

Discoursanalyse

Beleid als ideeënpolitiek en
discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen
van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen

Prof.dr. A.F.A. Korsten
141208

1 Inleiding

Enkele jaren geleden verscheen een reeks artikelen in het tijdschrift Openbaar Bestuur over dertig jaar welzijnsbeleid en dertig jaar beleid op andere gebieden. ‘Keuzen maken’ op de lange termijn staat hier, in deze beschouwing, ook centraal. We begeven ons met dergelijke thematiek in een deelgebied van de bestuurskunde, het vraagstuk van extern gericht beleid. Bij beleid gaat het hier om de ambities van bestuursorganen, zoals die vertaald worden in voornemens, die in een besluitvormingscontext bediscussieerd worden en waartoe (wel of niet) besloten wordt. We hebben het hier dus niet alleen over ‘*public policy*’ maar ook over ‘*politics*’ en ‘*public decision-making*’. Daarbinnen valt een thema te herkennen dat we benoemen als beleidsdynamiek (‘*policy dynamics*’). Hierbij gaat het dus om veranderingen in beleidssectoren en beleidsprogramma’s.

Wie veranderingen in dertig of vijftig jaar overheidsbeleid in kaart wil brengen, denk bijvoorbeeld aan nationaal sportbeleid, grotestedenbeleid, minderhedenbeleid, asielbeleid, cultuurbeleid, volkshuisvestingsbeleid, beleid voor podiumkunsten, sociale zekerheid of jeugdbeleid, kan veel vragen stellen en voor de beantwoording daarvan heeft een onderzoeker veel hulpmiddelen ter beschikking.

In het kader van de keuze van hulpmiddelen om beleidsdynamiek te bestuderen, is te denken is aan de volgende benaderingen. We voegen bij wijze van verduidelijking een vraag bij die met die benadering kan worden aangevat.

1. *de beleidsinhoudbenadering* van Bressers en Klok: welke beleidsinhoud heeft beleid op twee momenten in vijf jaar jaar en tot welke keuze van beleidsinstrumenten leidt dat?;
2. *de beleidstypologiebenadering* van Hogwood & Peters: welke inhoudelijke veranderingen doen zich in enkele beleidssectoren voor, bezien over zeg veertig jaar?; is dat beleidshandhaving, opvolging of beleidsbeëindiging?; wat is een beleidsrest en kan een beleidsrest later weer een opstap zijn naar een beleidsvergroting?;
3. DeLeon of anderen over *policy termination*: waarom lukt de Mijnsluiting als beleidsbeëindiging?; welke barrières bestaan er tegen beleidsbeëindiging en waarom speelden die hier niet?;
4. *het stromenmodel* van Kingdon over besluitvorming: wanneer is de kans groot op een positieve besluitvorming over een voornemen?;
5. Hall over *paradigmawisseling*: is sprake van een wezenlijke switch in de kern van een bepaald beleid of niet?;
6. het denken in termen van ‘*frame*’-*verschuiving* van Rein & Schön: is achter elk beleid een dominant ‘*frame*’ te herkennen of niet?; impliceert een controversie vaak een gevecht tussen frames?;

7. *het AFC-model* van Sabatier: is sprake van een wezenlijke switch in de kern van het beleid?,
8. *de tijdwielenbenadering* ('relatieve aandachtstheorie') van Namenwirth: welke waarden speelden – al dan niet wisselend - een hoofdrol in bijvoorbeeld een halve eeuw volkshuisvestingsbeleid?,
9. *de theorie over beleidsgeneraties* van De Vries: welke algemeen waardenpatroon ging schuil achter beleid ten tijde van het kabinet-Den Uyl en – Kok?,
10. *het punctuated equilibriummodel* van Baumgartner & Jones: welke rol spelen entrepreneurs in het op gang brengen van een beleidsverandering?,
11. *de netwerk-instrumentenaanpak* van Bressers en O'Toole, en het elementen-van-governancemodel van Bressers en Klok: wordt een beleidsverandering geblokkeerd door het bestaande met het beleid verbonden beleidsnetwerk?,
12. *de cultuurtheorie* van Wildavsky, Thompson & Ellis: is sprake van een bepaald achterliggend cultuurpatroon bij de stadsontwikkeling van München en Birmingham? (zie Hendriks),
13. *de discoursanalytische benadering* van Hajer (komt nog aan bod).

Door deze lijst te noemen, ben ik nog niet eens volledig (zie fig. 1).

Hier ga ik vooral in op *de discoursanalyse*. Deze keuze is nergens anders door ingegeven dan door het voornemen hier aan deze benadering aandacht te besteden. Elders is aan andere benaderingen aandacht besteed.

Deze beschouwing gaat in op wat discoursanalyse is, geeft voorbeelden en kritiekpunten. Doel is om de toepassing van denken in deze termen te bevorderen door de meerwaarde ervan te laten zien. Blijken zal dat discourse-analyse niet alleen geschikt is voor de analyse van opvolging van een beleidsinhoud maar ook voor het bloot leggen van controversen.

2 Veranderingen in het beleid begrijpen

De genoemde theoretische hulpmiddelen voor de studie van 'policy changes' zijn van nut *al naar gelang de vraagstelling* van een onderzoeker. Al die 'approaches' missen echter elk op zich universele verklaringsambities (Lulofs e.a., 2005: 31). We maken dat aannemelijk door een aantal hulpmiddelen te bezien.

Fig. 1: Enkele specifieke benaderingen voor het begrijpen van beleidsveranderingen

Benadering ter interpretatie van beleidsveranderingen	Klassiek auteur	Aanduiding
Policy dynamics	Hogwood & Peters	Aard van beleidsverandering
Policy termination	DeLeon	Een type beleidsverandering
Immortal organizations	Kaufman	Onsterfelijkheid van organisaties
AFC framework	Sabatier	Verandering in de beleidstheorie door beleidsgericht leren
Cultural theory	Thompson, Ellis & Wildavsky	Verschillen in veranderingen tussen culturen
Cultural dynamics	Namenwirth	Verschil en herhaling in de tijd
Previous policies	Lindblom, Greiner	Conditie voor verandering
Actors and ideas	Roberts & King	Initiatoren
Problem change/ stage model	Nakamura	Fase conditioneert volgende fase
Policy feedback	Pierson	Eindfase leidt tot nieuwe cyclus
Policy innovation	Polsby	Bepaald type beleidsverandering
Shift of policy paradigm	Hall	Analyse van paradigmashift
Path dependency	Esping Andersen	
Inheritance in Public Policy	Rose & Davies	Er bestaan nalatenschappen.
Punctuated-equilibrium	Baumgartner & Jones	
Indirect causes and effects	Jordan	Actie als oorzaak en gevolgen van

		verandering (Brent Spar)
Policy windows	Kingdon	Bepaalde momenten geschikt of ongeschikt voor verandering
Policy network approach	Bressers/ Bressers & O'Toole	Stabiliteit en verandering zijn een reproductie van netwerken

Wat is de verandering van beleidsinhoud?

Hogwood & Peters (1983) publiceerden het boek *'Policy dynamics'*, een studie die gedeeltelijk gebaseerd is op eerdere artikelen van de auteurs. In hun verslag analyseren ze lange termijn ontwikkelingen in beleidssectoren op continuïteit en verandering. Daarbij valt te denken aan een periode van vijftig jaar. Er bestaan vier (geconstrueerde) *ideaaltypen* van beleidscontinuïteit en dynamiek:

1. beleidsaanpassing ('policy maintenance'),
2. beleidsinnovatie,
3. beleidsopvolging ('policy succession') en
4. beleidsbeëindiging.

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

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

Beleidsopvolging, een derde type, wordt gedefinieerd als de gehele of gedeeltelijke vervanging (replacement) van een bestaand beleid, beleidsprogramma of organisatie door een ander beleid dat gericht is op dezelfde problemen en/of doelgroep(en). Er kan sprake zijn van nieuwe doelstellingen. Het aandachtsveld blijft globaal hetzelfde. De vervanging van sectorale wetten op het terrein van het milieubeleid door de Wet algemene bepalingen milieubeleid, en later de Wet milieubeheer, kan als zodanig worden beschouwd.

Beleidsbeëindiging is bij deze auteurs *'the abolition of a policy, program or organization with no replacement being established'* (Hogwood and Peters, 1983: 62). Beleidsbeëindiging vatten ze op als volledige beëindiging. 'Oud voor nieuw' rekenen ze tot beleidsopvolging, en daarmee partiële beëindiging die gepaard gaat met nieuw beleid. Zij kiezen dus een enge omschrijving en beschouwen alleen volledige beëindiging zonder het alternatief van nieuw beleid als beëindiging. Partiële beëindiging is bij hen dus een van de vormen van beleidsopvolging. Het afschaffen van de WIR (wet investeringsrekening) en inzet van een ander (beleids-) instrument in de plaats daarvan is in hun ogen beleidsopvolging.

De auteurs geven verdere verfijningen van deze typologie in hun boek. Dit helder denkschema van de beide auteurs is bij uitstek te kiezen voor wie interesse heeft in *beleidsinhoudelijke* veranderingen in een of meer beleidssectoren en lange termijn ontwikkelingen (verg. Kalders, 1998; Korsten, 2004; Van der Knaap e.a., 2004). Een onderzoeker moet wel de kwaliteit

hebben om decennia beleid te overzien, wil hij of zij tot conclusies komen over de verschuivingen. De aanpak is bij uitstek geschikt voor iemand die dertig jaar gewerkt heeft op een departement van BZK om bijvoorbeeld minderhedenbeleid, gemeentelijke herindelingspolitiek of decentralisatiebeleid te analyseren op het voorkomen van handhaving, beleidsopvolging, terminatie. Deze deels beschrijvende aanpak van Hogwood & Peters is te combineren met andere benaderingen zoals het policy termination-denken van DeLeon, het stromenmodel van Kingdon of de beleidsgeneratieaanpak van De Vries. Hogwood & Peters hebben weinig aandacht over de verklaring van omslagpunten in beleid (ze hebben een ander doel) maar zijn er niet blind voor.

Het stromenmodel

De benadering van Kingdon van besluitvorming gaat vooral in op de vraag wat een *geschikt moment* is voor besluitvorming over een *bepaald* overheidsbeleid. Welk tijdstip is geschikt om een voorstel inhoudelijk aanvaard te krijgen? Dat moment is er vooral als drie *stromen* samenkomen: problemen, oplossingen en politiek momentum – de ontvankelijkheid voor bepaalde besluiten -. Politieke ondernemers bevorderen het samenkomen van deze drie ‘stromen’. Zo zag minister Van Aartsen van Landbouw na de mond- en klauwzeercrisis die de Nederlandse varkenssector ernstig trof een geschikt moment om te proberen die sector te herstructureren.

