boete daarvoor krijgen. Zorginstellingen worden rookvrij gemaakt voor werknemers. Om rokers te stimuleren met stoppen en om niet-rokers verder te beschermen is de filosofie nu dat de rookvrije werkplek mag worden afgedwongen door middel van overheidsbeleid.

7.3.6 Gekozen beleidsinstrumentarium

Het instrumentarium om de doelstellingen van het rookbeleid te bereiken, is als volgt te categoriseren:

- wet- en regelgeving;
- accijns;
- voorlichting;
- zelfregulering;
- behandeling van tabaksverslaving;
- handhaven op naleving;
- internationale maatregelen (VWS, 2005: 17).

Wet- en regelgeving

Eerder in deze beschrijving is aangegeven dat de overheid er voor koos om met bindende regels via wetten het roken in zorginstellingen te beperken. Het betreft beperkingen van de verkoop van tabakswaaren in zorginstellingen en het rookvrij maken van zorginstellingen. Aangegeven is dat deze doelstellingen stapsgewijs werden verscherpt, door middel van de introductie en respectievelijke wijzigingen van de Tabakswet.

Accijns

Prijs- en belastingmaatregelen kunnen een doeltreffend instrument zijn om de tabaksconsumptie te verminderen (VWS, 2005: 17). Korthedshalve wordt aan dit instrument verder voorbij gegaan, omdat het voor het beleid in zorginstellingen te a-specifiek is.

Voorlichting

Stivoro (Stichting voor een Rookvrije Toekomst) is sinds 1974 in samenwerking met het ministerie van VWS actief op het gebied van voorlichting (VWS, 2005: 19). De voorlichtingsactiviteiten van Stivoro richten zich op alle drie de hoofddoelstellingen van het rookbeleid, elk met een eigen doelgroep en eigen voorlichtingsactiviteiten (VWS, 2005: 19). Dit beleidsinstrument is interessant, omdat de campagnes van Stivoro zich ook specifiek gericht hebben op zorginstellingen. Doel daarvan was het assisteren van managers, leidinggevenden of projectleiders in de gezondheidszorg bij het ontwikkelen of aanpassen van rookbeleid in hun organisatie (Stivoro, 2000). Er zijn door Stivoro bijvoorbeeld een drietal werkboeken ontwikkeld voor de gehandicaptenzorg, verslavingszorg en verzorgings- en verplegingshuizen. Deze werkboeken hebben tot doel om effectief rookbeleid in zorginstellingen te bevorderen.

Zelfregulering

Zelfregulering is lange tijd het dominante beleidsinstrument geweest. Dit instrument paste immers het beste bij de beleidsfilosofie van de overheid om roken over te laten aan de samenleving zelf. In de jaren negentig van de vorige eeuw was de gedachte dat de bescherming van niet-rokende werknemers goed door middel van de inzet van dit instrument kon worden gerealiseerd (VWS, 2005: 22). Lange tijd liet de overheid het aan zorginstellingen zelf over of zij al dan niet maatregelen wensten te nemen. Hiervoor is beschreven dat de filosofie van de overheid veranderde. Stapsgewijs werd er sinds 1988 afscheid genomen van zelfregulering van rookbeleid in de zorg. Het instrument is vervuld voor meer bindende instrumenten zoals wet- en regelgeving.

Behandeling van tabaksverslaving

Dit instrument is gericht op de overheidsdoelstelling om rokers te stimuleren om te stoppen met roken. Lange tijd is dit instrument niet of nauwelijks ingezet binnen zorginstellingen. Sterker nog: de rol van de medische beroepsgroep op het gebied van rookmaatregelen was zoals hiervoor aangegeven in Nederland nog nauwelijks ontwikkeld. Aan het begin van deze eeuw komt daar in zorginstellingen verandering in (VWS, 2005: 24). Het besef begint te groeien dat zorgverleners een belangrijke rol kunnen spelen bij het ontmoedigen van roken onder hun patiënten. In 2001 is het Partnership Stop met Roken opgericht. Dit heeft als doel het verbeteren van de behandeling van tabaksverslaving in de zorgsector. Het partnership adviseert de zorgwereld, beroepsorganisaties in de zorg over effectieve rookinterventies. Er is onder andere een Klinische richtlijn tabaksverslaving uitgebracht (VWS, 2005: 24). Deze richtlijn roept zorgverleners op om hun verantwoordelijkheid te nemen en om rokers te adviseren om te stoppen en hen daarbij te ondersteunen.

Handhaving

Het ministerie noemt handhaving als beleidsinstrument (VWS, 2005: 24). Zelf spreken wij overigens liever van beleidsuitvoering. En de beleidsuitvoerende fase is doorgaans niet onproblematisch (Lipsky, 1980 en Geul, 1996). Te hoge verwachtingen van het beleid, door te weinig middelen en teveel cliënten geplaagde beleidsuitvoerders en grote beleidsvrijheid van beleidsuitvoerders zijn maar enkele van de complicerende factoren die beleidsuitvoering oplevert. Misschien is dat ook wel de reden waarom de overheid lange tijd rookbeleid aan zorginstellingen zelf overliet. Op overtreding van de Tabakswet waren aanvankelijk nauwelijks sancties gesteld (VWS, 2005: 24). De Voedsel- en Warenautoriteit kan, sinds de gewijzigde Tabakswet in 2002, bij overtreding van de Tabakswet bestuurlijke boetes opleggen. De zorgsector, en dan vooral de intramurale tak daarvan zoals instellingen voor verslavingszorg en verpleeg- en verzorgingshuizen, worstelt met het implementeren van de rookvrije werkplek.

Het ministerie claimt dat diverse besluiten en wettelijke regels naadloos op elkaar aansluiten (VWS, 2003). Toch blijkt uit de controles van de Voedsel- en Warenautoriteit dat er van een volgzame uitvoeringspraktijk bij zorginstellingen geen sprake is (VWA, 2005: 8-9). Door de Tweede Kamer is er eind 2003 op aangedrongen om zorginstellingen één jaar langer de tijd te geven om zich alsnog te conformeren aan het rookbeleid. De minister zegde toe dat boetes niet zouden worden geëffectueerd en gaf instellingen een jaar extra de tijd om aan de strengere rookregels te voldoen. Dat werkte averechts; uit inspecties van de Voedsel- en Warenautoriteit bij semi-permanente wooneenheden blijkt dat het nalevingsniveau van bezochte instellingen in 2004 verder daalde (VWA, 2005: 9). Ook in 2005 houdt de discussie over het implementeren van rookregels in de zorg de gemoederen op uitvoeringsniveau bezig. Met name het grote aantal rokers in de GGZ-sector vormen een probleem (Weijsschede en Vonk, 2005: 18-19). Zij leven het rookbeleid slecht na en een ruime meerderheid rookt. Anders dan in andere (zorg) sectoren is de niet-roker hier in de minderheid (idem: 18). Inmiddels zijn de problemen met de invoering van rookbeleid in de onderzochte sectoren grotendeels opgelost, bijvoorbeeld door het invoeren van aparte rookruimten. Niet alle dilemma's zijn echter zo gemakkelijk op te lossen. Zo is het roken op een privé-kamer toegestaan (VWS, 2003: 2), terwijl daar ook zorgverleners komen. Het ministerie handhaaft de wet dan ook niet strikt. In 2004 worden alle opgemaakte boetes ongedaan gemaakt en ook in 2005 wordt er gewerkt aan een uitzonderingslijst voor zorginstellingen die niet voldoen aan de wettelijke regels (VWS, 2005a: 3).

7.3.7 Uitvoeringsmodaliteit

Impliciet verdelen we het Nederlandse rookbeleid in zorginstellingen in 2 categorieën. Bindende instrumenten hebben een niet-vrijblijvend karakter en binden zorginstellingen. De uitvoering van de Tabakswet een aan de tabakswet gerelateerde regelgeving ligt bij de Voedsel- en Warenautoriteit. Door gerichte handhavingsacties tracht de Voedsel- en Warenautoriteit om het beleid te handhaven. Wanneer VWA afwijkingen constateert wordt daarvan rapport opgemaakt en wordt de overtreder gesommeerd om de afwijkingen ongedaan te maken. Wanneer de zorginstelling binnen een redelijke termijn niet meewerkt, kan er een boeterapport gemaakt worden.

Jaar	Aantal inspecties	Resultaten
2002	927	Geen boeterapporten
2003	629	104 boeterapporten, later teruggedraaid
2004	306	Geen boeterapporten vanwege gedoogbeleid

Tabel 5: Inspecties binnen de sector gezondheidszorg door de VWA.

De tweede categorie vormt de niet bindende instrumenten zoals voorlichting en zelfregulering. Hier is Stivoro een belangrijke uitvoerder.

Deze stichting is op initiatief van KWF kankerbestrijding, het Nederlandse Astmafonds en de Nederlandse hartstichting in 1974 opgericht. Deze stichting wordt nog steeds door de drie moederverenigingen gefinancierd en ontvangt daarnaast subsidie van het ministerie van VWS. Het doel van Stivoro is het bevorderen van de volksgezondheid door het beïnvloeden van de rookgewoonte onder de bevolking. Zij tracht dit doel te bereiken door het geven van voorlichting, het bieden van steun aan stoppende rokers, het ontwikkelen van richtlijnen voor stoppen met roken voor artsen en dergelijke, groepscursussen en het beschermen van niet-rokers (Dijkstra, 2005: 347-348). Het veel kleinere CAN (Clean Air Now) behartigt identieke doelstellingen.

7.3.8 Geclaimde beleidsresultaten

In 2002 en 2003 is de Tabakswet gewijzigd. De belangrijkste gevolgen van deze wijzigingen zijn de ingang van het recht op een rookvrije werkplek en rookvrij personenvervoer met ingang van 1 januari 2004, het duurder maken van tabaksproducten door een accijnsverhoging vanuit de overheid en een prijsverhoging vanuit de industrie. Verder zijn door de overheid maatregelen genomen zoals het intensiveren van voorlichtingscampagnes (voornamelijk gericht op jongeren), het introduceren van grotere gezondheidswaarschuwingen op verpakkingen, het introduceren van een wettelijke leeftijdsgrens voor de verkoop van tabak en een nagenoeg geheel verbod op reclame en sponsoring door tabaksproducenten. Volgens de nota Evaluatie tabaksontmoedigingsbeleid (VWS, 2005) hebben deze wijzigingen geleid tot een rookprevalentie van 28% over 2004. Het lijkt veilig om aan te nemen dat als het aantal rokers in zijn geheel gedaald is, dit ook het geval zal zijn in zorginstellingen. Dit beeld wordt bevestigd door de uitkomsten van een telefonische enquête die in 2005 gehouden is. In 93% van de kleinschalige woonvormen in de gezondheidszorg is een rookbeleid ingevoerd. In de meeste van deze kleinschalige woonvormen zijn de gemeenschappelijke ruimtes rookvrij en mag nog wel gerookt worden op de eigen kamer, in aparte rookruimten of buiten. Ongeveer 90% van het personeel werkzaam in de ouderenzorg en gehandicaptenzorg kan werken zonder hinder of overlast van tabaksrook. In de sectoren geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg ligt dit percentage lager, onderveer zo'n 60% (VWS, 23 december 2005).

De auteurs merken bij deze resultaten op dat zij van mening zijn dat deze resultaten niet goed te controleren zijn. VWS doet in deze evaluatie voorkomen alsof de daling in rookprevalentie alleen te danken is aan de beleidsinspanningen van VWS. De auteurs wagen dit te betwijfelen. Zij zijn van mening dat ook andere factoren, zoals een veranderende houding van de samenleving ten opzichte van roken, van invloed kunnen zijn op de daling in rookprevalentie.

7.4 Aanstellingswijze burgemeester in Nederland

In deze paragraaf wordt de casus aanstellingswijze van de burgemeester beschreven volgens de stappen van Geul.

7.4.1 Probleemdefinitie

Een beschrijving geven van de aanstellingswijze van de burgemeester in Nederland noopt tot kiezen. Een van die keuzen is het beschrijven van ontwikkelingen gedurende een bepaalde tijd. Die keuze is nodig omdat het burgemeesterambt al bestond ver voor de totstandkoming van het moderne gemeentelijke bestel (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999; 267). Een beschrijving over de aanstelling van de burgemeester sinds het ontstaan van het ambt zou veel de omvangrijk voor dit onderzoek zijn. Omdat de huidige aanstellingswijze van de huidige eerste burger terug is terug te voeren op de eerste grondwet van 1848 en de eerste gemeentewet van 1851 is er voor gekozen om de ontwikkelingen vanaf dat moment kort te beschrijven.

Een tweede keuze is het kiezen van een norm of maatstaf. De feitelijke stand van zaken is te beschrijven aan de hand van in ruimte mate beschikbare literatuur (onder andere: v. Asperdt-Koren, 2005, Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999, Derksen, 1984 en Derksen en Schaap, 2004, Dölle en Elzinga, 1999).

Maar de norm of voorstelling van de gewenste situatie van de aanstellingswijze van de burgemeester noopt wederom tot kiezen. De keuze is gemaakt om het zwaartepunt van deze beschrijving en de hiernavolgende analyse te leggen op de ontwikkelingen ten aanzien van (pogingen van) democratisering van het burgemeesterambt met name tussen 1990 en 2005. Deze keuze is gemaakt om de casus af te bakenen en om op deze wijze een haalbare analyse mogelijk te maken. De casus aanstelling van de burgemeester 1990-2005 is niet volledig zonder een schets vanuit historisch perspectief. Al is het maar omdat de huidige aanstellingswijze van de burgemeester formeel nog voortborduurde op de vaststelling van de eerste Nederlandse grondwet uit 1848, waarin staat dat de burgemeester wordt benoemd door de Kroon.⁹ Vanuit dat gegeven is ook door de onderzoekers verondersteld dat ondanks veel aandacht van de media voor het wijzigen van de aanstellingswijze van de burgemeester er weinig beleidsverandering is opgetreden.

De burgemeester wordt, in tegenstelling tot bijna alle andere landen in Westerse democratieën, benoemd door de Kroon (dat is: de regering aangevuld met de Koningin). Vanuit het normatieve uitgangspunt dat een andere aanstellingswijze zoals benoeming door de gemeenteraad of rechtstreekse verkiezingen meer democratisch is, wordt gekeken naar (pogingen van) beleidsverandering die een vervanging of aanpassing van de huidige Kroonbenoeming inhielden.

7.4.2 Maatschappelijke achtergronden

Omdat de formele aanstellingswijze van de burgemeester de tand des tijds lijkt te hebben doorstaan, zou men kunnen concluderen dat de aanstellingswijze van de burgemeester door de jaren heen weinig aanleiding heeft gegeven voor maatschappelijk debat. Niets is minder waar.

⁹ In de huidige grondwet, artikel 131 staat thans nog steeds dat de burgemeester bij Koninklijk besluit wordt benoemd.

Derksen (2001: 198) traceert de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester al tot het ontstaan van de eerste gemeentewet van 1851. Hij lijkt aan het feit voorbij te gaan dat Thorbecke zelf al in 1848 oordeelde dat de kroonbenoeming van de burgemeester niet in de grondwet thuishoort (Dölle & Elzinga, 1999: 15). Men kan dus de stelling verdedigen dat de constitutionele basis van de aanstellingswijze van de burgemeester al ter discussie stond vanaf het moment dat de inkt van de eerste Nederlandse grondwet nog niet droog was. Toch heeft de kroonbenoeming onder maatschappelijke ontwikkelingen enkele relevante veranderingen ondergaan. De meest in het oog springende verandering is dat de invloed van de gemeenteraad op de aanstelling van de burgemeester de laatste decennia is vergroot (Dölle & Elzinga, 1999: 15). Er zijn in totaal een drietal ontwikkelingen te onderscheiden die betekenis hebben gehad voor het functioneren van de burgemeester en zijn aanstellingswijze en kunnen gezien worden tegen een veranderende maatschappelijke achtergrond, zoals deze met name vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw voordeden. Vanaf die periode zette ontzuiling in (Zwaan in Wilterdink en Heerikhuizen, 1993: 118) en er ontstonden zekere informele betrekkingen in de samenleving. De macht van de elites binnen de zuilen werd minder vanzelfsprekend. In politiek en bestuurlijk Nederland werd daardoor minder autoritair regentesk leiderschap mogelijk (idem, 1993: 118), maar niettemin bleef veel van het oude stelsel herkenbaar. Tegen deze veranderende maatschappelijke achtergrond, kunnen drie ontwikkelingen ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester beschreven worden. Deze ontwikkelingen zijn grotendeels ontleend aan de scriptie van van Asperdt-Koren (2005) en worden achtereenvolgens kort geschetst.

Eerste ontwikkeling: Burgemeester krijgt politieke verantwoordingsplicht

In de periode van 1848 tot 1870 heeft de burgemeester een zeer centrale rol in het gemeentebestuur. Hij is in de meeste gemeenten de enige fulltime bestuurder en de rol van de wethouders is marginaal (van Asperdt-Koren, 2005: 12). In de hoedanigheid van voorzitter van het college van burgemeester en wethouders heeft hij een doorslaggevende stem bij de beraadslagingen. Het primaat van het gemeentebestuur lag bij de burgemeester (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999: 271). Lange tijd is deze dominante positie nagenoeg onveranderd gebleven. Tegen de achtergrond van veranderende maatschappelijke verhoudingen in de jaren '60 van de vorige eeuw veranderde de onaantastbaarheid van de burgemeester in het lokaal bestuur. Een belangrijke impuls hiervoor werd gegeven door de invoering van de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester in 1969. Sindsdien is de burgemeester verplicht om over zijn beslissingen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Deze ontwikkeling is voor de aanstellingswijze van de burgemeester van belang geweest omdat de introductie van politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad impliceerde dat de gemeenteraad uiteindelijk invloed krijgt op het functioneren en ontslag van de burgemeester. Het burgemeestersambt 'vergemeentelijkt' (van Asperdt-Koren 2005: 15).

Tweede ontwikkeling Amsterdamse gemeenteraad wil invloed op benoeming eerste burger

Tot in de jaren zestig van de vorige eeuw deed de Commissaris van de Koningin, na het inwinnen van informatie over sollicitanten, een aanbeveling aan de minister van Binnenlandse Zaken. De minister deed vervolgens een voordracht aan de Kroon. In 80% van de gevallen volgde de minister de voorkeur van de commissaris (Derksen, 1984: 234). De gemeenteraad kwam er niet aan te pas.

Vanaf de jaren zeventig groeide de lokale invloed in de procedure. In 1967 bood de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, na het ontslag van de burgemeester, de gemeenteraad van Amsterdam de gelegenheid zijn wensen met betrekking tot de nieuwe

burgemeester kenbaar te maken. Deze vorm van inspraak is geformaliseerd in 1972 en sindsdien zijn commissarissen verplicht de gemeenteraden te horen over hun gevoelens ‘met betrekking tot aan de te benoemen burgemeester te stellen eisen van geschiktheid en bekwaamheid’. Het begrip ‘profielschets’ ontstond (van Asperdt-Koren, 2005: 16). Vanaf 1975 ontstonden vertrouwenscommissies. Deze commissies bestaan uit vertegenwoordigers van alle (of de belangrijkste) politieke partijen uit de gemeenteraad. Het werd regel dat de commissaris van de Koningin voor de vertrouwenscommissie een voorselectie maakte (op basis van de profielschets) van in zijn ogen geschikte kandidaten. De vertrouwenscommissies voeren vervolgens een vertrouwelijk gesprek met de kandidaten en brengen een advies uit aan de commissaris van de Koningin.

Derde ontwikkeling Vertrouwenscommissie invloedrijkst op benoeming

De invloed van de vertrouwenscommissies op de benoeming van de burgemeester wordt in de loop der jaren steeds groter. In de periode 1983 - 1987 werd in twee derde deel van de gevallen aan de voorkeur van de vertrouwenscommissie gehoor gegeven, later zelfs in driekwart van de gevallen (Derksen, 1998: 197-201). In 2000 lag het succes van de vertrouwenscommissies zelfs ver boven de 80% (Derksen, 2001: 68). De afronding van de procedure is gelijk gebleven; de commissaris doet een aanbeveling aan de minister van Binnenlandse Zaken en die doet een voordracht aan de Kroon.

7.4.3 Beleidshistorie

Het is lastig om de beleidshistorie over de aanstellingswijze precies te schetsen. Dat heeft te maken met verschillende actoren op twee overheidsniveaus die gelijktijdig opereren. Het eerste niveau vormt de discussie over de aanstellingswijze op rijksniveau. Daar vinden met name debatten plaats over het (grond-) wettelijk kader van de aanstellingswijze van de burgemeester.

Tegelijkertijd zijn er de afgelopen decennia interessante ontwikkelingen gaande op een ander niveau, namelijk op dat van het lokaal en in mindere mate het provinciaal bestuur. De gemeenteraad, of meer precies, de vertrouwenscommissies uit de gemeenteraad, hebben de laatste jaren hun greep op de aanstellingswijze van de burgemeester *ten koste* van de invloed van het Kabinet en de commissaris van de Koningin verstevigd. Vanuit historisch perspectief is dit een interessant gegeven omdat dit alles er op wijst dat er beleidsverandering plaats vindt. Het beleid is gewijzigd van een tamelijk doorslaggevende rol van het Kabinet en de commissaris van de Koningin in de jaren zeventig van de vorige eeuw bij een burgemeestersbenoeming naar een zwaartepunt dat ligt bij de gemeenteraden. Overigens past bij deze observatie een aantal kanttekeningen die hierna volgen. In het vervolg van deze beschrijvingen wordt een beeld geschetst waarbij steeds een onderscheid wordt gemaakt tussen de ontwikkelingen met betrekking tot de aanstellingswijze op rijksniveau en de ontwikkelingen binnen het lokaal bestuur.

Ad. 1 Beleidshistorie discussie aanstellingswijze burgemeester op rijksniveau 1990-2005

Wanneer met een formeel-juridische ‘bril’ naar de historie van de aanstellingswijze van de burgemeester wordt gekeken, dan valt op dat deze aanstellingswijze voortdurend in discussie is geweest. Tegelijkertijd valt op dat de Kroonbenoeming niet is geschrapt of wezenlijk is veranderd sinds 1848. Toch zijn er in de periode 1848 tot 1983 in ieder geval een drietal pogingen ondernomen om de burgemeestersbenoeming uit de Grondwet te schrappen, te weten in 1887, 1922 en 1983 (Dölle & Elzinga, 1999: 357). De meest recente poging dateert uit maart 2005 en deze ligt nog vers in het geheugen. Minister de Graaf van D66 slaagde er niet in om de vereiste 2/3 meerderheid achter de tweede lezing van zijn wetsvoorstel te krijgen. Deze poging is om een aantal redenen interessant voor dit onderzoek. Vanuit

historisch perspectief is het namelijk de eerste keer dat een grondwetswijziging, waarin wordt voorgesteld om de aanstellingswijze van de burgemeester uit de grondwet te halen, in tweede lezing de Eerste Kamer bereikt. Eerdere pogingen van de grondwetgever om het burgemeestersambt te democratiseren haalden dit cruciale punt in het wetgevingsproces niet. Het eindresultaat in 2005 is vergelijkbaar met eerdere pogingen, de burgemeestersbenoeming blijft in stand. Dit ondanks veel aandacht van de Minister van bestuurlijke vernieuwing voor het voorstel in de media.

Ad. 2 Beleidshistorie aanstellingswijze burgemeester op lokaal niveau 1990-2005

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw krijgen de gemeenteraden stapsgewijs meer invloed op de aanstellingswijze van de burgemeester, al blijft de formele benoemingsprocedure in stand. Tegen een veranderende maatschappelijke achtergrond waar gezag van elites van zuilen niet meer vanzelfsprekend wordt gevonden is er een democratisering van het burgemeestersambt in een drietal stappen waar te nemen. De burgemeester krijgt verantwoordingsplicht, de Amsterdamse gemeenteraad weet met succes invloed op de benoemingsprocedure uit te oefenen en de daar uit voortvloeiende vertrouwenscommissies winnen in de jaren daarna steeds aan invloed.

Het lokaal bestuursmodel heeft in ieder geval sinds 1848 een sterk monistisch karakter. Hierbij spelen sleuteltermen als collegiaal bestuur, vervlechting en eenheid een belangrijke rol. Deze vanuit de lokale bestuurshistorie sterke traditie wordt onderbroken door dualisering van het gemeentebestuur, dat zich eind jaren negentig voordoet. Hierbij worden de rollen van het dagelijks bestuur (burgemeester en het college van burgemeester en wethouders) jegens het algemeen bestuur (de gemeenteraad) ontvlecht en wordt er tevens een poging ondernomen om de aanstellingswijze van de burgemeester te veranderen.

7.4.4 Beleidsdoelstellingen

Zoals eerder geduid in paragraaf 7.1 kunnen beleidsdoelstellingen meerdere gedaanten aannemen. Naast formele doelstellingen, die kunnen worden afgeleid uit bijvoorbeeld beleidsnotities, kunnen doelstellingen vaag, impliciet of symbolisch zijn. Doelstellingen zijn geen vaststaand gegeven; zij kunnen veranderen. Wat heel duidelijk naar voren komt in het beschrijven van de burgemeestercasus is dat doelstellingen aan verandering onderhevig zijn. Na literatuuronderzoek is gebleken dat niet alle beleidsdoelstellingen van rijksactoren voldoende konden worden beschreven. Dit is opgelost door een prominent oud-minister, oud-fractie leider in de Tweede Kamer, oud-burgemeester en senator te interviewen. Vanwege privacy redenen wordt deze verder aangeduid als respondent. Deze respondent heeft zich de afgelopen veertig jaar bezig gehouden met de aanstellingswijze van de burgemeester.

Doelstellingen rijksactoren

Doelstellingen krijgen extra betekenis indien zij worden gekoppeld aan een actor. In de periode 1990 tot 2005 zijn de volgende actoren belangrijk als het gaat om de aanstellingswijze van de burgemeester:

- de politieke ‘machtspartijen’ te weten: VVD, CDA en PvdA en dan in het bijzonder de fracties en fractiespecialisten in de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal;
- na de verkiezingen van 1994 kan hier de fractie en fractiespecialisten van D66 aan worden toegevoegd;
- en tot slot de bewindslieden op het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de achtereenvolgende kabinetten waarvan zij deel uitmaakten.

Uit ons interview komt een beeld naar voren dat er ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester lange tijd niet of nauwelijks een issue was op het Binnenhof. Dat blijkt ook

uit bronnen zoals notulen van kamercommissies, regeerakkoorden daterend van eind jaren tachtig of begin jaren negentig uit de vorige eeuw. Derksen (1984: 124) is overigens een andere mening toegedaan. Hij stelt dat er voortdurend debat is over de aanstellingswijze van de burgemeester, maar signaleert tegelijkertijd dat de discussie zich verschuift in de richting van de vergroting van de inspraak door de gemeenteraad.

Door deze beschrijving hier te concentreren op doelstellingen, is het de vraag binnen welke gremia doelstellingen werden geformuleerd. Aan de hand van de literatuur (met name Regeerakkoorden, Staatscommissie Dualisme en lokale democratie) en ons interview hebben wij gekozen om met name doelstellingen te ontleen aan regeerakkoorden en rijkscommissies die zich hebben gebogen over de aanstellingswijze van de burgemeester.

Tevens hebben in de periode 1990-2005 in ieder geval twee commissies zich gebogen over (onder andere) de aanstellingswijze van de burgemeester, te weten de commissie Van Thijn en de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ook wel de commissie Elzinga genoemd.

Kabinet Lubbers III (1989-1994): CDA en PvdA

In het derde kabinet-Lubbers heeft de VVD plaats gemaakt voor de PvdA. Er zal worden gestreefd naar sociale vernieuwing. Het kabinet moet echter verder bezuinigen, onder meer op de sociale zekerheid. Vooral het grote beroep dat op de Wet arbeidsongeschiktheid (WAO) wordt gedaan, is reden om in te grijpen. Dat leidt tot spanningen, vooral bij de PvdA.

Kabinet Kok I (1994-1998): PvdA, D66, VVD ‘Paars I’

Het is voor het eerst sinds 1918 dat er een kabinet wordt geformeerd zonder een confessionele partij. Voor het eerst wordt er nu, zij het op een wat zuinige en mythische wijze, een opening gemaakt in het regeerakkoord voor discussie over de aanstellingwijze van de burgemeester. In het regeerakkoord verschijnt de volgende doelstelling:

“Bezien zal worden of een andere positie van de burgemeester tot een betere legitimatie van het college van B&W kan leiden.” (Regeerakkoord 1994).

In ieder geval is de positie van de burgemeester nu zelfs onderwerp van zorg voor het Kabinet en de regeringspartijen en het gaat dus om een tamelijk grote stap. Over het algemeen wordt het eerste ‘Paarse’ kabinet als een succes gezien. In ieder geval krijgt het vervolgekabinet de zelfde politieke samenstelling.

Kabinet Kok II (1998-2002): PvdA, D66, VVD ‘Paars II’

Dit kabinet, in de wandelgangen ook wel Paars II genoemd, is een voortzetting van het kabinet Kok I. Hoewel het kabinet het bijna de volle vier jaar uithoudt, verloopt de samenwerking minder soepel dan in Paars I. D66, verliezer bij de Kamerverkiezingen, ziet in 1999 haar 'kroonjuweel', het referendum, stranden in de Senaat. Toch weet de partij uit de kabinetsonderhandelingen van 1998 een duidelijkere afspraak te maken over de aanstellingswijze van de burgemeester. In politiek-bestuurlijke termen weet de partij een grote verandering te bewerkstelligen, door in het regeerakkoord af te dwingen dat:

- de doelstelling van het kabinet en de regeringspartijen nu officieel is dat ‘de huidige wijze van aanstelling van de burgemeester onbevredigend is’;
- tevens zal er een staatscommissie bezien hoe een eventuele toekomstige invoering van de gekozen burgemeester zich zou verhouden tot de dualisering;
- de burgemeestersbenoeming zal uit de grondwet worden gehaald en burgers zullen in de toekomst meer invloed krijgen op de procedure van benoeming van de burgemeester (Regeerakkoord 1998).

Deze doelstelling is in ieder geval een stuk concreter te noemen dan de passage uit het eerste regeerakkoord van 'Paars'. Onze respondent geeft aan dat de VVD en de PvdA, die de succesformule 'Paars' wilde handhaven en dus het tijdens de kamerverkiezingen gehavende D66 binnen het kabinet wilde houden, duidelijke toezeggingen over het kroonjuweel 'de gekozen burgemeester' moesten doen. Zonder duidelijke toezeggingen, zag D66 weinig heil in een hernieuwde regeringsdeelname.