Dit stromenmodel is niet specifiek gericht op het begrijpen van beleidsveranderingen maar wel relevant omdat er de gedachte achter schuil gaat dat systemen continu veranderen en statica schaars is. Volgens Kingdon zijn de denkbeelden van besluitvormende politici ambigu, dat wil zeggen dat men er verschillende manieren van denken over dezelfde zaken op na houdt (o.a. fracties verschillen maar wellicht lopen ook ‘frame’- verschillen door fracties en de bevolking heen), wat kan leiden tot verwarring, vaagheid, botsing, spanning in de politieke arena en daarbuiten. Volgens John Kingdon is bovendien cruciaal waarop dan de aandacht wordt gericht en wanneer men dat doet. Tijdstippen en korte periodes, ‘policy windows’ genoemd, zijn van groot belang om tot een bepaald besluit te komen. Tijd is dus een relevante factor in processen van beleidsverandering (cf Kalders, 2000). De onderzoeker die vanuit Kingdon’s werk vertrekt, is niet verrast door beleidsveranderingen maar zal oog hebben voor onvoorspelbaarheden, voor de toevallige ‘samenloop der dingen’ (Lulofs e.a., 2005: 23). Het stromenmodel is echter volkomen ongeschikt om verschuivingen in waarden achter beleid te traceren of beleidsinhoudelijke wisselingen in de beleidsinhoud van zeg nationaal volkshuisvestingsbeleid in de tijd vast te stellen.

Het punctuated-equilibriummodel

De ‘*punctuated equilibrium*’-theorie van Baumgartner & Jones (1993; 2002; ook True, Jones & Baumgartner, 1999) gaat ook in op de tijdsfactor. Politieke processen blijken lange tijd stabiel. Veranderingen komen voor maar zijn vaak niet imposant. Ze voltrekken zich bij stukjes en beetjes (incrementeel). Ze stellen vast dat er toch ineens grootschalige veranderingen kunnen optreden. Stabiliteit komt meestal voor en verandering soms, althans grote.

Met hun model willen de auteurs niet of stabiliteit of verandering in beleid begrijpen maar beide. Perioden van stabiliteit en kleine veranderingen treden vooral dan op als een onderwerp wordt bepaald door wat zij een *substysteem* noemen, iets wat doorgaans wordt aangeduid als een netwerk van actoren. Het evenwicht wordt doorbroken als een onderwerp op *de macro-politieke agenda* komt. In een dergelijke context kunnen zelfs kleine veranderingen voor grote verschuivingen zorgen door wat zij noemen ‘*positieve feedbackprocessen*’. Dat is verrassend

en contra-intuïtief. De normale omstandigheid is dat een verandering ten opzichte van de status quo tegenkrachten oproept. Dan is sprake van negatieve feedback. Maar als een gebeurtenis juist extra steun genereert, vindt steeds sterkere versterking plaats. Vergelijk het met de ineenstorting van het Oosteuropese communisme. Vanuit dit voorbeeld kunnen we begrijpen dat de ene verandering de condities voor verdere veranderingen versterkt.

Aardverschuivingen in beleid kunnen dus voorkomen, zowel als gevolg van *kleine* gebeurtenissen als *grote* gebeurtenissen. Yesilkagit (2002) stelt 'dat perioden van incrementele beleidsvorming en -implementatie binnen stabiele beleidssectoren worden afgewisseld door kortdurende instabiele en chaotische momenten die eindigen met een radicale beleidsverandering. De stabiliteit is het gevolg van het bestaan van een *beleidsgemeenschap* die voor een langere periode een dominante positie inneemt (ofwel: een 'beleidsmonopolie' bezit) in een beleidssubstelsel. De beleidsgemeenschap heeft gedurende deze periode niet alleen de macht om de belangrijkste beleidsbeslissingen te nemen over het beleidsprogramma waarover zij gaat maar ook om een positief beleidsbeeld over het aangaande probleem te definiëren. Door samenloop van een aantal factoren kan het evenwicht dat voor stabiliteit zorgt abrupt worden verstoord en de plaats van de dominante beleidsgemeenschap worden ingenomen door een andere'.

En: 'De belangrijkste verklarende factor in het model is de succesvolle uitdaging en uiteindelijke verdringing van het vigerend positieve beleidsbeeld dat een beleidsprogramma haar legitimiteit verschaft (bijvoorbeeld 'industriebeleid is goed voor economische groei') door de sterke opkomst van een negatief beleidsbeeld (bijvoorbeeld 'groei van industrie en economie is slecht voor het milieu'). Er is sprake van een radicale beleidsverandering als de uitdagende beleidsgemeenschap (al dan niet via een beleidsmakelaar) een cruciaal aantal voormalig indifferente individuen of groepen weet te mobiliseren voor dit negatieve beleidsbeeld'(einde citaat, Bestuurskunde, 2002, nr. 2). Toen kernenergie verbonden werd met economische vooruitgang konden bepaalde groepen het monopolie op beleidsontwikkeling houden maar na de brede maatschappelijke discussie over kernenergie kantelde het beeld, en kwamen andere spelers in beeld, die de spelregels veranderden. Kernenergie werd voor jaren een taboe. Die situatie werd dus lange tijd bestendig (Lulofs e.a., 2005: 26).

Jouke de Vries heeft deze theorie gebruikt om de periode van opkomst van Pim Fortuyn en de periode daarna te begrijpen. Grant Jordan (1998) analyseerde de poging van Shell om de Brent Spar af te zinken in de Noordzee, een gestrande poging, vanuit onder meer de theorie van Baumgartner & Jones. Burgers werden gemobiliseerd voor een kopersstaking en boycot van benzinstations van een van Europa's grootste ondernemingen, nl. Shell, die bijdroeg aan het niet afzinken van de Brent Spar in de Noordzee.

De relatieve aandachtstheorie: het tijdswiel

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

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

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

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

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

De beleidsgeneratietheorie

Elke andere genoemde theorie over veranderprocessen is ook begrensd omdat je er bepaalde verschijnselen *wel* mee in de kijker kunt krijgen maar andere *niet* (Lulofs e.a., 2005: 31). Een tweede voorbeeld om dat te illustreren. Neem de generatietheorie.

Verdedigbaar is dat een beleidsgeneratie is op te vatten als een geheel aan beleidsprogramma's met een kenmerkende dominantie van bepaalde waarden (gelijkheid, vrijheid, etc.) en de verwaarlozing van andere. Het uitgangspunt van deze gedachte, uitgewerkt door Michiel de Vries in het voetspoor van Namenwirth, vormt de schaarste aan middelen en de onmogelijkheid om tegelijk aan alle eisen te kunnen voldoen, die aan een bepaald beleid zijn te stellen. De theorie poogt *convergentie* te voorspellen binnen bepaalde *langere* perioden en verschillen *tussen* deze perioden. Ook hier gaat het dus weer om de factor tijd, maar dan anders dan bij Kingdon. Een nieuwe beleidsgeneratie is geneigd waarden te benadrukken die in een voorgaande periode zijn verwaarloosd. In dit verband wordt een onderscheid gemaakt in verklaringen op macroniveau (zoals economische of politieke randvoorwaarden), in mesoniveau (copieën van beleid van andere organisaties) en in microniveau (nieuwe generatie actoren).

De beperking van deze generatietheorie is dat het om waarden gaat die gedurende langere tijd en over een breed front benadrukt worden. Deze theorie is daarom mogelijk te gebruiken om kabinetten onder leiding van premier Kok (1994-2002) te vergelijken met een regeerperiode van Lubbers (1982-1994) van twaalf jaar daarvoor, of de eventuele invloed van het neoliberale gedachtegoed te onderzoeken en reacties daarop.

Wie bijvoorbeeld de invloed wil nagaan van een heftige gebeurtenis, de vuurwerkcramp van Enschede, op de latere ontwikkeling van beleid op meerdere beleidsvelden heeft aan deze theorie echter niets tenzij men interesse heeft in 'waarden' die later benadrukt worden (Lulofs, Bressers, Boeren, 2005: 21).

De AFC- theorie

Neem een derde theorie die aantrekkelijk is maar ook begrensd. Het gaat om het *advocacy-coalition-framework* (AFC) van Sabatier en anderen. De AFC-theorie is ontwikkeld om de relatie tussen technische kennis, lees expertkennis, en het beleidsproces beter te begrijpen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 117), met als hoofddoel het begrijpen van beleidsveranderingen over een periode van tien jaar of meer, omdat eerst over een langere periode patronen herkenbaar zijn. Een '*advocacy coalition*' verwijst niet naar een heersende (regerende) politieke coalitie maar naar een verzameling actoren uit overheden en daarbuiten die gemeenschappelijke overtuigingen hebben (een beeld over de gewenste beleidsinhoudelijke richting) en hun gedrag in aanzienlijke mate op elkaar afstemmen dan wel elkaar aanvoelen en begrijpen en/of in overleg geraken op symposia. Het kan gaan om een dominante AFC op het gebied van zeg landbouw of onderwijs maar ook om een AFC die niet dominant is, zoals een dierenwelzijnscoalitie anno 2002. Wie maken deel uit van een bepaald AFC? Maken *politieke makelaars* deel uit van een AFC?

Kenmerkend voor een AFC is dat er bepaalde overtuigingen gedeeld worden (*beliefs*) en bepaalde hulpbronnen. Deze leiden tot een door de coalitie 'aangehangen' strategie en instrumentatie. Bij de detectie van 'beliefs' worden bepaalde lagen onderscheiden: een *harde kern* van gemeenschappelijke, diep gelegen waarden; een beleidskern gericht op probleemperceptie, kosten van beleidsvoering, de inschakeling van experts en het publiek, etc.; afgeleide aspecten. Fundamentele beleidsveranderingen hebben betrekking op de harde kern. Die kern verandert niet van dag tot dag maar alleen als de ene advocacy coalition plaats maakt voor de andere. Wijzigingen van 'beliefs' vallen niet op te leggen door een bestuursorgaan, want daarvoor zijn waarden te fundamenteel gehecht of verankerd. Maar hoe komen beleidsveranderingen dan wel tot stand?

Sabatier leert ons meer over de niet-fundamentele veranderingen dan over de fundamentele. Niet-fundamentele veranderingen komen volgens hem tot stand door *beleidsggericht leren*. Evaluaties en andere ervaringen op een bepaald gebied of andere gebieden genereren ideeën. Ook vanuit deze theorie komt een onderzoeker niets aan de weet als hij de gevolgen van een vuurwerkcramp wenst te bestuderen (Lulofs e.a., 2005: 25). Wie de beleidsinhoudelijke verschuiving in dertig jaar verkeersveiligheidsbeleid wil nagaan moet eerst proberen vast te stellen of er een 'belief system' bestaat dat achter dit beleid schuil gaat en of er op oppervlakkiger niveau sprake is van veranderingen in beleid. Wie meer over de toepassing van deze theorie wenst te weten, kan het werk van Jan Eberg over afvalbeleid lezen (Eberg, 1997; Eberg en De Graaf, 2000).

Bressers en Klok over de beleidsinhoud

Een derde benadering is die van Bressers en Klok. Zij richten zich op de beleidsinhoud, niet speciaal op beleidsveranderingen.