Kabinet Balkenende I: 2002-2002 CDA, VVD, LPF

Een van de kortste naoorlogse kabinetten is het kabinet Balkenende I dat door geruzie binnen de nieuwkomer LPF ten val kwam. In het regeerakkoord bepaalt het kabinet dat het moeizaam tot stand gekomen systeem van de tweevoudige openbare voordracht van burgemeesterkandidaten slecht functioneert en derhalve wordt afgeschaft (Regeerakkoord 2002). Terwijl D66 in dit kabinet ontbreekt, is het opvallend dat voor het eerst de benoeming door de Kroon verouderd wordt genoemd. Het regeerakkoord kiest als doelstelling voor een rechtstreeks gekozen burgemeester en er wordt afgesproken dat de procedure om de benoemingsprocedure uit de grondwet te schrappen wordt voortgezet (Regeerakkoord 2002). Dit is bijzonder, want D66 ontbreekt, maar toch kiest het regeerakkoord nu in duidelijke termen voor democratisering van het burgemeestersambt. Onze respondent legt dit uit: *"Vergeet niet dat Fortuyn op het vlak van de aanstellingswijze van de burgemeester dezelfde ideeën had als D66. (...) Er is zoveel veranderd hier (op het Binnenhof, toevoeging van Asperdt en van der Velden) sinds de opkomst van Fortuyn en de moordaanslag."*

Tegelijkertijd valt op dat de regeringsdoelstelling om de burgemeester te kiezen (nog) niet wordt verankerd door een voornemen om de benoemde burgemeester te vervangen door een grondwetsartikel om de burgemeester te laten kiezen. Dat had verwacht kunnen worden, gezien het officiële regeringsstandpunt maar het regeerakkoord gaat zo ver (nog) niet.

Kabinet Balkenende II: 2003-2005 CDA, VVD, D66

De LPF wordt ingeruild voor D66. Dat is in het kort de afloop van een acht maanden durende crisis. Een afloop waarbij Balkenende-I wordt opgevolgd door Balkenende-II. De CDA- en VVD-bewindslieden uit het eerste kabinet keren allen terug. Nieuwe VVD- en CDA-ministers brengen het aantal vrouwen op een recordaantal van vijf. Bijzonder is verder dat D66 voor het eerste aan een centrumrechts kabinet meedoet.

Hoe het ook zij, in het regeerakkoord van 2003 wordt afgesproken dat de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester zal worden ondersteund door de regeringspartijen. Binnen twaalf maanden zal het kabinet een wetsvoorstel aan Raad van State aanbieden. Tegelijkertijd wordt bepaald dat er 'een passende regeling van diens (de burgemeester, toevoeging van Asperdt en van der Velden) bevoegdheden tot de wethouders, gemeenteraad en politie' wordt bezien. Vooral van de bevoegdheden van de gekozen burgemeester over de politie maakt de Eerste Kamerfractie van de PvdA later een punt. Niet alleen blijft de doelstelling dat de aanstellingswijze uit de constitutie geschrapt zal worden, maar het Kabinet heeft nu het doel om dit door middel van een snelle procedure te regelen. Dat is bijzonder, want inmiddels kunnen de regeringspartijen niet meer rekenen op een vereiste 2/3e meerderheid in de Eerste Kamer. En daar zijn bedenkingen. Minister van bestuurlijke vernieuwing de Graaf lukt het in 2005 dan ook niet om deze doelstelling te behalen omdat hij geen gekwalificeerde meerderheid achter het wetsvoorstel in de Eerste Kamer kan krijgen. Hij treedt daar op af.

Regeerakkoord Kabinet Balkenende II (2003-2005) inclusief de ‘nadere afspraken’ van 26 maart 2005

Nu D66 kopstuk en trekker van de gekozen burgemeester De Graaf uit het Kabinet stapt, loopt de deelname van D66 en daarmee de voortgang van het gehele Kabinet gevaar. Wil de partij haar termijn ‘op het regeringspluche’ vol maken, dan zijn aanvullende afspraken nodig. De doelstelling van het Kabinet wijzigt nu ingrijpend. Uit de aanvullende afspraken blijkt dat de doelstelling van het Kabinet zal zijn dat “de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester zal in de Grondwet worden opgenomen”. Dit is opvallend. Bij de laatste kabinetten stond het schrappen van de benoemingsprocedure uit de grondwet centraal. Deze passages lieten echter steeds ruimte voor debat over de feitelijke wijze van aanstelling. Dit ligt politiek gevoelig. Onze respondent wijst er bijvoorbeeld op dat het standpunt binnen de PvdA is dat de burgemeester door de gemeenteraad zou moeten worden gekozen, terwijl bijvoorbeeld D66 de voorkeur geeft voor een rechtstreeks gekozen burgemeester. Het lijkt er op dat D66 in de aanvullende afspraken wat betreft dit punt haar zin krijgt.

Twee ‘Haagse commissies’

Categorie twee richt zich op besloten commissies in Den Haag, waar in vrijwel alle gevallen de drie grootste machtspartijen en D66 in vertegenwoordigd zijn. Onze respondent herkende de volgende belangrijke vertrouwelijke platforms:

- de werkzaamheden en het eindrapport ‘De burgemeester ontketend’ (1993) door de commissie van Thijn;
- de werkzaamheden en het eindrapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1998), ook wel bekend als de commissie Elzinga.

De commissie van Thijn

Alle grote partijen (CDA, PvdA en de VVD) zijn vertegenwoordigd en D66 ook. De opdracht van de commissie is om het onderwerp ‘verkiezing of benoeming’ van de burgemeester nader te bestuderen en de discussie van nieuwe argumenten te voorzien (van Thijn e.a., 1993: 4).

Onze respondent, die deel uitmaakte van deze commissie, herinnert zich:

“De commissie Deetman (waarvan de subcommissie van Thijn onderdeel is, toevoeging van Asperdt en van der Velden) was zwaar opgetuigd (...) Aanvankelijk lagen de visies nogal ver uit elkaar. Aan de ene kant had je D66 met tamelijk presidentiële ideeën en aan de andere kant had je de VVD die eigenlijk niets moest hebben van een gekozen burgemeester.”

Onze respondent legt uit dat zijn tactiek er allereerst op gericht was om de partijen overeenstemming te laten bereiken over de analyse. Toen dat aardig gelukt leek, bleken op een later moment toch dat de partijen de achterban geraadpleegd hadden en kwam er van een eensluidend advies weinig terecht; *“Men had zich ingegraven.”* Terugkijkend heeft de commissie Van Thijn zeker argumenten aangeleverd voor de discussie over de aanstellingswijze van de eerste burgemeester, aldus onze respondent. Maar het leverde niet een eensluidend standpunt op van de grootste partijen. De meningen van de machtspartijen lagen binnen de commissie veel te ver uiteen.

De commissie Elzinga

De commissie Elzinga is niet aan het werk gezet om de aanstellingswijze van de burgemeester te veranderen. Haar opdracht vloeit rechtstreeks voort uit het tweede Paarse regeerakkoord van 1998. Enkele overeenkomsten met de commissie van Thijn zijn overduidelijk. Ook nu weer worden alle Haagse machtspartijen netjes in de commissie afgevaardigd. En ook nu weer betrekken de partijen, als het gaat om de aanstellingswijze van de burgemeester, minderheidsstandpunten. In het bijzonder de leden die tevens lid zijn van de VVD nemen een

minderheidsstandpunt in dat zij geacht worden tegen een gekozen burgemeester te zijn zoals de commissie adviseert, althans bij grotere gemeenten (Elzinga e.a., 1999: 473). Hoewel de commissie Elzinga's opdracht niet nadrukkelijk, zoals wel bij de commissie van Thijn het geval was geweest, opdracht had om te kijken naar de aanstellingswijze van de burgemeester, heeft de commissie wel een serieuze poging ondernomen om de benoemingsprocedure uit de grondwet te schrappen. Er ontstaat nu langzamerhand een onduidelijke situatie. Aan de ene kant wil Den Haag het lokaal bestuur ontvlechten en verlevendigen zoals de commissie Elzinga dat adviseert, maar aan de andere kant is er geen meerderheid te vinden voor het schrappen van de benoemingsprocedure die daar aan zou hebben moeten bijdragen. Duidelijk wordt dat de Haagse machtspartijen inclusief D66 de aanstellingswijze ontegenzeggelijk tot de beslisagenda hebben weten te promoveren, maar dat het schrappen van de benoemingsprocedure uit de grondwet niet lukt. Toch volgt er nog een poging. Een rechtstreeks gevolg van de activiteiten van de commissie Elzinga is dat de Kroonbenoeming in stand blijft, maar dat de gemeenteraad het recht krijgt om bij een openbare aanbeveling twee kandidaten voor te dragen voor het burgemeestersambt (van Asperdt-Koren, 2005: 36). Overigens blijkt de openbare aanbeveling van twee kandidaten in de praktijk geen succes en wordt deze daarom later weer afgeschaft.

7.4.5 Megabeleidkeuzen of 'beleidsfilosofie'

Uit het voorgaande deel van de beschrijving tussen 1990 en 2005 valt op dat er allereerst weinig animo in politiek Den Haag leek voor de aanstellingswijze van de burgemeester. Dit veranderde begin jaren negentig van de vorige eeuw. Onze respondent zegt dat wat Kingdon zou noemen de national mood ofwel de door politici geïnterpreteerde stand van het land verandert. Politici van de machtspartijen kregen meer belangstelling voor democratische vernieuwing, dan voorheen het geval was. De vrees voor een grote verkiezingsoverwinning van D66 bij volgende verkiezingen droeg er in belangrijke mate aan bij dat de machtspartijen interesse in onderwerpen van bestuurlijke vernieuwing waaronder de aanstellingswijze van de burgemeester begonnen de ontwikkelingen:

"Er is een linear verband tussen de opkomst van D66 en interesse in het onderwerp (dat is: aanstellingswijze van de burgemeester, van Asperdt en van der Velden) in Den Haag."

Het is ook in deze periode dat de commissie van Thijn ontstaat. Er wordt nu in 'Den Haag' in ieder geval gesproken over de aanstellingswijze van de burgemeester. Met de grote verkiezingsoverwinning van D66 bij de kamerverkiezingen in 1994 (de partij behaalt bij deze verkiezingen 15,5% van de stemmen, tegenover 7,9% in 1989) en de daar op volgende kabinetten verandert de houding van Den Haag steeds verder. In de achtereenvolgende kabinetten blijft het onderwerp geagendeerd.

7.4.6 Gekozen beleidsinstrumentarium

Een instrument wat al een tijd aanwezig is (ingevoerd in 1975) maar in de jaren 90 aan kracht wint is de al eerder beschreven gemeentelijke vertrouwenscommissie. Men kan deze commissie zien als een instrument van de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op de aanstellingswijze van de burgemeester.

7.4.7 Uitvoeringsmodaliteit

In deze casus vallen het gekozen beleidsinstrumentarium en uitvoeringsmodaliteit samen. De gemeentelijke vertrouwenscommissies zijn een invloedrijk platform bij de benoeming van de burgemeester.

7.4.8 Geclaimde beleidsresultaten

Bij dit onderdeel kan worden gekeken naar veranderingen op rijksniveau en gemeentelijk niveau. Op rijksniveau zijn er geen beleidsresultaten te melden (er heeft immers geen aanpassing van de Grondwet plaatsgevonden die de benoeming van de burgemeester verandert). Op gemeentelijk niveau is er wel een resultaat te melden. Zoals eerder beschreven (in paragraaf 7.4.2) vindt in de jaren 60 een democratiseringsslag plaats. Het resultaat hiervan is het ontstaan van gemeentelijke vertrouwenscommissies die in de jaren daarna een steeds grotere invloed kregen op het benoemen van de burgemeester.

8 Analyse casus aanstellingswijze burgemeester en rookbeleid

De analyse van het rookbeleid in zorginstellingen en de aanstellingswijze van de burgemeester vindt plaats over de periode 1990-2005. Aan de hand van de aan het model van beleidsverandering ontleende analytische vragen zoals gepresenteerd in hoofdstuk 6 wordt getoetst of beleidsverandering in beide casus kan worden verklaard.

8.1 Actoren, beleidsproblemen en -oplossingen

Burgemeester

In de casus over de aanstellingswijze van de burgemeester lijkt er sprake te zijn van een beleidsmonopolie. Deze beleidsmonopolies zijn zowel op landelijk als op lokaal niveau te onderscheiden. De analyse op landelijk niveau levert een shortlist op van officiële actoren die zich bewegen rond de grondwetgever. Om een andere aanstellingswijze te bereiken is formeel een grondwetswijziging noodzakelijk. Het beleidsmonopolie wordt begin jaren negentig van de vorige eeuw gevormd door de fractiespecialisten van de politieke machtspartijen, vertegenwoordigd in de volksvertegenwoordiging, en de bewindslieden van Binnenlandse Zaken. De aanstellingswijze van de burgemeester wordt in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw nauwelijks aangemerkt als een beleidsprobleem.

Simultaan aan deze ontwikkeling bestaan er op lokaal niveau vertrouwenscommissies. Deze commissies, doorgaans bestaande uit fractievoorzitters van de in de gemeenteraad aanwezige partijen, hebben tot doel een advies uit te brengen over de door hen gewenste kandidaat voor de functie van burgemeester.

Roken

In de casus over rookbeleid in zorginstellingen valt op dat roken in zorginstellingen lange tijd niet als probleem werd beschouwd. Het is daarom lastig om een min of meer gesloten groep van actoren rond het onderwerp te ontdekken. Begin jaren negentig kunnen we met zekerheid zeggen dat in ieder geval Stivoro en het ministerie van VWS bij beleidsontwikkelingen ten aanzien van roken er een vaste relatie op nahouden. Anders dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, lijkt de medische professie geen deel uit te maken van de meest belangrijke actoren bij het ontwikkelen van rookbeleid begin jaren negentig. Dit is opvallend. Zeker nu het onderzoek zich toespitst op roken in zorginstellingen is het de vraag waarom de medische professie ontbreekt.

De probleemdefinitie is lange tijd vaag; eigenlijk wordt roken in het algemeen, en roken in zorginstellingen in het bijzonder, lang niet als probleem benoemd. Het beleid beperkte zich derhalve lange tijd tot het geven van voorlichting aan jeugd. Sabatier veronderstelt dat beleidsgericht leren voor de hand liggend is bij het bestaan van een professioneel forum. Het forum moet bestaan uit professionals van diverse coalities en het debat moet langs professionele normen gevoerd worden. Uit de casusbeschrijving blijkt dat er pogingen zijn geweest om beleidsmonopolies of zelfs professionele fora te ontwikkelen. Deze pogingen zijn echter niet geslaagd. Aanbevelingen van interdepartementale werkgroepen en de interdepartementale werkgroepen zelf kwamen niet uit de verf en hielden op te bestaan. Uit dit onderzoek is geen duidelijk beleidsmonopolie of professioneel forum terug te vinden. Dat betekent dat deze analyse oplevert dat artsen, politici, de rookindustrie en VWS elkaar weinig in professionele setting treffen en dat debat uit blijft. Wel blijkt uit de beleidsbeschrijving dat actoren op het gebied van volksgezondheid (met name VWS en Stivoro) onderlinge relaties onderhouden, maar van een beleidsmonopolie kan nauwelijks gesproken worden. Ook de sigarettenindustrie onderhoudt contacten, maar uit het onderzoek is ook geen duidelijk

beleidsmonopolie bestaande uit tabaksfabrikanten te destilleren. Voor artsen en andere medische professionals geldt dezelfde analyse. Er kan op grond van onze beschrijving gesproken worden van gescheiden beleidscircuits van medische professionals, politici en rookindustrie die onderling nauwelijks of niet met elkaar verbonden zijn. Beleidsgericht leren is dan ook, begin jaren negentig, minder voor de hand liggend.

In dit verband is het aantreden van ex-arts en oud-ziekenhuisdirecteur Borst op VWS dan ook interessant. Via haar lijkt het tot dan toe gescheiden circuit van medische professionals en politici van VWS met elkaar te worden verbonden. In ieder geval verandert de koers van VWS in de jaren na haar aantreden. Er wordt afscheid genomen van vrijblijvende beleidsinstrumenten en beleidsinstrumenten zoals bestuurlijke boetes worden voor het eerst geïntroduceerd. Zorginstellingen kregen niet langer de vrijheid om rookbeleid zelf te reguleren. Voor het eerst wordt roken binnen zorginstellingen als probleem gedefinieerd. Beleidsoplossingen van VWS en Stivoro zijn het loslaten van zelfregulering van rookbeleid in zorginstellingen, introductie van bestuurlijke boetes en verscherpte regelgeving.

8.2 Stabiliteitsbreuk, ‘brug’, voorbode van beleidsverandering

Burgemeester

De interpretatie van “de stand van het land” door politici noemt Kingdon national mood. Gedurende de jaren zeventig en tachtig is er nauwelijks serieuze politieke belangstelling voor verandering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Uit de literatuur en uit het interview met een politicus die zich de afgelopen veertig jaar met de aanstellingswijze van de burgemeester heeft bezig gehouden, blijkt dat er begin jaren negentig iets bijzonders gebeurt. Er ontstaat in politiek Den Haag vrees voor een monsterzege voor D66 bij de eerstvolgende Kamerverkiezingen. D66 is een partij die zich tot op dat moment buiten het centrum van de macht bevindt, maar als de peilingen kloppen, gaat dat veranderen bij de eerstvolgende verkiezingen. Dat wordt door de politici van de machtspartijen CDA, VVD en PvdA geïnterpreteerd als een signaal om iets te gaan doen met onderwerpen als de aanstellingswijze van de burgemeester, een van de kroonjuwelen van D66. Hier lijkt het monopolie te worden doorbroken, dat is onder andere te zien aan de toegang die D66 krijgt aan de vergadertafel met de machtspartijen. D66 maakt bijvoorbeeld met de machtspartijen deel uit van de commissie Van Thijn. In deze commissie proberen de machtspartijen op één lijn te komen over een aanstellingswijze van de burgemeester. De deelname van D66 is misschien interessant, maar uit bestuurskundig oogpunt is het feit dat machtspartijen nu voor het eerst serieus praten over het onderwerp minstens zo interessant. In veel opzichten kan deze ontwikkeling verhelderd worden met de inzichten van Sabatier. In de derde hypothese van het ACF veronderstelt Sabatier dat een actor of coalitie, indien die zich geconfronteerd ziet met feiten of verschijnselen die het bestaande wereldbeeld aantasten, eerder het niveau van de secundaire aspecten aanpast dan het niveau van de beleidskern. Dit lijkt een plausibele verklaring voor wat er gebeurt bij het burgemeesterdebat zoals dat eind jaren tachtig en begin jaren negentig rond de Hofvijver wordt gevoerd. Onze respondent geeft aan dat machtspartijen heel goed begrijpen dat de national mood veranderde. Niet langer kon de aanstellingswijze van de burgemeester, evenals onderwerpen over bestuurlijke vernieuwing, worden genegeerd. De op handen zijnde, althans gevreesde, opkomst van D66 vormde voor de machtspartijen een zekere noodzaak om met de aanstellingswijze van de burgemeester aan de slag te gaan. Binnen de machtspartijen, met name bij het CDA en de VVD, gelooft men op dat moment nog sterk in de benoemde burgemeester; een waarde die als het ware vast ligt in hun beleidskern. Sabatier legt uit dat het niet voor de hand liggend is dat de beleidskern verandert. Dat gebeurt ook niet in het begin van de jaren negentig; noch CDA, noch VVD spreken zich openlijk uit voor een gekozen burgemeester. Binnen de PvdA is er discussie over de door de

gemeenteraad gekozen burgemeester, maar ook deze partij valt aanvankelijk de benoemingspraktijk niet openlijk af. Hoe gaat het monopolie dan om met, het zich in het voordeel van de democraten wijzigende, heersende beleidsklimaat? Als we Sabatier mogen geloven dan is het nu voor de hand liggend dat de machtspartijen gaan proberen om op secundair niveau beleidsgericht van elkaar te leren. De dominante beleidscoalitie zal niet openlijk van de diepere overtuiging dat een burgemeester benoemt dient te worden willen afstappen. Het ACF van Sabatier gaat er van uit dat op deze wijze gezichtsverlies voorkomen wordt en dat organisationele motieven van de dominante beleidscoalitie hier een rol spelen. Dit vormt een plausibele verklaring. Het is aannemelijk om te veronderstellen dat het zich openlijk uitspreken voor een gekozen burgemeester door de machtspartijen in politieke termen door anderen zal worden uitgelegd als een weinig geloofwaardige, op electoraal-opportunistische motieven gebaseerde, electorale draai. Immers: met name CDA en VVD maar ook de PvdA zijn jarenlang vanzelfsprekend voorstander geweest van een benoemde burgemeester. Sabatier wijst ons ook op de mogelijke organisationele belangen die het de dominante beleidscoalitie in de weg staat om ingrijpend van gedachten te veranderen. Het was, en is, een algemeen bekend feit dat de machtspartijen hofleverancier zijn als het gaat om burgemeestersbenoemingen. Daarmee lijkt een voor de hand liggende organisationele verklaring te zijn gevonden voor de wijze waarop de dominante beleidscoalitie met dit onderwerp omgaat. Het rechtstreeks belang van de (te benoemen) burgemeesterskandidaten van de machtspartijen is immers in het geding. Hoe gaan machtspartijen dan wel om met wijzigingen in het beleidsklimaat rondom de aanstellingswijze van de burgemeester? Wellicht kan het niet mooier gezegd worden dan in de woorden van Ringeling (2002: 19):

“Als ergens in het land, op een bepaalde plek, een probleem wordt ervaren, wordt dat probleem overgebracht naar een andere, centrale plek. Daar wordt het probleem herdefinieerd in termen die in die arena passen en wordt er een oplossing voor bedacht. Die oplossing moet dan vervolgens op die eerst genoemde plek worden uitgevoerd en om na te gaan of dat ook gebeurt, wordt er onmiddellijk een systeem van toezicht en controle opgezet. De oplossing heeft vaak weinig te maken met het oorspronkelijke probleem. Want de condities waaronder de herdefiniëring plaats vindt, veranderen de aard van het probleem.”

Als Ringeling gelijk heeft, mogen we verwachten dat de aanstellingswijze nu op een centralere plek herdefinieerd wordt. De achtereenvolgende commissies Van Thijn en Elzinga vormen het platform voor deze veranderingen. De commissie Van Thijn heeft in ieder geval een sterke nationale oriëntatie. Dat blijkt uit de samenstelling van de landelijke kopstukken van de machtspartijen en D66 en de opdrachtformulering (commissie Van Thijn, 1993: 3-5). Weliswaar maken burgemeesters en een gedeputeerde deel uit van de commissie, maar gemeenteraadsleden, hoge gemeentelijke ambtenaren of andere lokale vertegenwoordigers ontbreken. Ringeling's observatie dat probleemdefinities en -oplossingen op een centrale plek worden gedefinieerd, lijkt in het geval van de commissie Van Thijn op te gaan. Op deze wijze trachten de machtspartijen, die nu D66 uitnodigen in het monopolie, om te gaan met het veranderende beleidsklimaat rond bestuurlijke vernieuwing dat zich eind jaren tachtig en begin jaren negentig in Nederland voordoet. Beleidsverandering kenmerkt zich door een brug. Hiermee wordt door de auteurs van deze scriptie bedoeld op voorbodes van beleidsverandering. Wanneer er in het geval van de burgemeester een poging wordt ondernomen om de aanstellingswijze te veranderen, dan wordt dit voorafgegaan door gebeurtenissen, feiten of omstandigheden die helpen te beleidsverandering op een later moment te verklaren. Dit noemen wij een stabiliteitsbreuk. Een stabiliteitsbreuk doet zich in het geval van de aanstellingswijze van de burgemeester voor wanneer de interpretatie van de machtspartijen van de national mood begin jaren negentig wijzigt. De gevolgen hiervan worden in de volgende paragrafen geanalyseerd.

Roken

Stabiliteitsbreuk doet zich in de casus roken in zorginstellingen voor wanneer minister Borst aantreedt op het ministerie van VWS. In de beschrijving van de rookcasus valt op dat lange tijd roken niet als beleidsprobleem wordt beschouwd. Bij de discussie rondom roken in zorginstellingen ontbreekt opvallend genoeg de medische professie. Het beleidsmonopolie is, als er al van een beleidsmonopolie gesproken kan worden, beperkt tot VWS en Stivoro. Met Sabatier mogen we veronderstellen dat het ontbreken van professionele fora waar beleidscoalities elkaar kunnen ontmoeten beleidgericht leren minder voor de hand liggend maakt. Met de komst van de (ex-arts en oud-ziekenhuisdirecteur) Borst op VWS komt een medicus op de hoogste politieke post binnen VWS. Via de nieuwe minister lijkt het tot dan toe gescheiden circuit van medische professionals en politici van VWS met elkaar te worden verbonden. In ieder geval verandert de koers van VWS in de jaren na haar aantreden. Er wordt afscheid genomen van vrijblijvende beleidsinstrumenten en bestuurlijke boetes worden voor het eerst geïntroduceerd. Zorginstellingen kregen niet langer de vrijheid om rookbeleid zelf te reguleren en worden nu zelfs mikpunt van het beleid van de minister. Voor het eerst wordt roken binnen zorginstellingen als probleem gedefinieerd. Beleidsoplossingen van VWS en Stivoro zijn het loslaten van zelfregulering van rookbeleid in zorginstellingen, introductie van bestuurlijke boetes en verscherpte regelgeving.

8.3 Over factoren van beleidsverandering

In deze paragraaf worden per casus de factoren van beleidsverandering geanalyseerd.

8.3.1 Burgemeester

Opvallende gebeurtenissen

Opvallende gebeurtenissen hebben zich in de periode 1990 en 2005 niet voorgedaan. Om deze factor op grond van dit onderzoek dan ook aan te wijzen als belangrijke factor bij pogingen tot beleidsverandering, gaat dan ook te ver.

Media-aandacht

Frank Baumgartner en Bryan Jones hebben aangetoond dat toonzetting en hoeveelheid aandacht in de media gevolgen heeft voor beleidsverandering. Naar analogie van Baumgartner & Jones is daarom media-aandacht voor de aanstellingswijze van de burgemeester gemeten.

Dat kan door gebruik te maken van lexis-nexis . Dit is een geautomatiseerde database, met daarin alle krantenartikelen tussen 1990-heden, van de volgende dagbladen:

Nederlandstalige nieuwsbronnen

Kies een bron

of vink één of meer van de volgende bronnen

<input checked="" type="checkbox"/> i al deze bronnen	<input checked="" type="checkbox"/> i De Tijd	<input checked="" type="checkbox"/> i Het Parool
<input checked="" type="checkbox"/> i Algemeen Dagblad	<input checked="" type="checkbox"/> i Het Financieele Dagblad	<input checked="" type="checkbox"/> i De Telegraaf
<input checked="" type="checkbox"/> i Eindhovens Dagblad	<input checked="" type="checkbox"/> i Haagsche Courant	<input checked="" type="checkbox"/> i Trouw
<input checked="" type="checkbox"/> i Fem Business	<input checked="" type="checkbox"/> i NRC Handelsblad	<input checked="" type="checkbox"/> i de Volkskrant

Figuur 8: Invulscherm van de online database Lexis-Nexis, waarbij aangegeven kan worden in welke kranten wordt gezocht.

Door te kiezen voor “alle bronnen” kon gezocht worden in alle bovengenoemde media. Vervolgens kon op trefwoorden worden gezocht. In de meting over de burgemeester hebben we gezocht met de trefwoorden “burgemeester AND aanstellingswijze”. Vervolgens is er, naar analogie van het onderzoek van Baumgartner & Jones (met name 1993: 103-125), gekeken naar de krantenkoppen. Deze krantenkoppen werden gerubriceerd naar jaartal en naar toonzetting. De toonzetting werd, wederom door de onderzoeksmethoden van Baumgartner & Jones (1993) als inspiratiebron te gebruiken, geoperationaliseerd door het stellen van een eenvoudige vraag. Vervolgens werden de krantenkoppen beoordeeld aan de hand van deze vraag. Zo ontstaat een beeld van de hoeveelheid aandacht, het verloop van de media-aandacht gedurende diverse jaren en een verandering in toonzetting in de media. De onderzoekers hebben voor de analyses van de data kunnen profiteren van een door de heer Baumgartner ontwikkeld model. Alle metingen en grafieken die hierna volgen zijn daar op gebaseerd. Baumgartner gebruikt dit model ook bij zijn onderzoek en om studenten vertrouwd te maken met het meten van media-aandacht.

Meting “aanstellingswijze AND burgemeester”

Datum meting: 2 april 2005

Periode meting: januari 1990 tot en met 22 april 2005

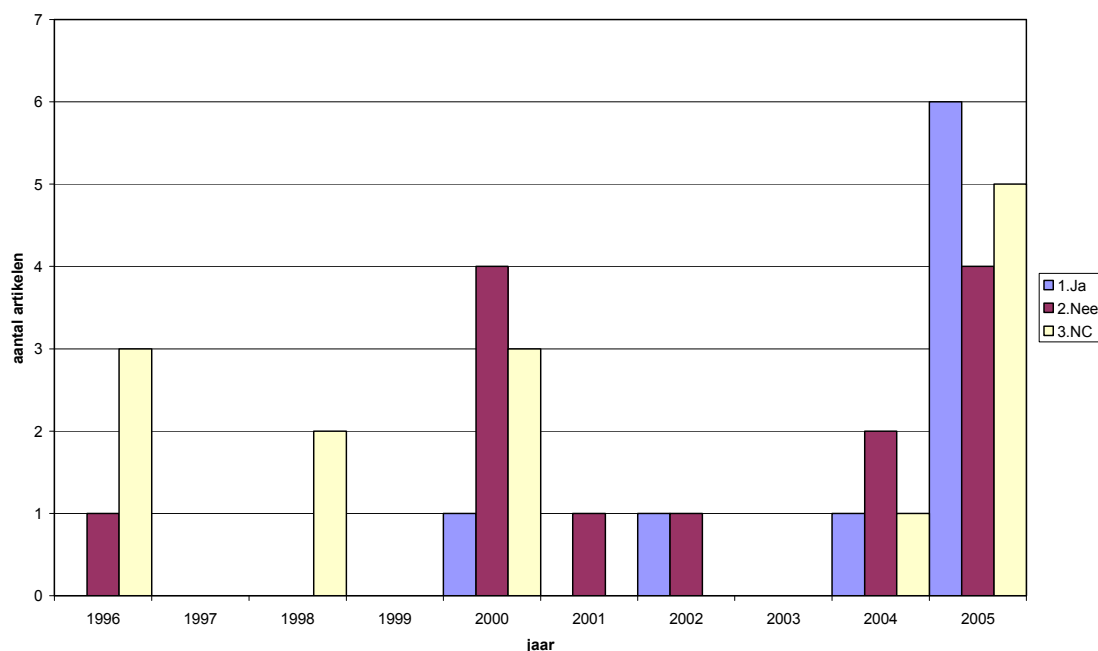
Dataverzameling: Bart van Asperdt en Hester van der Velden m.m.v. Frank Baumgartner

Aantal hits: 38 (waarvan 36 gecodeerd, vanwege de aanwezigheid van dubbele artikelen)

Operationalisatie: “Zou ik, als ik een voorstander van de gekozen burgemeester ben, blij zijn met deze krantenkop?”