Beleid kan niet alleen gezien worden als een uitkomst van een belangen- en machtsstrijd maar ook worden beschouwd als een poging om maatschappelijke problemen op te lossen of te verminderen dan wel te voorkomen. De belangenstrijd gaat over de vraag welk probleem moet worden aangepakt, hoe het gepercipieerd wordt en op welke wijze het aangepakt wordt. Omdat belangenstrijd een knokpartij kan zijn tussen verschillende belangenbehartigers en beslissers, met eigen waarnemingen, informatiebronnen, waarderingen en interpretaties, kan de uitslag hiervan zijn dat de aanpak niet logisch of consistent is. Vooral bij het omgaan met weerbarstige problemen is dat zo. Hierbij is sprake van verschil van mening over de kwaliteit van beschikbare kennis en waardenstrijd. Denk hier bijvoorbeeld aan het bestrijden van teveel

automobiliteit. Daarnaast zijn er andere maatschappelijke problemen. Waar sprake is van voldoende kennis en eenstemmigheid van waarden, is sprake van een eenvoudig probleem. Denk aan het maken van een straatnamenplan. Een volgend type zijn de (meeste) ethische problemen, zoals het toestaan van abortus bij vrouwen, die worden gekenmerkt door waardenstrijd maar niet door gebrek aan kennis.

Volgens Hans Bressers en Pieter-Jan Klok (Lulofs e.a., 2005; Bressers en Klok, 2008) valt de beleidsinhoud in alle gevallen in kaart te brengen door doeleinden vast te stellen, alsmede middelen en tijdkeuzes. Hiervoor geven zij een stappenplan. Wie een beleidsverandering wil traceren, kan dus op verschillende momenten de beleidstheorie met een doeleinden-middelen-tijdpadenmix vergelijken.

De netwerk-instrumentenaanpak

Bressers en O'Toole (1998) zijn van mening dat een nieuw beleid doorgaans voortbouwt op een bestaand beleid, een eenmaal ingeslagen route en bovendien *de reproductie* wordt van voorkeuren, interacties en intensiteit daarvan tussen organisaties en personen in beleidsnetwerken, en van het onderling respect voor elkaars hoofddoelstellingen. Beleid is *wat het netwerk toelaat*, en beleidsverandering is slechts mogelijk binnen een veranderend netwerk. De twee cruciale netwerkkenmerken zijn verwevenheid en verbondenheid. De beleidsaanpak en de manier waarop instanties en personen met elkaar in het netwerk omgaan, houden zo elkaar in stand. Helemaal statisch is zo een veld niet omdat *externe omstandigheden* en *gerichte interventiepogingen* het evenwicht kunnen verbreken. De kern van de verandering ligt hierin dat er eerst andere verhoudingen in een netwerk moeten komen of een interventie met een verandering in het netwerk gepaard moet gaan. Doordat minister Winsemius de dialoog met het bedrijfsleven over het milieu aanging werd het later voor minister Ed Nijpels mogelijk om convenanten af te sluiten en voor minister Hans Alders om andere veranderingen op gang te brengen.

Wat is het voor- en nadeel van deze denkwijze? Overheden functioneren inderdaad in netwerken maar die zijn taakgebonden. Voor bepaalde taken is inderdaad sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Een overheidsbestuur kan alleen niks want het heeft geen doorzettingsmacht. Denk maar aan het aanpakken van verdroging in de Peel (waarbij geen van de actoren – departementen, meerdere provincies, waterschappen, gemeenten, grondeigenaren, landbouwers - alleen doorzettingsmacht heeft). Wie hier iets wil bereiken moet netwerkconstitutie op gang brengen (alle partijen die ertoe doen moeten rond de tafel) en netwerkproductiviteit trachten te bereiken. Maar voor andere taken is netwerksturing ongewenst niet. Niet alle handelen van een overheid voltrekt zich immers in een netwerkcontext. De zwakte van deze benadering is dus dat deze de aanwezigheid van beleidsnetwerken verabsoluteert en in werkelijkheid netwerken zeer verschillen, qua aantal deelnemers, hulpmiddelen en remmacht. Alsof een niet-netwerkachtige situatie niet kan voorkomen.

Het 'elementen van governance'-model

Bressers en Kuks (2001) persisteren desalniettemin. Zij komen in 2005 met een synthese van denkbeelden over beleidsveranderingen. Ze menen dat beleidsveranderingen bestudeerd kunnen worden vanuit een (sterk netwerkgerelateerd) 'governance'-concept (ook Kuks, 2004). Ze onderscheiden vijf elementen van 'governance':

- de verschillende schaalniveaus (hedendaagse governance-systemen zijn immers vaak multi-level);
- de actoren in het beleidsnetwerk (multi-actors);

- de probleempercepties en ambities (multi-faceted);
- de strategieën en instrumenten (multi-instrumental);
- en de organisatie en capaciteit van de uitvoering (multi-resource based).

De auteurs gaan ervan uit dat de onderscheiden vijf elementen elkaars context vormen en elkaar beïnvloeden. ‘Zonder verstoringen van buitenaf zullen deze elementen de neiging hebben om zich aan elkaar aan te passen. Het woord “verstoring” klinkt hierbij overigens negatiever dan bedoeld wordt. Behalve dat een prikkel van buitenaf de samenhang tussen de elementen kan verstoren, is hij ook belangrijk om de dynamiek tot stand te brengen die nodig is om de wijze van governance aan te passen aan de veranderende werkelijkheid’ (Lulofs e.a., 2005: 29). ‘Tussen de vijf elementen bestaat een zekere logische relatie’, menen de auteurs. ‘Elk voorafgaand element levert hardere of zachtere beperkingen of stimulansen op voor aspecten van het volgende element. In die zin scheppen deze invloeden een aanpassing van de elementen aan elkaar. De verdeling van de beleidsvoering over bestuurlijke niveaus activeert vooral netwerken op deze niveaus. Degenen die participeren in deze beleidsnetwerken zijn uiteraard degenen die de probleemperceptie en de doelambities in het publieke debat en vervolgens in het beleid vormgeven. Het beleid vormt weer de focus van de discussie over de beleidsstrategieën, onder meer doordat bepaalde actoren als doelgroep worden gezien en andere niet en doordat bepaalde aangrijpingspunten in het beleidsveld worden benut en andere niet’ brengen die nodig is om de wijze van governance aan te passen aan de veranderende werkelijkheid’ (Lulofs e.a., 2005: 29). De kern is dus wederzijdse aanpassing en dat lijkt te impliceren dat stabiliteit wel begrepen kan worden. Een potentiële factor die voor dynamiek kan zorgen, kan ingekapseld raken. Toch biedt dit kader ook een manier om verandering te begrijpen, menen ze. Wat voor stabiliteit zorgt, schijnt ook voor verandering te kunnen zorgen. Ze gebruiken daarvoor de term *kettingreactie*.

Mijn commentaar is dat deze benadering toch wel complex is, als alles elkaar beïnvloedt en ‘het qua stabiliteit of dynamiek kan vriezen of dooien’. De auteurs hangen zo sterk tegen Baumgartner en Jones aan. Dat zeggen ze ook.

De theorie van Hall over beleidsparadigmawisseling

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

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

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

Veranderingen in de keuze van de beleidsdoelen en beleidsinstrumenten impliceren volgens Hall nog niet een verandering in het beleidsparadigma. Hall vergelijkt dergelijke meer incrementele veranderingen met Kuhn’s *puzzle solving* binnen het bestaande wetenschappelijk paradigma. Paradigmawisseling is volgens Hall (1993) juist een *fundamentele* verandering in beleid en geen incrementele verandering. Een wisseling van beleidsparadigma impliceert een wijziging in wat Paul Sabatier (1993) een *belief system* noemt. Deze bestaan uit een ‘*deep core*’ van fundamentele uitgangspunten, een ‘*near policy core*’ van strategische beleidsposities en

'secondary aspects'. Tot die secundaire aspecten behoren instrumentele beslissingen en informatiesearch. Volgens Sabatier is de harde kern van beleid moeilijk te veranderen. Veranderingen in beleidsposities en instrumenten zijn gemakkelijker tot stand te brengen.

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

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

Fig. 2: Het proces van 'policy paradigm change' (Hall)

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

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

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

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

Opmerkelijk was volgens de onderzoekers dat in de discussies over de beleidsomslag veel concrete discussie betrekking had op beleidsdoelen en beleidsinstrumenten, terwijl het resultaat

van deze debatten een beleidsomslag was op het niveau van fundamentele waarden, normen en opvattingen. Voor Van Roost en Verheul werd daarmee duidelijk dat de discussie over beleidsinstrumenten niet eenvoudig een discussie was waarbij de instrumenten hiërarchisch worden afgeleid van de keuze van uitgangspunten.

Tot zover dit uitstapje naar de benadering van Hall.

Commentaar

Deze benaderingen zijn geen concurrenten van elkaar. Ze vullen elkaar aan, menen Lulofs, Bressers en Boeren (2005: 27). Ze vormen samen een sleepnet aan begrippen en redeneringen voor degene die op zoek gaat naar verandering in beleid.

Het punt waarop ze nog het meest van elkaar lijken te verschillen is de vraag of het bestaande beleid evenwichtszoekend is en alleen door impulsen van buitenaf zal kunnen veranderen, door netwerkverandering in beweging komt, of doordat het op den duur zijn eigen tegenkrachten oproept (beleidsgeneratietheorie) of dat het eerder chaotisch is (stromenmodel) of ook van binnenuit aan verandering onderhevig is (incrementalisme). Baumgartner en Jones maken duidelijk dat zowel stabiliteit als verandering afhankelijk is van invloeden van buitenaf en binnenuit. Het denken in termen van discoursen maakt dit ook wel duidelijk, alsmede het denken in termen van advocacy coalitions.

De beleidsinhoud nader bezien

Wat kunnen we nu concluderen over de bestudering van de beleidsinhoud en verschuivingen daartussen? Welke reductie van de benaderingen kunnen we toepassen uitgaande vanuit de gedachte uit de ondertitel van deze beschouwing 'beleid als ideeënpolitiek'? Wie zuiver en alleen zicht wil krijgen op de inhoud van beleid, het verhaal er achter en verschuivingen – en daarmee de beïnvloedende omstandigheden weg wil laten - heeft in essentie in elk geval de keuze uit de volgende theoretische aanvliegroutes:

1. de verandertypologie van beleidsinhouden (Hogwood & Peters);
2. het AFC of pleitcoalitie (Sabatier e.a.);
3. reconstructie van het beleids'frame' (Rein & Schön; hier niet behandeld);
4. opsporen van de paradigmawisseling (Hall);
5. narratives and discourse (Hajer; verderop te behandelen);
6. de beleidsinhoudbenadering (Bressers en Klok).

'Framing' is al lang en breed bekend als manier voor analyse van een beleidsverandering (Korsten, 1988). De eerste zes zijn ook in 2006 internationaal bekend. Hajer & Laws (2006) 2, 3 en 5 als ten opzichte van elkaar 'nabijliggend'. Mijn inziens is steeds de vraag: waar ben je naar op zoek?

Men kan dus ook denken in termen van discoursen, zoals in praktijk gebracht door onder andere Hajer. Deze beschouwing gaat verder in op wat discoursanalyse is, geeft voorbeelden en kritiepunten. Doel is om de toepassing van denken in deze termen te bevorderen door de meerwaarde ervan te laten zien. Blijken zal dat discourseanalyse niet alleen geschikt is voor de analyse van beleidsopvolging maar ook voor het bloot leggen van controversen.

3 De discoursebenadering van Hajer

Om 'de discourse-analyse volgens Hajer' voor het voetlicht te krijgen, ga ik even terug naar de vraag hoe je tegen beleid aan kunt kijken.

Sommigen zien beleid maken als het komen tot de keuze van doelstellingen en van middelen om ze – in een bepaalde tijdsvolgorde - te realiseren. Door een beleidstheorie te reconstrueren krijg je achteraf zicht op wat het beleid inhoudt, wat het voorstelt. Een beleidstheorie omvat dan volgens Hoogerwerf het geheel van veronderstellingen over oorzaken van een verschijnsel en gevolgen, en over doelen en middelen om er iets aan te doen, of – voorzichtiger - om ermee om te gaan. Zo een beleidstheorie kun je formuleren voor het verkeersveiligheidsbeleid van een gemeentebestuur of voor de integratiepolitiek van minister Verdonk. Het overheidshandelen is echter niet alleen zo te begrijpen. Er zijn tal van andere manieren, zoals figuur 1 duidelijk maakt.

Figuur 3: Manieren om te kijken naar beleid vlg. Peter John

Theoretische perspectieven op beleid	Waar uitgewerkt
Beleid als geheel van beleidsfasen	Stages models: John 2000, hst. 2
Institutionele benadering	John, 2000, hst. 3
Beleid als proces in en tussen groepen	John, 2000, hst. 4
Netwerkbenadering	John, 2000, hst. 4
Rationele keuzebenadering	John, 2000, hst. 6
Sociaal-economische benadering	John, 2000, hst. 5
<i>Beleid als vorming van ideeën</i>	John, 2000, hst. 7; Howlett & Ramesh, 1995:109.

Beleid als ideeënpolitiek

Beleid opvatten als het ontwikkelen van operationeel beleid of het tegenover elkaar zetten en beoordelen van toekomstgerichte scenario's in het kader van strategisch beleid is niet verkeerd maar beleid is evenzeer op te vatten als het vertellen van verhalen. Bepaalde bestuurskundigen, zoals Maarten Hajer en Michel van Eeten, spreken over beleid als een verhaal of discours. Beleid maken is een verhaal opbouwen ('framen'). Beleid veranderen impliceert dan het verhaal aanpassen of vervangen. Wie spreekt over een verhaal krijgt niet direct de doelen of middelen in het oog maar meer de story en dus het verhaal van mensen, van de redenering en dus ook wel de argumenten en de bestaande en gewenste praktijken. Dit is een perspectief op beleid dat in de ogen van Peter John (2000) te rekenen is tot 'policy' als vorming van 'ideas', inclusief verhalen.

Het is natuurlijk onmogelijk om je een politiek voor te stellen zonder te denken aan het genereren van ideeën. Dus zo verrassend is het niet om beleid voor te stellen als ideevorming. 'The policy process is permeated by ideas about what is the best course of action, and by belief about how to achieve goals'. (John, 2000: 145). We zouden veel missen als we beleid alleen in termen van macht zouden opvatten of van belangen, netwerken en onderhandeling. Beleid is ook een kwestie van bewustwording, van taal, van argumenten, van voorstellen en van debat. Voorstellen komen op de maatschappelijke en/of politieke agenda en worden afgevoerd. Als eenmaal tot beleid is besloten, dan kan beleid zich ontwikkelen door leerprocessen in de vorm van evaluatie en anderszins.

Beleid: interpretatie en betekenisgeving

Beleid als ideevorming impliceert volgens Yanow (1996) *interpretatie en betekenisgeving*. Een beleid wordt gevat in woorden die mensen moeten overtuigen om het te steunen of niet, om iets te doen of te laten, om mee te helpen of ander gedrag te vertonen. Dat betekent dat beleid ook op de een of andere manier in de hoofden en misschien de harten van mensen belandt. Ze kennen het beleid wel of niet goed, ze percipiëren het, ze interpreteren het, ze herkennen zich erin of niet, ze hebben er een oordeel over. Beleid doet wat in de samenleving, soms veel, soms weinig. Mensen gaan het uitvoeren. Onderwijsgevenden voeren wetgeving

uit op het gebied van onderwijs en bijvoorbeeld ook artsen werken binnen een kader van wetgeving.

Beleid kent bovendien een *symbolische kant* door de namen die aan beleid gegeven worden, door de beleidstaal. Als het opnemen van buitenlanders wordt omschreven als het opnemen van ‘gastarbeiders’ zit daarin opgesloten dat ze hier tijdelijk zijn en weer zullen terugkeren. Dat is iets anders dan spreken over ‘nieuwkomers’. Daar zit het tijdelijke niet in opgesloten. *Beleidstaal is dus niet neutraal*. In de politiek is niet alleen taal maar ook het beeld van belang. Denk aan de Koningin die in Nederland het beleid van de regering in de vorm van het uitspreken van een Troonrede uitdraagt.

Samenvattend, Peter John zegt: ‘*Authors use the blanket term ‘ideas’ to cover a range of ideational processes from knowledge, beliefs, norms and causal stories to world systems and ideologies*’ (John, 2000: 159). John geeft drie voorbeelden van studies. Een studie naar de ene Europese markt, een studie naar beleidsgericht leren in relatie tot bosbouw in Canada en onderzoek naar kindermisbruik. In Nederland heeft Van Twist zich in deze traditie begeven met zijn studie naar ‘*Verbale vernieuwing*’, die handelt over veranderingspogingen op rijksniveau.

Beleid als verhaal over idee en praktijken

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat ‘beleid als wenselijk verhaal’ als ‘policy discourse’, dichter bij de praktijken blijft, bij de drijfveren en motieven van handelende mensen en organisaties en daarop reflecteert en minder ‘top down’ afgekondigd wordt in termen van doelstellingen en strevingen, over de hoofden van actoren heen die slechts radertjes zijn in een machine. We zullen zien of dat zo is.

4 Besturen als verhalen vertellen

Burgemeester Ed van Thijn van Amsterdam nodigde eind jaren tachtig van de vorige eeuw terug mensen van allerlei pluimage uit om met hem te spreken over de toekomst van de stad. Over de invloed van ICT, over de economische ontwikkeling, over winkelvoorzieningen, over verkeersassen en wat al niet. Hij deed dat omdat hij tot een *nieuwe discourscoalitie* wilde komen, een *nieuw verhaal* over de toekomst van Amsterdam. Waar moest het heen met de stad en wie kon en wilde daar een rol in vervullen? Het oude verhaal was blijkbaar wat sleets geworden.

Ed van Thijn stond niet alleen. Een groot deel van het besturen op alle niveaus bestaat uit het vertellen van verhalen: in een beleidsdocument wordt uitgelegd wat het probleem is, hoe het is begonnen of ontstaan, welke aanpak wordt gekozen en welke middelen daarvoor nodig zijn. Na zekere tijd leert evaluatie dat het verhaal verouderd is; het boek is uit. Dan wordt een nieuw verhaal verteld en gepoogd het nieuwe verhaal tot het overheidshandelen te verheffen.

Vaak zal er hevig debat ontstaan omdat het oude verhaal (als dominant discours) soms nog verteld wil worden maar meerdere verhalen daar tegenover worden gesteld (discours die zich opmaken voor ‘de aanval’ op het dominante discours). Bij een brandende kwestie is dat vaak het geval. Denk maar eens aan de discussie over wel of niet nieuwe kernenergiecentrales of de vraag: moet ‘Borsele’ nog open blijven? (in termen van Schon & Rein: *frame reflective policy discourse*).

Hoe het hele verhaal op tafel te krijgen, dat is geen eenvoudige kwestie. Zeker niet als het oude verhaal allerlei *praktijken* met zich brengt en een nieuwe verhaal aanspraak maakt op

praktijken waarvan onduidelijk is of ze zo zullen verlopen. Zal het werken met diagnosebehandelcombinaties (dbc's) inderdaad de kosten in de gezondheidszorg kunnen drukken? Zullen specialisten hieraan willen meewerken? Is de patiënt in staat keuzen uit ziekenhuizen te maken?

Een discussie over een complex probleem ten volle ontrafelen, is een kunst. De *narratieve beleidsanalyse* (Roe, 1994) en het denken in termen van *discours analysis* (Hajer, 1997, 2000; Hajer & Wagenaar, 2003) helpen ons daarbij. Rein & Schön helpen ons in 'Frame reflection' ook maar hun aanpak laat ik hier – eenvoudig omdat ik niet alles kan behandelen - terzijde.

Hier staat het denken van Maarten Hajer centraal. Discoursanalyse is vooral nuttig bij *identiteitsgevoelige* onderwerpen. Dat is tenminste de pretentie die hij heeft.

Policy discourse approaches: which examine the policy process in term of language and communication. It draws on the work of French and German critical theorists, such as Foucault and Habermas, as well as Toulmin and Wittgenstein. See also books of Fischer and Forester en Edelman. (Parsons, 1995: 39).

5 Discoursanalyse volgens Hajer

Discussies en democratische besluitvorming moeten op elkaar aansluiten. Deze afstemming is in het recente verleden niet steeds goed geweest. Of het nu gaat om de HSL, de Betuwelijn, de onderwijsproblematiek of de plattelandsinrichting de consensus van het poldermodel, halsstarrigheid van bestuurders en een parlement met te weinig eigenstandige analyse produceerde suboptimale oplossingen (Hajer, 2000: 7). Hans Bekke (2003) heeft in zijn afscheidscollege tal van voorbeelden gegeven van veranderingsprocessen die niet hebben gebracht wat de bedoeling was. Denk aan de opheffing van de oude arbeidsvoorziening en de invoering van het UWV op het gebied van arbeidsvoorziening en reïntegratie. Dat deze problematiek niet eenmalig is, bleek opnieuw bij lezing van 'Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht' van de commissie-Duivesteijn maakt er gewag in.

Suboptimaliteit zou in het algemeen zijn te vermijden door creativiteit van niet-werkende, veelal tijdelijke associaties die zich naar aanleiding van dergelijke problemen manifesteren te benutten. Maar is er wel voldoende ruimte voor *maatschappelijke uitwisseling* binnen ons systeem vraagt Maarten Hajer zich in zijn in 2000 in Amsterdam aan de UvA uitgesproken oratie 'Politiek als vormgeving' af? Wordt de maatschappelijke discussie serieus genomen en benut? Dat zijn vragen die verwijzen naar de institutionele vormgeving van het openbaar bestuur. Hajer geeft enkele voorbeelden van experimenten, nieuwe vormen van (democratische) dialoog, zoals over de vormgeving van de Hoeksche Waard, waar hij in gelooft.