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal	Artikelen	Verschil
Cat.1					1		1		1	6	9		
Cat.2	1				4	1	1		2	4	13		
Cat.3	3		2		3				1	5	14		
Totaal	4	0	2	0	8	1	2	0	4	15	36	38	2

Tabel 6: Resultaten meting 2: aantallen gevonden artikelen onderverdeeld naar jaar en soort publiciteit. Codering: Cat.1= ja (blij met krantenkop), Cat.2=nee (niet blij met krantenkop) en Cat.3=niet codificeerbaar.



Figuur 9: Gafische weergave van Tabel 6.

De conclusie uit de meting is dat het aantal niet te codificeren artikelen het grootst is. Er zijn diverse redenen voor het grote aantal niet te codificeren artikelen. Eén reden is dat LexisNexis een aantal niet ter zake doende artikelen opleverde. Een andere reden was dat uit een bepaalde krantenkop niet een eenduidige toonzetting kon worden bepaald. Kijken we naar de codificeerbare artikelen, dan zien we in totaal 13 artikelen met een negatieve toonzetting over de gekozen burgemeester. 9 artikelen hebben een positieve toonzetting. Hieruit wordt de conclusie getrokken dat een negatieve toonzetting in de Nederlandse pers meer voorkomt als het gaat om de discussie over de gekozen burgemeester dan een positieve toonzetting. Overigens is het aantal codificeerbare artikelen beperkt, in totaal gaat het om 22 codificeerbare artikelen. Dit leverde de vraag bij de onderzoekers op of er misschien een te strenge selectie zou zijn geweest bij de meting. Veel aandacht in de pers is er in de jaren 2000 (5 codeerbare artikelen) en 2005 (10 codeerbare artikelen). Het jaar 2000 is te scharen als een jaar waarin de negatieve toonzetting de boventoon voert. Het jaar 2005, althans de periode van 1 januari tot en met 22 april van dat jaar, vormt in dat opzicht een bijzonder jaar. In dit jaar wisselt de toonzetting. Dat is opvallend. Wanneer de toonzetting verandert, veronderstellen Baumgartner & Jones dat er beleidsverandering zal optreden in de richting van de omslag. Baumgartner & Jones concluderen dat nadat de toonzetting van de media omsloeg bij bijvoorbeeld pesticiden (van: positief, pesticiden zijn een brenger van voorspoed naar negatief, van pesticiden wordt je ziek) dat het beleidsaccent verschuift en dat er beleidsverandering in de nieuwe richting plaats zal vinden: *“the shift in tone came about from the shift in focus”* (Baumgartner & Jones, 1993: 113). Baumgartner & Jones leggen dat uit vanwege de beperkingen die het publiek, maar ook de media, hebben om zaken in zijn geheel en op alle merites te begrijpen. Het publiek beoordeelt bij pesticiden maar beperkte aspecten en zo ook de media. De gevolgen daarvan zijn enorm volgens Baumgartner & Jones: media-attentie kan veranderen van positief naar negatief. En als dat gebeurt, dan zal het gehele politieke systeem een vergelijkbare draai maken (idem: 113). In dit opzicht is er sprake van een probleem, want het jaar 2005 levert een overwegend positieve toonzetting op als het gaat om de gekozen burgemeester. Wanneer we te snel met Baumgartner & Jones redeneren, zouden we moeten verwachten dat het politieke systeem haar focus zou verleggen naar de gekozen burgemeester. Maar het is opmerkelijk dat juist in dit jaar minister de Graaf’s voorstel voor een gekozen burgemeester sneuvelt. Hoewel de meting een beperkt aantal artikelen oplevert, is de positieve toonzetting in 2005 geen garantie voor beleidsverandering. Merken we hier bij op dat de Graaf in de maanden voorafgaand aan het ontwikkelen van het wetsvoorstel een media-tour organiseerde om het wetsvoorstel aangenomen te krijgen, dan is er in deze casus reden om aan te nemen dat media-aandacht geen belangrijke invloedsfactor voor beleidsverandering is geweest.

Keuze van beleidsdomein

Uit de casusbeschrijving blijkt dat er over de aanstellingswijze van de burgemeester in ieder geval twee beleidsdomeinen van belang zijn. Over de aanstellingswijze wordt zowel door landelijke actoren (machtspartijen 1e en 2e Kamer, minister van binnenlandse zaken en D66) als lokale actoren (verenigd in de gemeentelijke vertrouwenscommissie) gediscussieerd. De strijd om beleid tussen de machtspartijen concentreert zich rond de aanstellingswijze van de burgemeester zoals deze in de grondwet is vastgelegd. Sabatier en Jenkins-Smith (1993: 20) wijzen er op dat relatief stabiele parameters zoals constitutionele regels lastig te veranderen zijn. Uit de beleidsbeschrijving komt duidelijk naar voren dat dit speelt. Een wetsvoorstel dat een gekozen burgemeester mogelijk moet maken, moet immers in twee lezingen door een gekwalificeerde meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer worden ondersteund.

Tegelijkertijd hebben de gemeenteraden een grote invloedspositie veroverd bij burgemeestersbenoemingen door middel van de gemeentelijke vertrouwenscommissie. Opvallend is dat de aanbeveling van de gemeenteraad het laatste decennium in het overgrote gedeelte van de gevallen door het kabinet wordt overgenomen. Een relatief grote aanpassing van het beleid heeft zich sinds het middel van de jaren zeventig op lokaal niveau voorgedaan. Immers: voor die tijd had de gemeenteraad geen enkele invloed op de keuze van het kabinet voor een burgemeester. Tegenwoordig wordt de keuze van de gemeentelijke vertrouwenscommissie in het grootste gedeelte van de gevallen gerespecteerd. Hiermee kan men haast spreken van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. De conclusie luidt dat ook dat de keuze voor het beleidsdomein een rol heeft gespeeld bij veranderingen in beleid in deze casus. Hoewel de grondwettelijke benoemingsregel ook na ruim 150 jaar in de grondwet verankert blijft, is de aanstellingswijze van de burgemeester onder invloed van een democratiserende beweging in de samenleving veranderd. Deze verandering vond met name plaats in de policy venue ofwel het beleidsdomein van de gemeentelijke vertrouwenscommissie, die ten koste van de positie van de commissaris van de Koningin en het Kabinet aan invloed heeft gewonnen. Een aanpassing van het beleid (van een nagenoeg afwezige gemeenteraad begin jaren zeventig van de vorige eeuw, tot een haast door de gemeenteraad gekozen burgemeester nu) heeft te maken met de gemeentelijke vertrouwenscommissie, die aan invloed won.

Beleidsgericht leren

In de casus van de burgemeester kan beleidsgericht leren een verklarende factor voor beleidsverandering worden genoemd. Vooral de machtspartijen op Rijksniveau (CDA, VVD en PvdA) lijken gevoelig te worden voor onderwerpen van bestuurlijke vernieuwing. Dit lukt het hen het beste, wanneer D66 in electoraal opzicht in de lift zit. In paragraaf 8.2 is geanalyseerd. Deze analyse is ook hier van toepassing. Aangegeven is dat de coalitie, wanneer zij zich geconfronteerd ziet met feiten of verschijnselen die het bestaande wereldbeeld aantasten, op het niveau van de secundaire aspecten aanpassen beleidsgericht leert. Paul Sabatier veronderstelt dat het bestaan van een forum een positief effect heeft op beleidsgericht leren. Wanneer er een plaats is waar coalities op professionele wijze kunnen interacteren, is de kans op beleidsgericht leren groter, zo luidt de veronderstelling. In zekere zin kunnen de commissies Elzinga en van Thijn gezien worden als een professioneel forum. Deze pogingen hebben er uiteindelijk niet toe geleid dat de benoemingsprocedure van de burgemeester uit de grondwet zou verdwijnen.

Externe gebeurtenissen

Veranderingen in sociaal-economische omstandigheden, publieke opinie, dominante coalitie of veranderingen binnen andere subsystemen kunnen helpen beleidsverandering te verklaren. Eerder is al aangegeven dat de dominante coalitie veranderd door de toetreding van D66. Dit helpt verklaren waarom onderwerpen van bestuurlijke vernieuwing blijvend aandacht krijgen in de Haagse beleidsarena. Kennelijk slaagt deze politieke actor er goed in om het onderwerp op de bestuurlijke agenda te handhaven, maar tegelijkertijd lukt het deze partij niet om een grondwetswijziging tot stand te brengen. Uit de beleidsbeschrijving blijkt het niet, maar het vermoeden bestaat dat de publieke opinie niet klaar is voor een gekozen burgemeester. Dat vermoeden wordt gebaseerd op de voorgaande analyse over media-aandacht. Een positieve toonzetting in de media, een media-offensief en afspraken in het regeerakkoord zijn onvoldoende zwaarwegend om een grondwetswijziging die een gekozen burgemeester mogelijk moet maken te verzilveren. Mogelijk wijst dit op weinig belangstelling van de publieke opinie voor een gekozen burgemeester. Dit vermoeden bestaat bij de onderzoekers.

8.3.2 Roken

Opvallende gebeurtenissen

Kingdon wijst er op dat focusing events zich vaak voordoen bij problemen die reeds bekend zijn. Het gaat zelden om een nieuw en onbekend probleem. In die kan de rechterlijke uitspraak in het geding tussen Nooijen en haar werkgever TPG-post als focusing event worden gezien. Duidelijk is dat de rechter in deze zaak een belangrijk uitgangspunt definieert. Tot op dat moment was er in Nederland geen recht op een rookvrije werkplek en werd rookregulering overgelaten aan werkgevers en werknemers. Dit uitgangspunt werd door de rechter ingrijpend gewijzigd. In 2002 neemt de Tweede Kamer dit uitgangspunt over. Een wettelijk afdwingbare rookvrije werkplek is daarmee een feit, tenzij er een uitzondering in de wet is gemaakt. Een belangrijke uitzondering is de rookvrije werkplek in de horeca. Deze is niet afdwingbaar.

Media-aandacht

De vraag luidde; “als ik voor een rookvrije zorginstelling ben, ben ik dan blij met de volgende krantenkop?”. Ook in dit geval zijn de artikelen per jaar als volgt gecodeerd:

- 1 = ja, ik ben blij met deze krantenkop
- 2 = nee, ik ben niet blij met deze krantenkop
- 3 = niet codeerbaar

Bij de trefwoorden “roken AND zorginstellingen” leverde dit het volgende resultaat op:

Categorie 1: 21 artikelen

Categorie 2: 23 artikelen

Categorie 3: 39 artikelen

Hiermee zijn in totaal 83 artikelen gecodeerd. De vier niet getelde artikelen betreffen dubbeltellingen.

Wanneer je de resultaten per jaar bekijkt ziet dat er als volgt uit:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal	%
Cat.1				1						6	9	5	21	25,30%
Cat.2								2		5	9	7	23	27,71%
Cat.3	1	1	1	4	2	1	1	2	2	10	10	4	39	46,99%
Total	1	1	1	5	2	1	1	4	2	21	28	16	83	100,00%

Tabel 7: Resultaten meting 1: aantallen gevonden artikelen onderverdeeld naar jaar en soort publiciteit. Codering: Cat.1= ja (blij met krantenkop), Cat.2=nee (niet blij met krantenkop) en Cat.3=niet codificeerbaar.

Wat valt er nu uit deze meting af te leiden? Het eerste wat opvalt, is dat er tot 1997 weinig tot geen aandacht wordt besteed aan het onderwerp. In 1997 is er een opleving met 5 artikelen over het onderwerp. Maar dat is nog steeds erg weinig, zeker wanneer daarbij bedacht wordt dat in de periode 1994-1998 veel beleidsbeslissingen over strenger rookbeleid worden genomen. Daarna is er weer een periode waarin er zeer weinig tot geen aandacht wordt besteed aan roken in zorginstellingen, tot het jaar 2003. Dan stijgt het aantal artikelen aanzienlijk. Tijdens het onderzoek is gekeken waarom in 2003 en 2004 het aantal artikelen stijgt. Opvallend is dat een aantal deze artikelen met name de problemen van (zorg)instellingen bij het uitvoeren van rookbeleid belichten. Kortom, media-aandacht gaat uit naar problemen in de beleidsuitvoerende fase. Baumgartner en Jones menen dat een omslag in toonzetting er voor zorg draagt dat het politiek systeem haar focus verlegt. In hun boek (1993) tonen ze aan dat dit gevolg heeft voor beleidsverandering. Dat komt omdat het politiek systeem in zijn geheel een vergelijkbare shift in focus ondergaat. Baumgartner en Jones (1993) tonen aan dat dit gevolgen heeft voor het primaat voor overheidsinstanties. Toen

tabaksbeleid in de jaren zestig in de Verenigde Staten vooral in de media werd belicht vanwege gezondheidsschade door roken, verloor het tot dan toe dominante ministerie van economische zaken haar grip op de beleidsvorming (Baumgartner en Jones, 1993 117). Beleidsproblemen rond tabaksbeleid werden voortaan in termen van gezondheid en niet meer in termen van economisch beleid besproken.

De door de auteurs van deze scriptie gecodeerde artikelen leveren geen dramatische shift in focus op. Het jaar 2003 en het jaar 2005 levert wel een shift in focus op, maar deze is nauwelijks dramatisch te noemen. Wat wel opvalt is dat de attentie van de media in Nederland toeneemt, op het moment dat problemen in de beleidsuitvoering bij zorginstellingen de kop opsteken. De onderzoekers trekken hier een voorzichtige conclusie. Wellicht wijst deze casus er op dat het Nederlandse politieke systeem wanneer toonzetting in media verandert, geen dramatische verandering ondergaat zoals in de Verenigde Staten. Daar leidt een shift in focus tot een veranderend primaat van overheidsinstellingen. Aanvankelijk bepaalde in de vroege jaren vijftig het ministerie van economische zaken en handelsofficials in de Verenigde Staten het tabaksbeleid. Wanneer er een shift in focus zich voordoet en gezondheidsklachten door tabaksgebruik in de media centraal staan, dan maken gezondheidsofficials de dienst uit (Baumgartner & Jones, 1993 117).

In de onderzochte casus over rookbeleid in zorginstellingen in Nederland lijkt het er op dat de media bij de beleidsbepalende fase na het aantreden van Borst in 1994 weinig attentie heeft voor strengere rookregels. Pas wanneer de invoering van deze strengere regels tot problemen leiden in de beleidsuitvoerende fase dan neemt de attentie van de media toe. In deze casus neemt media-attentie toe, maar het leidt niet tot een veranderd primaat van overheidsinstellingen of dramatische beleidswijzigingen zoals in de Verenigde Staten. Media-aandacht neemt in deze casus wel toe wanneer er in de beleidsuitvoerende fase problemen de kop opsteken. Of het hier gaat om een verschijnsel dat vaker voorkomt dan in de rookcasus, weten de onderzoekers niet.