Wat in Nederland wordt aangeduid met woorden als open planprocessen of interactieve beleidsvorming of coproductie heeft een aantal kenmerken gemeen met 'consensus building', 'diskursives Verfahren', 'collaborative planning' en 'deliberative politics'. De relaties tussen burgers en politiek en ambtenaren worden blijkbaar ook elders, getuige deze typeringen die ambities verraden, geherdefinieerd. Hajer pleit dus voor *democratische discussie als criterium voor de beoordeling van overheidshandelen*.

Wat wil Hajer in het algemeen? Hij wil niet alleen debatten analyseren en interactieve argumentaties bekijken maar zoekt vooral de entree tot de taak van de bestuurskunde in de

botsing van verhalen of perspectieven op een zaak ('policy discourses'). Maar waarop wenst hij dan vooral te letten? We bespreken kort de kernbegrippen uit zijn beoordelingskader (discoursanalyse), die hij als een opgave ziet voor de bestuurskunde. Ik ga uit van zijn oratie, die qua inhoud een vervolg is op wat hij schreef in zijn bekende artikel in *Beleidswetenschap* en zijn dissertatie uit 1995.

Wat een discours is

Bestuurskundigen moeten volgens Maarten Hajer in zijn oratie beleidsdiscoursen ('policy discourses') bezien. Een beleidsdiscours is geen synoniem voor een discussie over een beleidsprogramma. Een *discours of vertoog* verwijst naar '*het geheel van min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten en categorisering die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden*'. 'Het kan gaan om impliciete structuren die een discussie een specifieke vorm geven. Het recht is daar een voorbeeld van. Het recht is een samenhangend geheel van vertogen. Het juridiseren 'is een specifieke manier van kijken die juristen een eigen conceptuele toegang tot de werkelijkheid verschaft (en die en passant anderen nadrukkelijk buitensluit)' (Hajer, 2000: 17).

Reproductie

'Instituten worden gereproduceerd via de discursieve handelingen die we verrichten, of via de specifieke regels die we in herinnering roepen. In die handeling wordt de maatschappelijke betekenis van regels en routines bevestigd' (2000: 17). De partijen die samen betrokken zijn bij de bestrijding van voetbalvandalisme en daarover afspraken maakten, benoemen voortdurend de verschijnselen en hun aanpak, van het aanstellen van stewards tot het uitspreken van stadionverboden. Taal en redeneren is essentieel. Discursieve handelingen impliceren het uitwisselen via taal van signalen en via die signalen reproduceren we. Transformeren gaat ook, vooral via herinterpretatie of verandering in spelregels. Er kan om bij het voorbeeld van bestrijding van voetbalvandalisme te blijven een nieuw vertoog ontstaan. Oude en nieuwe partijen kunnen aan tafel gaan en een nieuwe aanpak bepleiten. Het ene discours opent de aanval op het oude. Geen stadionverboden meer, geen stewards meer maar wedstrijden waarbij in het geheel geen supporters van de tegenpartij meer aanwezig zijn?

Praktijken

Discursieve handelingen voltrekken zich in een bepaalde context. Ze vormen *praktijken* en praktijken zijn sociale samenhangen rond het handelen van een of meer personen. Zo is er een bepaalde gang van zaken ('praktijk') bij kaartverkoop bij voetbalwedstrijden, uitsluiting en controle op voetbalsupporters met een stadionverbod, en het verbod op het spelen van bepaalde risicovolle wedstrijden op bepaalde dagen of tijdstippen op een dag.

Soms zijn overigens *niet-talige zaken* aan de orde. Denk aan het medisch discours. Een voorbeeld van een praktijk is de ronde die een arts maakt langs zijn patiënten in het ziekenhuis.

Het openbaar bestuur is in de ogen van Hajer een *discursieve orde*, waarbij discursieve uitwisseling in de context van bepaalde praktijken plaatsvindt. Een provinciebestuur houdt toezicht op de financiële handel en wandel van een gemeente en suggereert het gemeentebestuur een kritische 'quick scan' te laten doen naar de begroting. Of het kabinet overlegt met de sociale partners over een akkoord over loonontwikkeling. Discours is in het openbaar bestuur wat software voor een computergebruiker is, zegt Hajer (2000: 18).

Taalstrijd

Wat een overheidsbestuur doet, is praktijken scheppen, bevestigen of veranderen in en door taalstrijd. En taalstrijd is machtsstrijd, aldus Hajer. Een overheidsbestuur werkt binnen een discours omdat het de taal bepaalt en beheerst waarin over onderwerpen gesproken wordt. Spreken we in de ouderenzorg over ouden van dagen, bejaarden of ouderen? Een tijdlang hanteert een overheidsbestuur bepaalde terminologie tot die verouderd raakt. Spreken we over gastarbeiders, migranten, vreemdelingen of allochtonen?

Met een andere kijk op een zaak, worden de talige bordjes ook verhangen. Het spreken in termen van gastarbeiders in de jaren vijftig van de vorige eeuw ging nog uit van de veronderstelling dat de Turken, Marokkanen en andere arbeidsmigranten weer na enkele jaren terug zouden keren naar het land van herkomst. Die veronderstelling bleek niet te kloppen. Een probleem wordt in ene nieuw discours dus gheredefinieerd in nieuwe termen: oorzaak-gevolg, doelen en effecten; goed en kwaad (zie de rapporten van de commissie-Blok).

Niveaus

Een *beleidsdiscours* kent volgens Hajer (2000) drie niveaus of lagen:

- *epistemische motieven*;
- *beleidsvocabulaires*;
- *verhalen of story lines*.

Epistemische motieven zijn talige uitdrukkingen die ons 'positief onbewuste' beheersen. Denk aan een woorden als een 'beleidsnetwerk'. Een beleidsvocabulaire bestaat uit concepten die zijn uitgedacht om inhoud te geven aan een specifiek beleidsprogramma. Denk aan het concept van de ecologische hoofdstructuur (EHS) in een natuurgebied, 'compacte stad' of Vinexlocatie. Rondom de EHS bevindt zich een geheel van begrippen en termen.

Verhalen zijn niet alleen lijnen in denken in een beschouwing die orde scheppen in chaos, maar ze bepalen ook wat de inzet is van een conflict. Het zijn *zingevingskaders*.

'Discoursen hebben geen eigen leven'. 'Reproductie van een discours vindt plaats via het *strategisch gedrag* van allerlei actoren in de diverse praktijken' (2000: 19). Wie een discours analyseert, zal kijken naar de taal en daarmee naar begrippen waarmee de deelnemers elkaar bestrijden of het eens zijn maar ook naar de positioneringen: wie mag meedoen in de discussie en wie niet? Hoe interpreteert men de uitdrukkingen zoals 'wat u wilt, is niet meer van deze tijd' of 'dit polderoverleg moeten we zo niet meer doen'. Er wordt door de *arenatoetreding* open te stellen of te sluiten macht uitgeoefend.

Analyse

De drie lagen van een discours zijn te analyseren. Men kan bijvoorbeeld het beleidsvocabulaire bekijken van de Derde of Tweede Nota voor de Ruimtelijke Ordening. Het is ook mogelijk om discoursen met elkaar *te vergelijken*. Denk aan twee interpretaties van een zelfde beleidsprogramma.

Kern

Hajer wil niet zozeer kijken naar vragen als 'wie beslist' of 'wie wat krijgt' in het openbaar bestuur, maar naar de praktijken. Hij schrijft:

'Ik zoek naar de wijze waarop het politiek proces via bepaalde praktijken vorm krijgt, welke actoren in deze praktijken macht uitoefenen en op welke manier, welke domeinen via deze discursieve machtsvorming object worden van overheidsbeleid en

welke hier ook van gevrijwaard blijven, welke vraagstukken worden uitgelicht en welke maatschappelijke fenomenen dientengevolge juist in de schaduw blijven staan’.

Hij wil dus bijvoorbeeld, het is ons voorbeeld, kijken naar hoe de besluitvorming rond behandeling van patiënten gaat voor en na de invoering van diagnose-behandelcombinaties (dbc's), en daarmee hoe zorgverzekeraars zich opstellen, welke keuzen patiënten maken, hoe artsen daarmee omgaan, hoe de verantwoording geschiedt en wat het verder betekent voor ziekenhuisdirecties. Hij wil dus kijken naar hoe een poging om de kosten in de gezondheidszorg via dbc's te beperken en beheersen uitwerkt *in vocabulaires over concrete praktijken*. Het gaat hem om concrete praktijken waarin identiteit gestalte krijgt.

Dynamiek

Het openbaar bestuur is een discursieve orde die gestalte krijgt in talig (discursief) handelen in zogenaamde discourscoalities (met het niveau van motieven, vocabulaires en verhalen). Discourscoalities veranderen in de tijd (paradigmashift). Als, om een voorbeeld te geven, de transnationale discourscoalities over de Europese ruimtelijke ordening veranderen, kan dat lokaal doorwerken, meent Hajer (zie Handboek Beleidswetenschap) die eerder ook schreef over ruimtelijke ordening. De duiding van omgaan met ruimte verandert en wie mee wil moet *de nieuwe metaforen in het beleidstaalspel*, zoals die gestalte krijgen in vocabulaires en praktijken, kennen. Wil men bijblijven dan zal men op recepties en in nota's de taal van de macht zien veranderen.

Neem de sector van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Daarin wordt in 2005 gesproken over *educational governance* om de verhouding tussen colleges van bestuur en raden van toezicht in te richten (rapport van de commissie-Meijerink).

Identiteit

Is discoursanalyse relevant in verband met de analyse van identiteitsgevoelige onderwerpen? Hajer richt zich hierop met name.

Diverse vernieuwingspogingen in het voortgezet onderwijs hebben niet gebracht wat ervan verwacht werd. Het vmbo bleek anno 2004 geen groot succes. De politieke veranderaars hebben door de beleidsveranderingen de *identiteit* van tal van onderwijsorganisaties miskend en/of negatief beïnvloed. Dat is verkeerd. Hajer (2000: 31) vraagt daar aandacht voor.

Identiteit moet weer een criterium worden dat serieus genomen wordt, zo stelt hij. 'Politiek en bestuur gaat over identiteit en beleid dat identiteiten miskent, is gedoemd te mislukken. Om identiteit te behouden of vernieuwde identiteit te bewerkstelligen, is meedenken en meewerken vanuit de samenleving nodig, van beroepsgroepen van professionals, zoals leerkrachten, en anderen. Veranderingen in het onderwijs moeten dus niet door een ministerie over het land worden uitgestort; ze moeten niet worden opgedrongen. De onzekerheid rond vraagstukken is immers groot en in die gevallen is een *gedeelde identificatie met beleidsinterventies* nodig om uit te komen bij succesvol beleid. Directies en leerkrachten moeten meedenken over eventuele veranderingen.