Keuze van het beleidsdomein

Roken leidt tot gezondheidsschade. Vanuit die gedachte is de policy venue, of wel keuze voor het beleidsdomein, duidelijk. Het ministerie van VWS heeft primaat wanneer het gaat om rookbeleid. Onder het ministerie van VWS valt de Voedsel- en Warenautoriteit. Deze ziet toe op het handhaven van het rookbeleid. Belangenvereniging Stivoro werkt nauw samen met VWS. Rookissues worden in Nederland vooral in termen van gezondheid begrepen, zo blijkt uit onderzoek van het ministerie van VWS (VWS, 2005: 12-13). Uit de beschrijving van de rookcasus blijkt ondermeer dat dwingende overheidssturing lange tijd afwezig was. Het recht op een rookvrije werkplek bleek niet haalbaar. In het jaar 2000 verandert dit. In samenwerking met het Astmafonds tracht Nanny Nooijen, postsorteerder en niet-rookster, op grond van arbeidsrecht via de rechter een rookvrije werkplek bij haar werkgever TPG-post af te dwingen. De rechter stelt haar op grond van arbeidsrechtelijke regelgeving in het gelijk. Vanaf dat moment is er jurisprudentie die bepaalt dat werknemers in beginsel recht hebben op een rookvrije werkplek.

Nanny Nooijen kiest in feite een ander beleidsdomein om haar rookvrije werkplek op te eisen. Zij eist een rookvrije werkplek op door gebruik te maken van regels afkomstig van het arbeidsrechtelijke beleidsdomein. Dit heeft grote gevolgen voor het Nederlandse rookbeleid, dat tot op dat moment geen expliciete regelgeving had inzake roken op de werkplek. De rechter bepaalde dat het uitgangspunt vanaf dat moment was dat ieder recht had op een rookvrije werkplek. In 2002 wordt de wet aan dit uitgangspunt aangepast (VWS, 2005: 15). Vanaf dat moment hebben alle werknemers (uitgezonderd werknemers in de horecasector) recht op een rookvrije werkplek. Dit leidt tot de conclusie dat de keuze van het beleidsdomein van invloed is op beleidsverandering in het geval van de casus roken in zorginstellingen.

Beleidsgericht leren

In de casus over het rookbeleid in zorginstellingen is het lastig om duidelijke coalities of beleidsmonopolies te ontdekken. Het is eveneens lastig om aan de hand van het concept beleidsgericht leren beleidsverandering in deze casus uit te leggen. Paul Sabatier verwacht dat beleidsgericht leren zich voordoet onder specifieke condities. Deze condities zijn eerder uiteengezet en zijn:

- dat er eerder beleidsgericht geleerd wordt wanneer er een gematigd conflict tussen twee coalities bestaat;
- dat er eerder beleidsgericht geleerd wordt wanneer er betrouwbare kwantitatieve data beschikbaar is;
- als er problemen zijn die betrekking hebben op natuurlijke systemen met duidelijk identificeerbare variabelen in plaats van op politieke of sociale systemen;
- dat er eerder beleidsgericht geleerd wordt indien er een professioneel forum is waarin leden uit verschillende coalities participeren.

Door de casusbeschrijving van roken in zorginstellingen te vergelijken met de bovenstaande condities kan worden verhelderd waarom beleidsgericht leren een lastig concept is om beleidsveranderingen in de rookcasus te verklaren. Ten eerste is al opgemerkt dat het erg lastig is om duidelijke advocacy coalitions te onderscheiden. Wat wel duidelijk is, is dat VWS en de Tweede Kamer door de jaren heen een ander sturingsmodel en andere beleidsinstrumenten zijn gaan hanteren. Het motto veranderde ingrijpend van “roken, we lossen het samen wel op” naar een dwingende aanpak met boetes voor zorginstellingen die zich niet aan regels houden. Bij behandeling van het wijzigingsvoorstel Tabakswet 2001 was de Kamer echter van mening dat zelfregulering en een aanpak op basis van vrijwilligheid onvoldoende werkt (VWS, 2005: 22). Tijdens dit onderzoek is het niet gelukt om aan te tonen dat Kamer en VWS beleidsgericht hebben geleerd. Wel is duidelijk, dat deze veranderde houding van VWS en de Tweede Kamer plaats heeft nadat een rechtelijke uitspraak het recht op een rookvrije werkplek introduceerde. Een rechtstreeks verband tussen de rechtelijke uitspraak en een daardoor veranderde opvatting van bij beleid betrokken actoren kan niet worden ontdekt. Verder is duidelijk dat na het aantreden van Borst er een significante koerswijziging in het beleid van VWS plaats vond. Deze koerswijziging kan met het concept beleidsgericht leren niet worden verklaard. Opvallend is dat er wel betrouwbare kwantitatieve onderzoeken over de gevolgen van roken beschikbaar zijn. Maar betrouwbaar onderzoek over de gevolgen van roken binnen de muren van de gezondheidszorg is schaars. Uit de beleidsbeschrijving blijkt ook dat, uitzonderingen daar gelaten, er over het algemeen weinig animo binnen de medische professie is voor dit onderwerp. Die ruimte kreeg de medische professie ook van de overheid die vooral zelfregulering propageerde. Dat heeft lange tijd geduurd.

Dat brengt ons bij Sabatier's hypothese dat er minder snel beleidsgericht geleerd wordt bij problemen die betrekking hebben lastig te identificeren sociale systemen. Op grond van onze beschrijving willen de onderzoekers dit eigenlijk anders formuleren. Het voeren van rookbeleid in zorginstellingen, leidt tot lastige dilemma's. Moet je een psychiatrische patiënt in de GGZ die met moeite zijn psychische problemen de baas kan verbieden te roken? Mag een hulpverlener weigeren zorg te verlenen op de kamer in een bejaardenhuis waar gerookt wordt, terwijl zij zich beroept op het recht van een rookvrije werkplek? Kan een arts, die zelf al jarenlang verstokt roker is, zijn patiënt met klem sigaretten ontraden omdat ze slecht zijn voor de gezondheid? Het gaat hier in feite om dilemma's die spelen rond een lastig sociaal fenomeen. Sabatier leert dat beleidsgericht leren onder die omstandigheden minder voor de hand ligt. Beleidsgericht leren is eerder aan de orde indien advocacy coalitions een professioneel forum kunnen benutten waarin debat mogelijk is. Onze beschrijving toont aan

dat een dergelijk forum ontbreekt. Sterker nog, het lijkt er sterk op dat de rookindustrie, politici en medische professie lange tijd opereerden in gescheiden circuits. Wellicht sprak men daarin wel over elkaar, maar duidelijk niet met elkaar. Op die wijze ontnemt men elkaar de kans om beleidsgericht van elkaar te leren.

Externe gebeurtenissen

Veranderingen in sociaal-economische omstandigheden, publieke opinie, dominante coalitie of veranderingen binnen andere subsystemen kunnen helpen beleidsverandering te verklaren. In de casus over rookbeleid in zorginstellingen kan deze factor in verband worden gebracht met strenger rookbeleid. Uit de beleidsbeschrijving blijkt dat de publieke opinie ten aanzien van het roken een ingrijpende verandering heeft ondergaan. De cijfers spreken boekdelen; tot 1975 vormde rokers een meerderheid in Nederland. In deze periode beperkt het rookbeleid dan ook uit voorlichting voor jeugd. Van afdwingbare, beperkende sturing is nauwelijks sprake. Uit recent onderzoek blijkt dat er bij niet-rokende Nederlanders een groot draagvlak is voor de stelling dat de overheid niet-rokers voor meerroken moet beschermen. Zelfs onder de rokende Nederlanders groeit het draagvlak voor deze stelling. Van de vanzelfsprekendheid waarmee vroeger overal een sigaret kon worden gerookt, is geen sprake meer. De verandering in publieke opinie staat in contrast met de hiervoor geanalyseerde media-aandacht. Het is lastig om dit probleem te verklaren. Duidelijk uit de beschrijving is dat de publieke opinie over roken veranderd is. Deze publieke opinie biedt de rijksoverheid natuurlijk meer armslag voor strenger rookbeleid. Tegelijkertijd concludeerden we dat als vervolgens de strenge rookregels in de beleidsuitvoerende fase in zorginstellingen tot problemen leiden, dat dan media-aandacht toeneemt. Wellicht heeft het Nederlandse publiek een dubbele houding ten aanzien van roken in zorginstellingen. Enerzijds wijst de publieke opinie er op dat de gemiddelde Nederlander vindt dat niet-rokers bescherming van de overheid geniet. Anderzijds worden de prangende dilemma's die het gevolg zijn van de uitvoering van rookbeleid in zorginstellingen in de pers bericht. Wellicht wijst dit er op dat het publiek worstelt met het lastige probleem van roken in zorginstellingen.

8.4 Invloed van de factor media-aandacht

In deze paragraaf waarderen we de mate waarop de hiervoor beschreven factoren van invloed zijn geweest op beleidsveranderingsprocessen in de beide casus. Deze waardering vloeit voort uit de analyse uit de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk. Het eindresultaat is de volgende beoordeling:

Factoren van beleidsverandering	Burgemeester	Roken	Verklaring
Opvallende gebeurtenis	-/-	+/-	Proces Nanny Nooijen definieert nieuw uitgangspunt.
Media-aandacht	-/-	+/-	Media-aandacht leidt niet tot aanname wetsvoorstel De Graaf. Media-aandacht problemen beleidsuitvoering zorg.
Keuze van beleidsdomein	+/+	+/+	Burgemeester praktisch gekozen door vertrouwenscommissie. Arbeidsrecht leidt tot rookvrije werkplek
Beleidsgericht leren	+/+	-/-	Opkomst D66 leert machtspartijen. Conditie ontbreken in rookcasus.
Externe gebeurtenissen	+/-	+/-	Vermoeden dat gekozen burgemeester in publieke opinie niet leeft. Omslag publieke opinie, maar prangende dilemma's roken in zorg.

Tabel 8: Waardering factoren van beleidsverandering. +/+ : factor droeg in belangrijke mate bij aan vervanging of aanpassing aan de nieuwe situatie in de casus rookbeleid of de casus aanstellingswijze burgemeester, +/- : factor droeg in min of meerdere mate bij aan de vervanging of aanpassing aan de nieuwe situatie in de casus van rookbeleid of de casus aanstellingswijze burgemeester, -/- : factor droeg niet of nauwelijks bij aan de vervanging of aanpassing aan de nieuwe situatie in de casus van rookbeleid of de casus aanstellingswijze burgemeester.

Uit onze analyse komt naar voren dat de keuze voor een beleidsdomein in de onderzochte casus naar voren komt als belangrijkste factor van beleidsverandering. Deze factor wordt gevolgd door beleidsgericht leren, dat een belangrijke factor van beleidsverandering vormt in de casus van de aanstellingswijze van de burgemeester. Een veranderende publieke opinie kan leiden tot beleidsverandering. Deze factor is in de onderzochte casus na de keuze voor het beleidsdomein en beleidsgericht leren de meest aanwijsbare factor voor beleidsverandering. Media-aandacht en opvallende gebeurtenissen zijn in de onderzochte casus de minst belangrijke factoren voor beleidsverandering.

8.5 (Her)definitie beleidsprobleem en –oplossing, actoren

Burgemeester

Begin jaren negentig werd de aanstellingswijze van de burgemeester nauwelijks als een beleidsprobleem gedefinieerd. Met de (dreigende) opkomst van D66 werd dit onderwerp door andere partijen overgenomen om zo D66 de wind uit de zeilen te kunnen nemen. In 2005 worden aanvullende afspraken gemaakt over de aanstellingswijze van de burgemeester. Er zal een rechtstreeks gekozen burgemeester in de Grondwet worden opgenomen (zie paragraaf 7.4.4 van deze scriptie). In de loop van de jaren negentig is D66 toegetreden tot de gesloten groep actoren die zich bezig hielden met de discussie rondom de aanstellingswijze van de burgemeester. In 2005 kan geconcludeerd worden dat D66 een vaste plek heeft veroverd in het beleidsmonopolie.

Roken

Begin jaren negentig werd roken als een volksgezondheidsprobleem gedefinieerd. Het belang was echter niet dusdanig dat men hier strenge regelgeving aan verbond. Vanaf het proces wat Nanny Nooijen voerde om een rookvrije werkplek af te dwingen is rookbeleid niet meer exclusief het terrein van volksgezondheid. Rookbeleid wordt voortaan ook gedefinieerd in arbeidsrechtelijke termen (de rookvrije werkplek). De doelstellingen van het rookbeleid zijn aangescherpt en worden niet langer geacht gehaald te worden door onderling overleg maar kan afgedwongen worden via wet- en regelgeving. Het is de onderzoekers niet gebleken dat er een verandering is opgetreden in de samenstelling van het beleidsmonopolie.

9 Conclusie

Centraal in deze scriptie stond de vraag welke factoren leiden tot een verandering van beleid in het openbaar bestuur van Nederland en wat de invloed is van de factor media-aandacht bij beleidsverandering. Gekeken is naar de werking van beleidsverandering, de factoren die hierop van invloed kunnen zijn en naar de relatieve zwaarte van de factor media-aandacht bij beleidsveranderingsprocessen. Dit hoofdstuk behandelt deze onderwerpen in dezelfde volgorde.

Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor vervolgonderzoek, gericht op zowel de beleidspraktijk als de wetenschap.

9.1 Beleidsverandering: hoe werkt het?

De eerste deelvraag die na dit onderzoek kan worden beantwoord, is de vraag hoe beleidsverandering in het openbaar bestuur werkt. Een van de eerste concluderende opmerkingen die hierbij gemaakt kan worden, is dat uitgebreide Nederlandse wetenschappelijke verkenningen van het concept beleidsverandering niet voorradig zijn. Een opvallende conclusie; zeker in een land als Nederland waar juist de bestuurskunde, in tegenstelling tot veel andere Europese landen, een nauwe band onderhoudt met de praktijk van het openbaar bestuur (Kickert, 2004; 17).

Bij afwezigheid van een Nederlandse wetenschappelijke gids, is de zoektocht verbreed naar de Amerikaanse literatuur. Een daaruit afgeleid model (Figuur 6) is uitgebreid besproken in hoofdstuk 6. Het model heeft een verklarende waarde; het legt beleidsverandering uit. In zes achtereenvolgende stadia wordt beleidsverandering uitgelegd als een dynamisch proces. Benadrukt wordt dat beleidsverandering niet kan worden begrepen zonder oog te hebben voor wijzigingen in actoren, factoren, definities van beleidsproblemen en beleidsoplossingen. Wellicht verklaart dit ook, waarom beleidsverandering conceptueel in Nederland niet verder is uitgewerkt. Want natuurlijk hebben Nederlandse bestuurskundigen en anderen zich wel met delen van beleidsverandering bezig gehouden. Maar wellicht overzag men tot op dit moment nog niet het geheel? Lerende van Amerikaanse literatuur wordt geconcludeerd dat afzonderlijk onderzoek (bijvoorbeeld enkel naar actoren, zonder oog te hebben voor wijzigende definities van beleidsproblemen of -oplossingen) weliswaar interessant is, maar onvolledig. Belangrijke aspecten die in het complexe leerstuk van beleidsverandering een rol spelen, worden dan ten onrechte buiten beschouwing gelaten. In feite ontstaat daarmee een onvolledig beeld van beleidsverandering. Ons pleidooi is er dan ook op gericht om bij vervolgonderzoek naar beleidsverandering niet alleen oog te hebben voor enkele delen van beleidsverandering, maar voor het samenstel van delen. Het verklarende model dat voor deze scriptie is geproduceerd kan hierbij waardevol blijken.

Het model heeft in mindere mate analytische waarde. Bij empirisch onderzoek, zoals het analyseren van beleidsveranderingsprocessen in het Nederlandse openbaar bestuur, is het model te weinig concreet voor empirische toetsing. Dit euvel is bij dit onderzoek verholpen door het model nader te concretiseren. Door het doen van vervolgonderzoek en de uitkomsten daarvan te verwerken in het model zal de analytische waarde van het model verder kunnen worden verbeterd.