Dat veronderstelt dat door overheidsbestuur 'nagedacht wordt over de identiteit' van betrokken actoren. Derhalve is aandacht nodig voor *culturele verbondenheid*, voor wat hun kerncompetenties zijn en voor wat hen *dierbaar* is, en voor processen van *zingeving* in arbeid. Hier en daar ziet Hajer 'potentiële ateliers voor identiteitsontwikkeling en culturele ontwikkeling'.

6 Toepassingen van discoursanalyse: enkele voorbeelden

In Nederland hebben Aarts en Te Molder (1998) zich ingelaten met discourses over natuur, heeft Frouws (1998) zich bezig gehouden met discourses op het vlak van plattelandontwikkeling, Willemijn Dicke (2000, 2001) met discourses in watermanagement, Zwanikken (2001) op het terrein van 'ruimte als voorraad', Joost Tennekes (2005) op het gebied van ontwikkelingsbeleid terwijl Van Latesteijn (2001) de Zuidvleugel van de Randstad in termen van discourses bekeek. Ook het werk van Henri Goverde (2000) staat af en toe in dit teken. Plattelandontwikkeling is een voorbeeld van een problematiek die zich leent voor discoursanalyse. Dat geldt ook over het omgaan met natuur.

Het Rathenau Instituut doet veel op dit gebied. Een voorbeeld is het rapport uit 2001 'Hoe oordelen we over de veehouderij?'. Hier is denkbaar dat een verhaal wordt geformuleerd of gereconstrueerd vanuit dierenwelzijn versus een economisch verhaal. Discourses bestaan ook over digitale identificatie; over gentechologie; over wachtlijstproblematiek.

Toepassing (1): rurale ontwikkeling

Een discours (dus een ensemble van ideeën, concepten en categorisering) bestaat niet op het individuele niveau maar op sociaal niveau. Vandaar dat een discours betekenis kan hebben in het kader van collectieve actie (Goverde, 2000:57). Een discoursanalyse kan de strijd om de hegemonie van ideeën, concepten en categorisering rond en in beleidsvelden verduidelijken. Een discoursanalyse kan behulpzaam zijn om te begrijpen waarom een bepaalde notie van rurale ontwikkeling dominant wordt en als gezaghebbend wordt beschouwd terwijl andere zienswijzen in diskrediet geraken. Wie bijvoorbeeld paradigmaveranderingen wil opsporen in het nationale verkeersveiligheidsbeleid heeft baat bij de discourscoalitiebenadering.

Frouws (1998: 58-63) richtte zich op de herdefiniëring van het platteland. De Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) publiceerde verschillende discourses met betrekking tot stad-landrelaties. Hidding e.a. (1998) geven vijf discourses. Dat zijn bij hem geconstrueerde verhalen die signalen leveren tegen het klassieke dominante verhaal van de scheiding van stad en platteland. Hij noemt onder meer als discours: 'stad en land als tegenpolen'; 'stad en land als netwerk van activiteiten'; 'stad en land als ecosystemen'; 'stad en land als stelsel van plekken'; 'stad en land als vastgoed'.

Frouws kwam met de volgende parallel voorkomende discourses:
agri-ruralist discourse, utilitarian discourse en hedonist discourse.

Deze discourses zijn overwegend praktijken van beleidsvoerders. De hoofdlijnen hiervan zijn door Goverde (2000) samengevat. We geven die hier met enkele schetsen in eigen woorden weer.

a) De *agri-ruralist* benadrukt, kort gesteld, de centrale rol van de boeren in het proces van vernieuwing van het platteland. De *sociale dimensie* vormt de kern uit dit discours. De waarden van het platteland, zoals open ruimte, erfgoed, natuurlijke hulpbronnen, landschap, vinden hun basis in de samenwerking tussen mens en natuur. Boeren vervullen met name een essentiële rol bij het bewaren van de identiteit van het platteland, in de voedselproductie op niveau en in het tegemoet komen aan verlangens om het aantrekkelijke platteland te behouden. Rurale gebieden moeten een wederopleving kennen. Die is mogelijk door een endogene ontwikkeling en zelfregulering. Zie daar dit discours, dat een lofprijzing is op rurale gemeenschappen.

b) Het *utilitarian discourse* benadrukt iets anders, namelijk de *economische dimensie* van plattelandsonwikkeling. Landschapsbescherming biedt mogelijkheden om voordeel te halen uit het landelijk gebied. Het platteland is een geheel van markten, zoals op het terrein van wonen, recreatie, aantrekkelijke landschappen, hightech landbouw. Plattelandsonwikkeling moet verbonden worden met deze verschillende markten. Dit sterk economisch gericht denken sluit aan bij de traditie van ruilverkavelingen, inpolderen, exploitatie en commercialisering van het landelijk gebied.

c) Het *hedonistisch discours* accentueert de *culturele dimensie* van het platteland, tot uiting komend in de schoonheid van gebieden en natuurwaarden. Dit discours vertolkt als het ware de stadse kijk op plattelandsonwikkeling maar heeft wortels in de natuurbescherming.

Wie van de plattelandsbewoners gedraagt zich hoe, in termen van deze discourses?

Tweederde van de overigens pluriforme groep van varkenshouders werd in 2000 in de hoek van het agri-ruralist discours geplaatst. Ondernemers met grote bedrijven bleken vooral te situeren in de hoek van het utilitaire discours. Het hedonistisch discours is sterk aanwezig bij natuurbeschermingsorganisaties (Goverde, 2000: 60).

De discourses van Frouws en andere die voorkomen op het terrein van rurale ontwikkeling zijn *intellectuele constructies van onderzoekers*. Die hebben het voordeel dat ze goed zicht geven op 'de complexiteit van het besturingsvraagstuk'. 'Er is geen sprake van vaste hegemoniale verhoudingen' (Goverde, 2000: 60).

Wat valt er nog meer over te zeggen?

De discourses maken ook duidelijk dat als het discours van stad en platteland als vastgoed *de hegemonie* zou verwerven dit vergaande ruimtelijke consequenties zou hebben, bijvoorbeeld voor het Groene Hart.

Een tweede aspect is: wat is gemeenschappelijk in alle discourses? Die vraag is voor beleidsvoerders van belang die nastreven om consensus te bereiken.

Een derde aspect: vergt het bestaan van uiteenlopende discourses die elk geen hegemonie hebben sterk uiteenlopende manieren van overheidsoptreden? We laten deze vraag hier voor wat die is, maar tekenen aan dat deze wel aan de orde was (Goverde, 2000: 63).

Toepassing (2): discoursanalyse van de watersector

Willemijn Dicke verrichtte een zgn. narratieve analyse van de watersector. Zij ziet twee dominante verhalen: de Ecologische Kringloop en het Economisch Rationalisme. Deze verhalen botsen met elkaar en zijn de kiem voor conflicterende beoordelingen van het bestuurlijk vermogen van de watersector. Zij betoogt dat een *metabeleidsverhaal* deze tegenstelling kan wegnemen. Daarmee doet ze een poging een nieuw verhaal te agenderen dat de oude tegenstelling 'oplost'.

Welke begrippen gebruikt ze?

Narrative. Dicke maakt duidelijk dat een narrative een verhaal is. Een verhaal bestaat uit een *opeenvolging van gebeurtenissen*, waarbij een gebeurtenis is gedefinieerd als een overgang van de ene naar de andere toestand.

Een verhaal kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld die van een schriftelijk betoog of een film. In een verhaal kan verslag gedaan worden van hoe iets is of is veranderd of heeft kunnen

gebeuren. In de praktijk is een verhaal meestal niet beperkt tot een document of een wet. Allerlei *brokstukken maken samen een verhaal* (als een puzzle).

Verhoog als subgenre. Een verhoog duidt Dicke aan als een subgenre van een verhaal. Een verhoog is een verhandeling of opstel van betogende aard. Een discours is *méér* dan een verhoog. Een discours is een *ensemble* van ideeën, concepten, categorisering die zich voordoen in concrete praktijken waaraan mensen betekenis voor zichzelf toekennen. Een discours van besturen *omvat dus meer dan alleen verhalen*. Praktijken worden er ook toe gerekend. En zo meer.

7 *Waarom beleidsverhalen?*

Waarom nu beginnen aan een denkproces in termen van ‘policy narratives’ (Roe, 1994), dus van beleidsverhalen. Dat is nuttig omdat in veel situaties betrokkenen het niet eens zijn over een verschijnsel, de oorzaken van iets, de ernst ervan en de gevolgen, noch over de oplossingen. Neem het voetbalvandalisme. De KNVB kwam daarover in de jaren tachtig en negentig met suggesties maar de korpschefs dachten daar heel anders over en de korpsbeheerders en de minister van Binnenlandse Zaken weer anders. Wat de een als probleem ziet, beschouwt de ander helemaal niet als probleem. Dan is het goed om te proberen de kijk op de materie te clusteren tot enkele verhalen. Om daarna te proberen deze verhalen te overstijgen in een nieuwe aanpak (‘frame’). Zo ook volgens Dicke in de watersector. Biedt meer marktwerking hier een oplossing om meer vermogen te genereren in de watersector?

Zij komt dus met twee dominante verhalen en een overstijgend verhaal. Dat laatste typeert Dicke als Eco-pragmatisme.

8 *De betekenis van discoursanalyse volgens Hajer*

Ik keer terug naar de discourse-analyse. Ik zie een aantal voordelen aan de denktrant van Hajer.

1) Voor het begrijpen van controverses.

Er is op diverse gebieden van beleid regelmatig sprake van strijd om de hegemonie van planconcepten, ideeën en besturingsaanpakken. Hajer blijkt veel oog hiervoor te hebben, en daarmee voor *posities en waardeoriëntaties* bij controverses in beleidsnetwerken. Zijn aanpak heeft nut voor het in kaart brengen van dergelijke vraagstukken maar niet voor het aanpakken of beoordelen van eenvoudige vraagstukken, die doorgaans vanuit een ambtelijk apparaat kunnen worden aangepakt. Het denken van Hajer over beleidsvocabulaires heeft dus betekenis voor het beoordelen van beleid gericht op complexe veranderingen.

2) Voor identiteitsgevoelige strijdpunten.

Een tweede voordeel van de discoursanalyse is dat er aandacht komt voor de verhalen (‘frames’ in de woorden van Korsten of Rein & Schön), voor de confrontatie van verhalen en voor concrete praktijken, voor de wijze van omgaan met identiteiten en de eventuele miskennis daarvan, voor onzekerheid en voor de organisatie van het meedenken, voor gedeelde waarden.