Samenvattend concluderen we dat het model goed uitlegt hoe beleidsverandering werkt. Het model heeft beperkte waarde voor het analyseren van beleidsveranderingsprocessen in de praktijk.

Conclusie 1 Het hier gepresenteerde model van beleidsverandering biedt een volledige verklaring voor de werking van beleidsveranderingsprocessen in Nederland.

9.2 Factoren van beleidsverandering

Waarom verandert beleid in sommige gevallen zo snel? En waarom blijkt het op andere beleidsterreinen zo lastig om beleid te vervangen of aan te passen aan een nieuwe situatie? Deze scriptie toont aan dat eenvoudige antwoorden beleidsverandering maar slecht verklaren. Dat heeft een aantal redenen. Een belangrijke reden waardoor beleid veranderd (of juist stabiel blijft) kan verklaard worden door opvallende gebeurtenissen, media-aandacht, keuze van het beleidsdomein, beleidsgericht leren en externe gebeurtenissen, oftewel de factoren van beleidsverandering. Het is belangrijk om daarbij te bedenken dat al deze factoren in de praktijk *gelijktijdig* beleidsverandering kunnen verklaren. Maar tegelijkertijd kunnen deze factoren ook wijzen op een beleidsstabiele periode. In dat geval zijn de factoren even sterk en houden elkaar in evenwicht. Hieruit zijn een aantal conclusies te trekken.

Beleidsveranderingen kunnen zelden volledig gedomineerd worden door één of enkele actoren. Het is voor een dominante actor haast onmogelijk om alle factoren van beleidsverandering volledig naar zijn hand te zetten. Hiermee betogen we niet dat een sterk beleidsmonopolie, gedomineerd door één machtige actor, geen zware stempel kan drukken op beleidsveranderingsprocessen gedurende een langere periode. Wel betogen we dat zo'n sterke actor haast onmogelijk alle factoren van beleidsverandering kan beheersen. Daarvoor is beleidsverandering een veel te dynamisch leerstuk. Er zijn teveel factoren en onzekerheden op beleidsverandering van invloed. Een voorbeeld hiervan zijn focusing events. Deze doen zich ook in die gevallen voor wanneer een dominante coalitie dat liever niet zou zien, bijvoorbeeld omdat de eigen positie hierdoor wordt aangetast. Een ander lastig punt voor een dominante actor is dat beleidsverandering als het ware een schaakspel is dat op meerdere borden tegelijk gespeeld kan worden. Kennelijk onmachtige actoren staat het vrij om een alternatief bord te kiezen om op te spelen. Zij kunnen een ander, hen welgevallig, beleidsdomein te kiezen waar zij niet gehinderd worden door een dominante beleidscoalitie of dominante beleidsactor.

Conclusie 2 Een machtige actor of beleidscoalitie kan nooit alle factoren van beleidsverandering domineren.

De almacht van de media-theorie plaatst de invloed van media in een kritisch perspectief. De machtige media met slechte boodschappen met grote invloed zouden slechte maatschappelijke ontwikkelingen teweeg brengen. Het debat over de media wordt ook door sommige bestuurskundige auteurs zo gevoerd. Maar tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de diagnose veelal niet verder reikt.

In de Amerikaanse literatuur en uit het hier gepresenteerde model blijkt dat media-aandacht als factor van beleidsverandering een rol speelt. Een rol. Niet dé rol. Zowel Amerikaanse auteurs als het hier gepresenteerde model van beleidsverandering houden rekening met de invloed van media-aandacht op beleidsverandering. Tegelijkertijd wordt de factor media-aandacht in perspectief geplaatst van andere factoren die beleidsverandering kunnen verklaren. Media vormen dus niet de enige of meest dominante verklarende factor voor beleidsverandering. Het heeft in onze ogen weinig zin om alarm te slaan over de "verderfelijke" media. Wie de macht van de media plaatst in het perspectief van de andere factoren van beleidsverandering, komt tot een meer genuanceerde conclusie. Een monopolie op beleidsverandering is derhalve ook voor de media niet aan de orde.

Conclusie 3 Media zijn een factor van beleidsverandering, maar niet dé enige of dominerende factor.

9.3 De invloed van media-aandacht bij beleidsverandering in de praktijk

Er is geen reden om aan te nemen dat er een media-cratie is ontstaan. Maar wat is de invloed van media-aandacht dan wel? In dit onderzoek zijn twee praktijkcasus onderzocht. In hoofdstuk 7 werden de rookcasus en de burgemeestercasus uitgebreid beschreven. In hoofdstuk 8 werden beleidsveranderingsprocessen geanalyseerd. Uit deze analyse komt het volgende beeld naar voren.

Als meest belangrijke verklarende factor voor beleidsverandering kan in de onderzochte casus de keuze van het beleidsdomein (*venue-shopping*) worden aangewezen. Uit de empirische toets kan worden geconcludeerd dat in de onderzochte casus media-aandacht niet de meest belangrijke factor van beleidsverandering is geweest. De factor keuze van het beleidsdomein blijkt in beide casus van grotere invloed te zijn geweest. In de burgemeestercasus blijkt dit uit het feit dat het landelijke beleidsmonopolie buiten spel wordt gezet door de gemeentelijke vertrouwenscommissies. In de casus roken in zorginstellingen bleek het domein van volksgezondheid niet afdoende om een werkneemster te beschermen tegen overlast van tabaksrook en werd heil gezocht in een ander domein. Het rookprobleem werd gheredefinieerd tot een arbeidsrechtelijk probleem en daar wist de burgerlijke rechter wel raad mee. Anders gezegd: waar het de tegenstanders van roken via het beleidsdomein van volksgezondheid niet om lukte om een rookvrije werkplek tot stand te brengen, lukte hen dat binnen het arbeidsrechtelijke beleidsdomein wel.

Ook bij de burgemeestercasus is er een duidelijk beleidsmonopolie te onderscheiden, bestaande uit actoren afkomstig van politieke machtspartijen die opereren op landelijk niveau. Machtig of niet, het monopolie kan niet voorkomen dat gemeentelijke vertrouwenscommissies een zeer belangrijke rol opeisen bij de aanstelling van de burgemeester. In Nederland is het dus kennelijk mogelijk om, als opponent van een dominant beleidsmonopolie, de strijd om beleid in een ander domein dan die van het dominante beleidsmonopolie aan te gaan.

In dit onderzoek zijn twee casus onderzocht. Generaliseren is dus niet aan de orde. Wel is het opvallend dat *venue-shopping* in beide onderzochte casus als meest belangrijke factor van beleidsverandering kan worden aangewezen. Dat zegt iets over hoe belangrijk het is om als actor het juiste beleidsdomein te kiezen, maar het zegt ook iets over het belang van de factor media-aandacht. Uit de onderzochte casus kan media-aandacht niet als de meest dominante factor van beleidsverandering worden aangewezen.

Conclusie 4 Uit de empirische toets blijkt dat de keuze van het beleidsdomein de belangrijkste verklarende factor voor beleidsverandering is in twee onderzochte praktijkcasus.

Dit onderzoek is gestart in de veronderstelling dat in de casus van de burgemeester er geen beleidsverandering is opgetreden, ondanks de aanwezigheid van media-aandacht. In de casus roken in zorginstellingen werd iets anders verondersteld, namelijk dat er beleidsverandering is opgetreden door media-aandacht. Als je in de twee genoemde casus kijkt naar de rol van de media is deze niet dusdanig groot als door bestuurskundigen, communicatiewetenschappers, politici of ambtenaren wordt verondersteld.

Uit de onderzochte casus komt het volgende beeld naar voren. In Nederland worden de media minder gebruikt, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, voor de strijd van beleid in de fase van beleidsbepaling, hooguit in de fase van beleidsuitvoering. Met andere woorden: media zijn de boodschapper van het nieuws als de besluiten al genomen zijn. In de burgemeestercasus is dat gebleken uit de metingen. De media-aandacht nam pas toe op het moment dat er gestemd moest worden over een (kant-en-klaar) wetsvoorstel. In de roken casus blijkt eveneens uit de metingen dat er pas aandacht in de media wordt besteed aan beleid op

het moment dat het beleid uitgevoerd moet worden. Zorginstellingen zochten de media om de dilemma's waar zij mee te maken kregen, te ventileren.

Conclusie 5 Uit de onderzochte casus blijkt dat media-aandacht toeneemt wanneer beleid problemen oplevert in de beleidsuitvoerende fase.

Hoe deze conclusie verder moet worden geïnterpreteerd, weten de onderzoekers niet. Wellicht vormt deze conclusie een aanwijzing dat media-aandacht bij beleidsverandering in Nederland een andere rol en betekenis heeft dan de Amerikaanse literatuur verondersteld. De Amerikaanse literatuur van vooral Baumgartner & Jones gaat er van uit dat wanneer de toonzetting in de media verandert, dit beleidsverandering tot gevolg kan hebben. Het empirische gedeelte van dit onderzoek bevestigt dat beeld niet. Misschien kan een verklaring hiervoor gevonden worden in de verschillen tussen het staatsbestel van de Verenigde Staten en Nederland. In een pluriforme traditie voeren vele actoren in de VS een strijd om beleid. In die setting mag je verwachten dat de media een belangrijke spreekbuis is waarin dominante probleemdefinities en -oplossingen worden geventileerd. Verandert de toonzetting, dan verandert ook de wijze waarop het probleem wordt begrepen en kan beleidsverandering het gevolg zijn.

In de Nederlandse bestuurstraditie van coalities en consensus hebben de media wellicht een andere functie. De strijd om beleid is in Nederland in zoverre symbolisch, dat consensus zoeken onvermijdelijk is. Regeerders zijn hier, anders dan in de VS, immers gehouden om steun te zoeken bij meer dan één partij. Meerderheden komen in Nederland niet door openlijke strijd, maar door overleg en consensus tot stand. Een symbolische strijd om beleid verslaan in Nederlandse media is minder relevant dan de Amerikaanse strijd om beleid. Daar worden na afloop van de strijd immers de besluiten genomen.

9.4 Reflectie op de centrale vraag en de gevolgen voor de beleidspraktijk en wetenschap

Deze scriptie beoogde om de volgende centrale vraag te beantwoorden:

Welke factoren leiden tot een verandering in beleid in het openbaar bestuur van Nederland en wat is de invloed van de factor media-aandacht bij beleidsverandering?

In deze scriptie kwamen beelden over media naar voren. Een dominante positie van de media, die vaak negatief te beoordelen viel. In ieder geval schrijven bestuurskundigen de media allen macht toe. Die beelden zijn niet nieuw, zo leert onder andere de communicatiewetenschap. Aan het begin van de vorige eeuw is er een hardnekkig beeld ontstaan van machtige en vaak verderfelijke media. En die beelden zijn niet weg, maar zijn nog steeds hardnekkig aanwezig, net als sommige media zelf.

Natuurlijk is het goed om kritisch te staan tegenover media. Ten eerste omdat ze een belangrijke functie vervullen in democratieën. Maar ook omdat ze een verbinding vormen tussen de wereld van bestuur en beleid en de wereld van alledag. Er is niets mis met een kritische houding tegenover media, zo lang het de kwaliteit van verslaggeving bevordert. Toch kan de kritiek ook leiden tot een karikaturisering van media. Politici die waarschuwen voor journalisten als voedingsbodempopulisme. Of de roep om strengere regels waar de media zich aan te houden hebben. Deze kritische beelden over media worden sterker naarmate de gedachte dat media een onevenredig grote invloed krijgen op beleidsveranderingen aan terrein wint.

Dit onderzoek biedt tegenwicht aan de ook in bestuurskundige kringen aanwezige gedachte dat media beleidsverandering sterk mede zou bepalen of zelfs zou domineren. Want

beleidsverandering kan niet goed begrepen worden zonder andere factoren dan media-aandacht in beschouwing te nemen. Media vormen niet de enige of dominante factor die beleidsverandering verklaard. Wel vervult media een functie, onder andere in die gevallen waarin problemen in de beleidsuitvoerende fase hardnekkig zijn. Wie de diagnose iets verder laat reiken, komt tot verrassende inzichten. Karikaturen als 'media-cratie' of 'verplattung' zijn dan wellicht helemaal niet meer nodig.

9.4.1 Discussie: gevolgen voor de beleidspraktijk

Beide auteurs zijn in het dagelijks leven werkzaam als beleidsambtenaar. Die praktijk kenmerkt zich in beide gevallen door een sterke focus op de media. Zodra een onderwerp belangrijk wordt gevonden, is het zaak dat de media wordt ingeschakeld. Persberichten, persconferenties en proefballonnen zijn aan de orde van de dag. Niet zelden is de gedachte hierachter dat media-aandacht een bepaalde gewenste beleidsontwikkeling zou stimuleren of een bepaalde ongewenste beleidsontwikkeling zou tegengaan. Het onderzoek heeft zich niet op de werkplekken afgespeeld, maar ook hier geldt dat een haast overspannen fixatie op de media niet nodig is. Zeker: media vervullen in de praktijk een belangrijke functie. Daarover is al genoeg gezegd. Maar een al te gefixeerde houding op media kan er toe leiden dat andere factoren van beleidsverandering uit het oog worden verloren. En dat is jammer.

9.4.2 Discussie: gevolgen voor wetenschap

In de ogen van de onderzoekers is een volledig model van beleidsverandering gepresenteerd. Dat wil zeggen dat het nu mogelijk moet zijn om beleidsverandering in zijn geheel te verklaren. Onderzoekers die niet naar beleidsverandering in zijn geheel kijken, missen belangrijke aspecten en dat leidt tot een onvolledige diagnose.

Het model is, zoals gezegd, in analytische zin niet volmaakt. Dan kan ook niet, want twee onderzochte casus bieden onvoldoende mogelijkheden om causale redeneringen te baseren op veelvuldig vastgestelde empirische feiten.

Het model kan profiteren van nader onderzoek. Het zou interessant zijn om het model te testen in meerdere praktijksituaties in Nederland en om het model te onderwerpen aan nadere analyse. Op die manier kan het concept beleidsverandering in de toekomst beter worden onderzocht. Aspecten die zeker de aandacht verdienen om verder te worden onderzocht zijn:

- Stabiliteitsbreuk, het verschijnsel dat wijst op omstandigheden waardoor beleidsverandering mag worden verwacht;
- Databanken en kant en klare code-boeken voor onderzoek naar de relatie tussen media-aandacht en beleidsverandering, zoals die reeds in de Verenigde Staten beschikbaar zijn (voor voorbeelden: www.Policyagendas.org).

Met name het ontbreken van databanken, is een groot gemis. Onderzoekers in Nederland kunnen niet profiteren van gecodificeerde data, zoals deze wel in de Verenigde Staten aanwezig is. En dat is jammer, want dit kan de drempel om onderzoek te doen naar het ingewikkelde verschijnsel aanzienlijk verlagen.

Literatuurverantwoording

Wetenschappelijke literatuur in boekvorm, officiële rapporten en scripties

Asperdt, van -Koren (2005) *De machteloze primus inter pares*. Katholieke Universiteit Nijmegen (afstudeerscriptie opleiding Nederlands recht).

Baumgartner F.R. en Jones B.D. (1993) *Agendas and instability in American politics*. Chicago, the university of Chicago press.

Baumgartner F.R. en Jones B.D. ed. (2002) *Policy Dynamics*. Chicago, the university of Chicago press.

Berg, P.A.J. van den en Keirse A.L.M. (2005) *Juridische aspecten van de productie van tabakswaren*, in: Knol, K, Hilvering, C., Wagener, D.J. en Willemsen, M.C. (red.) *Tabaksgebruik gevolgen en bestrijding*. Utrecht, Lemma BV, pagina 375-387.