Wie zo kijkt, zou een beleid gericht op verandering in het voortgezet onderwijs kunnen beoordelen. De discoursanalist zal dan grote belangstelling aan de dag leggen voor de beleidsvocabulaires en voor de concrete praktijken in scholen. Hoe handelen leraren en leerlingen? Kunnen ze werken in het vigerende onderwijsstelsel? Het nieuwe aan het denken

van Hajer is dat hij expliciet aandacht vraagt voor *zingeving* en van *identiteitsbehoud en – verandering* een beoordelingspunt maakt (in deze lijn ook Yanow). Vanuit de discoursanalyse is het mogelijk om vast te stellen of ‘Fremdkörper’ een organisatie komen binnendringen die eigenlijk niet met de primaire taak van een organisatie van doen hebben. Een discoursanalyse zal meedogenloos aan de kaak stellen als een overheid bij wijze van spreken een slagersfirma ook koekjes wil laten bakken of wasmachines wil laten verkopen. Immers, wasmachines passen niet in het verhaal van de slager.

3) *Van de ene discourscoalitie naar een andere?*

Het denken in termen van discourses heeft volgens mij - meer specifiek gezien - ook nut omdat deze aanpak de aandacht vestigt op *de manier waarop bestuurders met andere stakeholders en niet-georganiseerden kunnen proberen van de ene discourscoalitie in de andere te komen*. En de beoordeling daarvan. Politiek als vormgeving van een gedeeld idee dus. Zo heeft een voormalig hoofdstedelijk burgemeester jaren geleden geprobeerd om meer zicht op en ideeën voor de gewenste toekomst van de stad te genereren en zelfs een nieuwe ‘coalitie’ te beproeven door stadhuisbijeenkomsten te houden met vertegenwoordigers van onder meer het bedrijfsleven. Hij was van mening dat de oude verbinding tussen bestuur en bedrijfsleven niet zinvol meer was. Bedrijven dreigden de stad de rug toe te keren. Het was nodig elkaar beter te verstaan en te zoeken naar ‘nieuwe’ eensgezindheid (Hajer, 1989)..

4) *Vergelijking van vocabulaires.*

Ideeën voor de toekomst en ‘argumentatie als interactie’ zijn in de discoursanalyse en bij het vergelijken van discourses van belang. Wie meent dat een wijze van zien en denken in termen van discourscoalities en concrete interactieve, democratische, praktijken ongeveer gelijk staat aan pogingen tot consensusvorming onder leiding van een procesmanager miskent het belang van *uitsluiting* in debatten en *gemiste identificatie* van burgers.

Kritiek

De volgende kritiekpunten zijn te formuleren.

1) Een eerste kritiekpunt is dat reflectie op *identiteit* lastig is. De socioloog Laeyendekker betoogt in zijn Amsterdamse oratie uit 1974 dat het begrip identiteit vrijwel onbruikbaar is maar zover wil ik niet gaan. Echter, men dient nader te bepalen wat onder identiteit te verstaan, wil men het begrip gebruiken ter beoordeling van overheidsbeleid. Dat dit mogelijk is, laat Hajer wel zien.

2) Discoursanalyse is nuttig bij het ontrafelen van beleidscontroversen met identiteitsgevoeligheid. De aanpak is niet voor het doorgronden of beoordelen van alle beleidsproblemen even nuttig. Men moet dus de grenzen zien van de aanpak. Maar zoals gebleken is: de discoursanalyse is toe te passen bij onderwerpen als o.a. natuurbeleid, rurale ontwikkeling, ‘good governance’ als concept in ontwikkelingsbeleid (Tennekes), watermanagement.

3) Een derde probleem in het denken over discourscoalities is dat dit denken tendeert naar het waarnemen van *elitegedrag*, en gedrag in *talige acties* van een *voorhoede*. Hajer spreekt ook over ‘ateliers’. Het is mogelijk dat de praktijk vraagt om ‘nieuw’ beleid maar wordt dat nieuwe in een taal gegoten die gedeelde identificatie in *bredere* kring tot stand brengen? (Hajer, 2000: 25). Het gaat hier om meer dan een communicatieprobleem, namelijk om identiteitgenererende verhalen. In welke nieuwe politieke ruimten wordt gepoogd die verhalen te laten ontstaan? De taak waarvoor Hajer zich gesteld ziet, is geen eenvoudige omdat politici

heden ten dage moeite hebben om openingen en experimenteeruimte te bieden voor een perspectiefvolle democratische dialoog die verder gaat dan een herbevestiging van oude representatief-democratische instituties. Politieke partijen zijn amper in staat zelf een nieuwe vertoog te ontwikkelen over zaken als pakweg de bestrijding van voetbalvandalisme, orgaandonorschap, omgaan met gentechnologie, een kijk op de toelaatbaarheid van kernenergiecentrales.

Wil politiek als vormgeving kansen krijgen dan moeten wel tal van condities in het perspectief van de deliberatieve democratie vervuld zijn. Hajer (2000: 33) meent dat een nieuwe ethiek tussen representatieve organen en ambtenarij nodig is. Er is een heldere koppeling nodig tussen maatschappelijk debat en politieke besluitvorming, iets dat ook door de Raad voor het openbaar bestuur in *'Het primaat in de polder'* benadrukt is. Interactief bestuur is dus alleen onder voorwaarden een succes.

Literatuur

- Aarts, C., Democratische vernieuwing 1976-1996, in: Openbaar Bestuur, mei 1996, pp. 6-11.
- Aarts, M. en H. te Molder, Over natuur gesproken – Een discoursanalytische studie van een debat, Rathenau Instituut, SDU, Den Haag, juni 1998.
- Arendsen, G. & A.F.A. Korsten, Ontwikkeling van het technologisch innovatiebeleid: instrument en evaluatie, in: Beleidsanalyse, 1997, nr. 4.
- Arendsen, G. & A.F.A. Korsten, Technologisch innovatiebeleid: continuïteit en verandering, in: Beleidswetenschap, 1996, nr. 5.
- Arendsen, G.P. en A.F.A. Korsten, Van begin naar beleidseinde – Recente literatuur over beleidsdynamiek en beëindiging, in: Bestuurskunde, 2000, nr. 8, pp. 386-392.
- Baumgartner, R. & B.D. Jones (eds.), Policy Dynamics, The University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Baumgartner, R. & B.D. Jones, Agendas and instability in American Politics, The University of Chicago Press, Chicago, 1993.
- Beck, U., M. Hajer & S. Kesselring (Hrsg.), Der unscharfe Ort der Politik – Empirische Fallstudien zur Theorie der reflexieven Modernisierung, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1999.
- Bekke, H., Duurzaamheid en dynamiek – Over het nut van het veranderen van instituties en organisaties, Leiden, 2003.
- Bennett, C.J. & M. Howlett, The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change, in: Policy Sciences, 1992, pp. 275-294.
- Bras-Klapwijk, R.M., Life cycle assessments in public policy processes - Towards sound discussion instruments, Delft, 1999 (diss.).
- Bressers, J.Th.A. en L.J. O'Toole, The selection of policy instruments: a network-based perspective, in: Journal of Public Policy, vol. 3, 1998, nr. 3, pp. 213-239.
- Bressers, J.Th.A. en M.M. Kuks, Governance patronen als verbreding van het beleidbegrip, in: Beleidswetenschap, jrg. 15, 2001, nr. 1, pp. 76-103.
- Bressers, J.Th.A. en P.J. Klok, De inhoud van beleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, Kluwer, Alphen, 2008, pp. 181-2004.
- Brewer, G. & P. DeLeon, The foundations of policy analysis, Homewood, 1983.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten e.a. (red.), Grote projecten, Samsom, Alphen, 1996.
- Commissie-Duivesteijn, Grote projecten uitvergroot – Een infrastructuur voor besluitvorming, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Commissie-Duivesteijn, Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Daniels, M., Implementing policy termination: health care reform in Tennessee, in: Policy Studies Review, herfst/winter 1995/1996.
- Daniels, M., Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools, in: Policy Sciences, december 1995.

- Daniels, M., Symposium: public policy and organization termination, in: *International Journal of Public Administration*, december 1997a.
- Daniels, M., Terminating public programs: an American paradox, M.E. Sharpe, Armonk, 1997b.
- DeLeon, P. de, Policy evaluation and program termination, in: *Policy Studies Journal*, april 1983, pp. 631-647.
- DeLeon, P., Afterward: the once and future state of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, december 1997.
- DeLeon, P., Policy termination as a political phenomenon, in: D.J. Palumbo (ed.), *The politics of program evaluation*, Sage, Beverly Hills, 1987, pp. 173-202.
- DeLeon, P., The stages approach to the policy process. What has it done? Where is it going?, in: Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, 1999.
- Denters, S., 1997 en 1996: Reorganisatie binnenlands bestuur, in: *Openbaar Bestuur*, 1996., nr. 6, pp. 31-36.
- Dicke, W., *Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam, 2001.
- Dicke, W., Narratieve analyse van de watersector, in: Nelissen, N.J.M. e.a. (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 77-103.
- Dijking, G., M. Hajer, e.a., *De Zuidvleugel van de Randsstad: instituties en discoursen*, AME, Amsterdam, 2001.
- Dryzek, J.S., *The Politics of the Earth – Environmental Discourses*, Oxford, 1997.
- Eberg, J. e.a. (red.), *Leren met beleid*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1996
- Eberg, J. en H. van de Graaf, De meerwaarde van makelaarschap: over innovatie in beleidsmanagement, in: *beleidswetenschap*, jrg. 14, 2000, nr. 4, pp. 359-380.
- Eberg, J., *Waste Policy and Learning*, Eburon, Delft, 1997.
- Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf*, Eburon, Delft, 1999.
- Ellis, C., Policy termination: a word to the wise, in: *Public Administration Review*, 1983, pp. 352-357.
- Ellis, R. & M. Thompson (eds.), *Culture Matters – Essays in honour of Aaron Wildavsky*, Westview Press, Boulder, 1997.
- Fischer, F. & J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke UP, Londen, 1993.
- Fischer, F. & M. Hajer (eds.), *Living with Nature – Environmental Politics as Cultural Discourse*, Oxford, 1999.
- Fischer, F., *Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford UP, Oxford, 2003.
- Frantz, J., The high cost of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, december 1997.
- Frouws, J., *Mest en macht*, Wageningen, 1993 (diss).
- Frouws, J., The Contested Redefinition of the Countryside; an Analysis of Rural Discourses in the Netherlands, in: *Sociologica Ruralis*, vol. 38, 1998, nr. 1, pp. 54-68.
- Geul, A., *Pragmatisme en pragmatiek – Perspectieven op beleidsconstructie*, Lemma, Utrecht, 2006.
- Goverde, H., Waardeconflicten over rurale ontwikkeling, in: Nelissen, N. e.a. (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 43-76.
- Graaf, H. van de, *Beleidsbeëindiging en leren – De dynamiek van beëindiging van de WIR*, in: *Bestuurskunde*, 1993, nr. 3.
- Greenwood, J., The succession of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, december 1997.
- Grin, J., *De politiek van omwenteling met beleid*, VossiusPers UvA, Amsterdam, 2004.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the Network society*, Cambridge UP, Cambridge, 2003.
- Hajer, M. & W. Zonneveld, Spatial planning in the network society – Rethinking the principles of planning in the Netherlands, in: *European planning Studies*, vol. 8, 2000, nr. 3, pp. 340-357.
- Hajer, M., Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in Great Britain, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke UP, Durham, 1993, pp. 43-77.