Birkland T.A. (2001) *An introduction to the policy process*. Armonk-London, ME Sharpe.

Boer, de en Brennecke (2003) *Media en publiek: theorieën over media-impact*. Amsterdam, Boom.

Borst-Eilers, E. (2005), *Voorwoord*, in: Knol, K, Hilvering, C., Wagener, D.J. en Willemsen, M.C. (red.) *Tabaksgebruik gevolgen en bestrijding*. Utrecht, Lemma BV.

Bouma, J.M. (2005) *Het probleem bagatelliseren, de controversie levend houden* in: Knol, K, Hilvering, C., Wagener, D.J. en Willemsen, M.C. (red.) *Tabaksgebruik gevolgen en bestrijding*. Utrecht, Lemma, pagina 405-417.

Bressers, J.Th.A. en Klok, P-J. *De inhoud van het beleid* in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding tot de beleidswetenschap*. (vijfde druk), Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, pagina 52-69.

Bruin, de en Heuvelhof, ten (1999) *Management in netwerken*. Tweede druk, Utrecht, Lemma BV.

Clinton, W.J. (2004) *My life*. New York, Alfred A. Knopf.

Daalder H. (1991) *Democratie, staat, soevereiniteit en democratisering* in: Bellekom, Bovens, Drupsteen, Koole, van der Plas, *Inleiding Staatskunde*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink BV, pag. 31-45.

Doeschot R.P.G., Maessen F.C.M.M. en Sas C. (1989) *Heeft beleid effect?* 's-Gravenhage, NV SDU uitgeverij.

Derksen W. (2001) *Lokaal bestuur*. Derde druk, 's-Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie BV.

Derksen W., van der Sande (red.) (1984) *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Leiden, Deventer, uitgeverij Kluwer BV.

Derksen in Korsten A.F.A. en Tops P.W. (red.) (1998) *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Derde geheel herziene druk, Alphen aan den Rijn, Samson.

Derksen W. en Schaal L. (2004) *Lokaal bestuur*. Vierde druk, 's-Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie BV.

Dölle A.H.M., Elzinga D.J. en Engels J.W.M. (1999) *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*. Tweede en uitgebreide druk, Deventer, Tjeenk Willink.

Edelenbos J. en v. Twist (1997) *Beeldbepalende bestuurskundigen*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

Eigeman J. en Noten H. (red.) (2004) *Mevrouw de voorzitter, 1 jaar management by law*. Den Haag, uitgave van de PvdA Eerste Kamerfractie.

Elzinga e.a. (red.) (2003) *De gekozen burgemeester*. in: Publicaties van de staatsrechtkring, Deventer, Kluwer.

- Geul A. (1996) *Beleid in uitvoering: Een onmisbare schakel in de beleidsketen*. Utrecht, Lemma BV.
- Geul A. (1998) *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie; zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*. Utrecht, Lemma BV.
- Externe commissie Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester 'commissie Van Thijn'(1993) *De burgemeester ontketend*. 's-Gravenhage, SDU uitgevers.
- Hague R. & Harrop M. (2001) *Comparative Government and politics (fifth edition)*. Hampshire-New York, Palgrave.
- Held, D (2003) *Models of democracy (second edition)*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Hogwood, B.W. en Peters B.G. (1983) *Policy Dynamics*. Brighton, Sussex. Wheatsheaf Books.
- Kickert, W.J.M. (1986) *Overheidsplanning: theorieën, technieken en beperkingen*. Assen, Van Gorcum.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Addison Wesley Longman Inc.
- Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. (second edition) Boston, Addison Wesley Longman, Inc.
- Knol K., Hilvering C., Wagener D.J. TH., Willemsen M.C. red. (2005) *Tabaksgebruik: gevolgen en bestrijding*. Utrecht, Lemma BV.
- Korsten, A.F.A., *Beëindiging in beleid*, in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding tot de beleidswetenschap*. (vijfde druk), Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, pagina 198-212.
- Korsten en Tops (1998) *Lokaal bestuur in Nederland*. Derde geheel herziene druk, Alphen aan den Rijn, Samson.
- Korsten A.F.A, Spoormans H. , Stroink F.A.M., Tonnaer F.P.C.L , Vaarkamp (red.) (1992) *De benoemde of gekozen burgemeester*. Assen/Maastricht, Van Gorcum.
- Leeuw, F.L., in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding tot de beleidswetenschap*. (vijfde druk), Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, pagina 89-101.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. The dilemmas of the individual in public services*. New York, Russel Sage Foundation.
- Mazmanian, D.A. en Sabatier P.A. (eds.) (1981) *Effective Policy implementation*. Lexington.
- Pieterse M.E. en Willemsen M.C., *Ontstaan en voorkomen van rookgedrag bij jongeren*, in: Knol, K, Hilvering, C., Wagener, D.J. en Willemsen, M.C. (red.) *Tabaksgebruik gevolgen en bestrijding*. Utrecht, Lemma BV, pagina 283-299.
- Ringeling, A.B. (1993) *Het imago van de overheid*. 's-Gravenhage, Vuga uitgeverij BV.
- Ringeling, A.B. (2002) *De verwarring in het huis van Thorbecke*. In: *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica*. Den Haag, ROB.
- Rose, R. (1993) *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. New Jersey, Chatham house.
- Sabatier, P.A. en Jenkins-Smith, H.C. (1993) *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*., Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.
- Sabatier P.A. (eds.) (1999) *Theories of the policy process*. Boulder Colorado-Oxford,

Westview Press.

Schooten, F.J. van en Godschalk R., *Passief roken*, in: Knol, K, Hilvering, C., Wagener, D.J. en Willemsen, M.C. (red.) *Tabaksgebruik gevolgen en bestrijding*. Utrecht, Lemma BV, pagina 237-262.

Schuilings, M. (2005) *Arbeidsrechtelijke aspecten van de rookvrije werkplek*. (afstudeerscriptie Nederlands Recht Erasmus universiteit Rotterdam).

Snellen, I (1987) *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan de Rijn (oratie).

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 'commissie Elzinga' (1999) *Dualisme en lokale democratie*. Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij.

Stichting van de Arbeid (2001) *De lucht geklaard, een aanbeveling over rookbeleid van ondernemingen*. Publicatienummer 3/01, Den Haag.

Swanborn P.G. (2004) *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam, Boom.

Veldhuizen, J. (red.) (2001) *D66 een blijvend appel, 35 jaar werken aan vernieuwing*, Wormer, Immerc BV.

Willemsen, M.C. (2005) *Tabaksgebruik* in: Knol, K, Hilvering, C., Wagener, D.J. en Willemsen, M.C. (red.) *Tabaksgebruik gevolgen en bestrijding*. Utrecht, Lemma BV, pagina 43-64.

Willemsen, M.C. (2005) *Effectiviteit van overheidsmaatregelen en voorlichtingscampagnes* in: Knol, K, Hilvering, C., Wagener, D.J. en Willemsen, M.C. (red.) *Tabaksgebruik gevolgen en bestrijding*. Utrecht, Lemma BV, pagina 334-350.

Wetenschappelijke artikelen

Bekkers, V.J.J.M. (2004) *Beleid als phoenix. Over beleidsdynamiek en beleidsresiduen*, *Bestuurskunde*, jaargang 13, nummer 1, pagina 12-13.

Brederveld (1994) *Geen gekozen burgemeester, gemeentestem 1994*, nr. 1.

Cobb, R.W. en Elder, C.D. (1972) *Participation in American Politics: the dynamics of agendabuilding*. *Allyn and Bacon*, pagina 14-16, 34-35 en 85-89.

Cohen, M.D., March, J.G. en Olson, J.P. (1972) *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, *Administrative Science quarterly*, pag. 1-25.

Fenger, H.J.M (2003) *Over implementatie en beleidsverandering. 'Policy change and learning van Paul Sabatier & Hank Jenkins-Smith'*, *Bestuurskunde*, jaargang 12, nummer 3, pagina 123-131.

Herweijer, M. (2001) *Bronnen van beleidsverandering*, *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 6, pagina 230-241.

Kickert, W.J.M. (2004) *Wetenschappelijke oogst van de Nederlandse bestuurskunde*, *Bestuurskunde*, jaargang 13, nummer 1, pagina 14-24.

Koppenjan, J.F.M. en Zaaier, J.F. (1997) *Beslissen over de Rotterdamse stadsprovincie: Wie leidt de dans rond de 'garbage can'?*, *Bestuurskunde*, jaargang 6, nummer 5, pagina 213-221.

Korsten, A.F.A. en Hendriks F. (2001) *Media in de politieke democratie*, *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 7, pagina 278-291.

Rosenthal, U (2001) *De media: machtsuitoefening en controle op de macht*, *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 7, pagina 292-298.

Schattschneider, E.E. (1960) *The semi-sovereign People*, *The Dryden Press*, pag. 68.

Geraadpleegde officiële documenten en publicaties van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) via de website www.minvws.nl voor de case-study roken in zorginstellingen.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Brief minister van VWS aan de 2^e kamer der Staten-Generaal over de tabakswet met kenmerk VGP/GB 2646838.
[<http://www.minvws.nl/kamerstukken/vgp/2005/tabakswet-en-kleinschalige-woonvormen-zorginstellingen.asp>]
23 december 2005

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Evaluatie tabaksontmoediging.
[http://www.minvws.nl/images/vgp-2593659b_tcm10-66632.pdf]
17 juni 2005

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Brief van de Inspecteur-Generaal voor de gezondheidszorg aan minister Hoogervorst.
[http://www.minvws.nl/images/br-igz.nl_tcm10-79428.pdf]
29 november 2005

Stivoro. Rookbeleid in de GGZ en verslavingszorg. Werkboek met adviezen voor de implementatie van rookbeleid.
[http://www.minvws.nl/images/vgp-2558937c.doc_tcm10-60963.pdf]
9 februari 2005

Stivoro. Rookbeleid in verzorg- en verpleeghuizen. Werkboek met adviezen voor de implementatie van rookbeleid.
[http://www.minvws.nl/images/vgp-2558937b.doc_tcm10-60964.pdf]
9 februari 2005

Stivoro. Rookbeleid in de gehandicaptenzorg. Werkboek met adviezen voor de implementatie van rookbeleid.
[http://www.minvws.nl/images/vgp-2558937d.doc_tcm10-60965.pdf]
9 februari 2005

Voedsel- en warenautoriteit (2005) *Evaluatie van de handhavingservaring van de Tabakswet 2002-2004. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse.*
[http://www.minvws.nl/images/vgp-2593659d.doc_tcm10-66638.pdf]
27 december 2005

Weijtschede en Vonk (2005) Extra zorg voor Tabakswet? *Rookbeleid kleinschalige woonvormen zorginstellingen.* Onderzoek uitgevoerd door InterviewNSS BV in opdracht van het ministerie van VWS.
[http://www.minvws.nl/images/ra-tabakswet-interviewnss_tcm10-79422.pdf]
29 november 2005

Gebruikte bronnen internet

Ministerie van Algemene Zaken. Regeerakkoord 1994.
[<http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord/index.html>]
1 oktober 2005

Ministerie van Algemene Zaken. Regeerakkoord 1998
[<http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord/index.html>]
1 oktober 2005

Ministerie van Algemene Zaken. Regeerakkoord 2002
[<http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord/index.html>]
1 oktober 2005

Ministerie van Algemene Zaken. Regeerakkoord 2003
[<http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord/index.html>]
1 oktober 2005

Naturalis en partners. Punctuated equilibrium.

[<http://www.natuurinformatie.nl/asp/page.asp?alias=nnm.dossiers&id=i000653&view=natuurdatabase.nl>]

27 december 2005

Nederlandse Omroep Stichting. Afrikaanse Landen steunen Niger.

[<http://www.nos.nl/nos/artikelen/2005/07/art000030060557.html>]

24 juli 2005

Nederlandse Omroep Stichting. De Graaf op burgemeester-tour.

[<http://www.nos.nl/nieuws/artikelen/2005/2/23/gekozenburgemeesterstournee.html>]

29 december 2005

Nederland Veilig. Identificatieplicht.

[www.nederlandveilig.nl/default.asp?id=282&template=content.htm&parent=235]

29 december 2005

Policy agendas project

[www.policyagendas.org]

30 januari 2006

Project 26.000 gezichten. Persberichten

[http://www.26000gezichten.nl/news_all.php]

29 december 2005

Reuters. Citaat Gordon Brown.

[http://today.reuters.co.uk/news/NewsArticle.aspx?type=topNews&storyID=2005-07-03T121707Z_01_MOR147217_RTRUKOC_0_GROUP-LIVE-8.xml]

3 juli 2005

Stivoro

<http://www.stivoro.nl/werkplek/pdf/zwboek.pdf>

27 januari 2006

Geraadpleegde maar niet aangehaalde internetadressen

Bureau voorlichting tabak. Waar staat het bureau voorlichting tabak voor?

[www.bvt.nl]

27 december 2005.

KWF Kankerbestrijding. Oud minister Borst krijgt WHO-prijs

[http://www.kwfkankerbestrijding.nl/content/pages/Oud_minister_Borst_krijgt_WHO_prijs.html]

29 juli 2005

Stivoro (voor een rookvrije toekomst) en Astmafonds. Roken op de werkplek niet samen op te lossen. Zwartboek pag. 5-6

[<http://www.stivoro.nl/werkplek/pdf/zwboek.pdf>]

27 december 2005

Clean air now Nederland. Rookvrij, helder toch?

[www.nietrokers.nl]

27 december 2005

Overige bronnen

Tijdens dit onderzoek is gebruik gemaakt van geautomatiseerde databases. Dit geldt met name voor lexisnexis

[www.lexisnexis.nl/Inn/In/Erasmus], waarmee de toonzetting in de media werd gemeten. Deze database is auteursrechtelijk beschermd door Reed Elsevier inc. Door middel van een studentenabonnement via de

universiteit is gebruik gemaakt van deze database.

Over de auteurs

Bart van Asperdt (1975) studeerde bestuurskunde aan de AVANS Hogeschool in 's-Hertogenbosch, waar hij in 1999 afstudeerde. In opdracht van Deloitte advies ontwikkelde hij (samen met Sandra Koren) een model voor de aanpak van gemeentelijke participatieve integrale toekomstplanningsprocessen ('Een kwestie van visie... 's-Hertogenbosch, 1999). Hiervoor werd vergelijkend bestuurskundig onderzoek in de Verenigde Staten en Nederland verricht. Tijdens en na zijn studie was hij gemeenteraadslid (1998-2001), werkte hij als adviseur en schreef artikelen in vakbladen en kranten over bestuurskundige onderwerpen. Op dit moment is Bart van Asperdt werkzaam bij de gemeente Oss als beleidsmedewerker Zorg en Veiligheid. Hij is bereikbaar via e-mail: bartvanasperdt@planet.nl.

Hester van der Velden (1975) is in 2001 afgestudeerd aan de HEAO te Haarlem, richting bedrijfseconomie. Haar afstudeeropdracht was een voorstel voor de implementatie van de Balanced Scorecard bij een IT-bedrijf. Momenteel is zij werkzaam als beleidsmedewerker bij het College Tarieven Gezondheidszorg/ZorgAutoriteit in oprichting (CTG/ZoAio). In 2006 zal CTG/ZoAio samengaan met het College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ) om zo de Nederlandse ZorgAutoriteit (NZA) te vormen. Zij is bereikbaar via e-mail: hestervandervelden@excite.com.