- Hajer, M., Infrastructuur als discursieve politiek: de 'Transeuropese Netwerken' nader beschouwd, in: Abma, T. en R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 382-393.
- Hajer, M., Policy without Polity: Policy Analysis and the Institutional Void, in: *Policy Sciences*, vol. 36, 2003, nr. 3, pp. 175-195.
- Hajer, M., *Politiek als vormgeving*, Amsterdam, 2000 (oratie).
- Hajer, M.A. & D. Laws, Ordering through Discourse, in: Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 251-269.
- Hajer, M.A., Discourscoalities in politiek en beleid, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-263.
- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*, Oxford, 1993.
- Hajer, M.A., Transnational networks as Transnational Policy Discourse, in: Faludi, A. & W. Salet (eds.), *The Revival of Strategic Planning*, KNAW/M. Nijhoff, Dordrecht, 2000.
- Hall, P., Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-learning in Great Britain, in: *Comparative Politics*, april 1993, pp. 275-296.
- Hall, P., Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy making in Britain, in: *Comparative Politics*, 1993, pp. 275-296.
- Heffen, O. van, P. Klok en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 1996.
- Hendriks, F., *Beleid, cultuur en instituties – Het verhaal van twee steden*, DSWO Press, Leiden, 1996.
- Hidding, M., J. Wissershof en D.B. Needham, *Stad en land; een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek*, NRLO-rapport nr. 98/17, Den Haag, 1998.
- Hogwood, B. & B. G. Peters, *Policy Dynamics*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1983.
- Hogwood, B.W. & B.G. Peters, *The pathology of public policy*, Clarendon Press, Oxford, 1985.
- Hogwood, B.W. & L. Gunn, *Policy analysis for the real world*, New York, 1984.
- Hood, C., *The Art of the State – Culture, Rhetoric and Public Management*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen, 2003.
- Hoogerwerf, *Politiek als evenwichtskunst*, Samsom, Alphen, 1995.
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Howlett, M. & M. Ramesh, *Studying public policy – Policy cycles and policy subsystems*, Oxford University Press, 2003 (1995).
- Hulsen, P. en R. Reussing (red.), *Keuzen maken: Nederland tussen 1976 en 1996*, Twente UP, Enschede, 1996.
- Hupe, P.J., *Overheidsbeleid als politiek – Over de grondslagen van beleid*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- John, P., *Analysing Public Policy*, Continuum, Londen, 2000 (1998).
- Jong, P.de, A.F.A. Korsten en I.M.A.M. Pröpper (red.), *Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren*, Vuga, Den Haag, 1997.
- Jordan, G., Indirect causes and effects in policy change: the Brent Spar case, in: *Public Administration*, vol. 76, winter 1998, pp. 713-740.
- Kalders, P., *Besturen op termijn – Tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*, Eburon, Delft, 1998.
- Kalders, P., Verleden en toekomst van het onderzoek naar 'beleid en tijd', in: *Beleidswetenschap*, jrg. 14, 2000, nr. 2, pp. 152-174.
- Kaufman, H., *Are government organizations immortal?*, Washington, 1976.
- Kingdon, J., *Agendas, alternatives and public policies*, Harper Collins, New York, 1995 (1984).
- Kirkpatrick, S. e.a., The policy termination process. A conceptual framework and application to revenue sharing, in: *Policy Studies Review*, voorjaar 1999.
- Kleistra, Y., *Hollen of stilstaan – Beleidsveranderingen bij het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken*, Eburon, Delft, 2002.
- Knaap, P. van der, A. Korsten, K. Termeer en M.J.W. van Twist (red.), *Trajectmanagement – Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Korsten, A. & E. Polman, Barrières bij beleidsbeëindiging overwonnen?, in: *Bestuur*, mei 1985, nr. 5.
- Korsten, A., Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 1.

Korsten, A., De uitvoering van beleidsbeëindiging, in: Bestuurswetenschappen, 1983, nummer 1.

Korsten, A., Steun voor beleidsbeëindiging – De les van de mijnsluiting, in: Bestuur, april 1988, nr. 4.

Korsten, A.F.A. en A.B. Ringeling, Beëindiging van beleid en strategische beleidsverandering, in: Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Samsom, Alphen, dec. 1994, E3120.

Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.

Korsten, A.F.A., Dynamisch bestuur- Beleidsbeëindiging, opvolging en vernieuwing, in: Knaap, P. van der, A. Korsten, K. Termeer en M.J.W. van Twist (red.), Trajectmanagement – Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering, Lemma, Utrecht, 2004, pp. 231-251.

Kuks, S.M.M., Water governance and institutional change, Universiteit Twente, Enschede, 2004.

Laeyendekker, L., Identiteit in discussie, Boom, Meppel, 1994.

Latesteijn, H.C. van, Hoe inspiratie georganiseerd kan worden – De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen, in: Stuurgroep toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid, Handorakel voor toekomstonderzoek, Lemma, Utrecht, 2001, pp. 61-69.

Laws, D. & M. Rein, Reframing practice, in: Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), Deliberative policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society, Cambridge UP, Cambridge, 2003, pp.172-209.

Ligteringen, J.J., The feasibility of Dutch environmental policy instruments, Universiteit Twente, Enschede, 1999.

Lulofs, K., H. Bressers en A. Boeren, Schokgolven in het openbaar bestuur na ‘Enschede’, Lemma, Utrecht, 2005.

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

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

Michael, E.J., Public Policy – The Competitive Framework, Oxford University Press, Oxford, 2006.

Namenwirth, J.Z. & H.D. Lasswell, The changing language of American values, Sage, Beverly Hills, 1970.

Namenwirth, J.Z. & R. Ph. Weber, Dynamics of culture, Allen and Unwin, Boston, 1987.

Namenwirth, J.Z., Wheels of time and the interdependence of value change in America, in: Journal of Interdisciplinary History, 1973, pp. 649-683.

Oude Vrielink, M. & O. van Heffen, Aaron Wildavsky: van beleidscriticus tot cultuuradept, in: Bestuurskunde, okt. 2000, nr. 6, pp. 276-285.

Parsons, W., Public Policy, Edward Elgar, Aldershot, 1993.

Parsons, W., Public policy, Edward Elgar, Aldershot, 1995.

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

Rathenau Instituut, Hoe oordelen we over de veehouderij?, Den Haag, maart 2001.

Rein, M. & D. Schön, Frame Reflection, Basic Books, New York, 1994.

Reussing, R., Nederland tussen 1976 en 1996: continuïteit en verandering op vijf beleidsterreinen, in: Openbaar Bestuur, okt. 1996, pp. 25-29.

Ridder, J. de, 1976-1996: Ruimtelijk beleid tussen continuïteit en verandering, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 6/7, pp. 11-15.

Roe, E., Narrative policy analysis, Duke University Press, Durham, 1994.

Roost, M.A.R. van, en H. Verheul, Mobiliteit in beleid – Oorzaken van de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid, in: Bestuurswetenschappen, 2002, nr. 1, pp. 31-45.

Sabatier, P., An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in: Policy Sciences, 1988, vol. 21, pp. 129-168.

Sabatier, P.A. & H.C Jenkins-Smith, The advocacy-coalition-framework, in: Sabatier, P. (ed.), Theories of the policy process, Westview Press, Boulder, 1999, pp. 117-168.

Sabatier, P.A. & H.C. Jenkins-Smith (eds.), Policy change and learning, Westview Press, Boulder, 1993.

Sabatier, P.A., Policy change over a decade or more, in: Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith (eds.), Policy change and learning, Westview Press, Boulder, 1993.

Sabatier, P.A., The advocacy coalition framework : revisions and framework for Europe, in: Journal of European Public Policy, jrg. 5, 1998, nr. 1, pp. 988-130.

Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection – Towards the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York, 1994.

Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection*, Basic Books, New York, 1984.

Schön, D., *Generative Metaphor: a Perspective on Problem-Setting in Social Policy*, in: Ortony, A. (ed.), *Metaphor and thought*, Cambridge UP, Cambridge, 1979, pp. 254-281.

Spek, E. van der, *Taal maskerade – Over beeldspraak, metaforen & vergelijkingen*, Kosmos, Utrecht, 1993.

Stuurgroep TNO, *Zijlicht op toekomstonderzoek*, Den Haag, 2001.

Tennekes, J., *Wat donoren zien in good governance – Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*, Enschede, 2005.

Thompson, M., R. Ellis & A. Wildavsky, *Cultural theory*, Westview Press, Boulder, 1990.

Throgmorton, J.A., *Planning as persuasive Storytelling: the rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*, University of Chicago Press, 1996.

Throgmorton, J.A., *The rhetorics of policy analysis*, in: *Policy Sciences*, vol. 24, pp. 133-179.

Torgerson, D., *Democracy through policy discourse*, in: Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge UP, Cambridge, 2003, pp. 113-138.

True, J.L., B.D. Jones & F. Baumgartner, *Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policy-making*, in: Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder, 1999, pp. 97-115.

Twist, M. van, *Verbale vernieuwing*, Vuga, Den Haag, 1995.

Veld, R.J. in 't, *De sturingsconceptie van Paars*, in: Becker, F. e.a. (red.), *Zeven jaar paars*, Wiardi Beckman Stichting / De Arbeiderspers, Amsterdam, 2001, pp. 164-197.

Veldheer, V., 1976-1996: veranderingen in het welzijnsbeleid, in: *Openbaar Bestuur*, febr. 1996, pp. 3-8.

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

Vries, J. de, *Paars en de managementstaat- Het eerste kabinet-Kok (1994-1998)*, Garant, Amersfoort, 2002.

Vries, M.S. de, *Het idee van beleidsgeneraties - Een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 13, 1999, nr. 3, pp. 207-231.

Vries, M.S. de, *Conjunctuurgolven in cultuur en beleid: 50 jaar volkshuisvesting*, in: Heffen, O. van, P. Klok en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 1996, pp.71-93..

Wagenaar, H., *Beleid als fictie: over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 24, 1997, nr. 1, pp. 7-21.

Wagenaar, H., *Het onbedoelde gebruik van beleid*, in: Aarts, L. e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1995.

Wagenaar, H., *Verhalen in de beleidspraktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 24, 1997, nr. 1, pp. 2-7.

Yanow, D., *Accessing local knowledge*, in: Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge UP, Cambridge, 2003, pp. 228-247.

Yanow, D., *Conducting Interpretative Policy Analysis*, Sage, Londen, 1999

Yanow, D., *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Action*, Georgetown UP, Washington, D.C., 1993.

Yesilkagit, K., *Policy change under military rule – The politics of the clergy-training colleges in Turkey*, Leiden, 2001 (diss.).

Zwanikken, T., *Ruimte als voorraad – De consequenties van discoursen rondom 'ruimte als voorraad' voor het rijks ruimtelijk beleid*, Nijmegen, 2001 (diss.).