

Padafhankelijkheid

Hoe te begrijpen dat veel beleid nagenoeg hetzelfde blijft?

Prof.dr. Arno F.A. Korsten, 1 nov. 2015/ update 28 jan. 2016

Kleine stappen

Beleidsverandering is vaak in een *incrementeel jasje* gestoken. Dan is de verandering van beleidsinhoud een proces van *kleine stapjes*, al of niet onder invloed van feedback na evaluatie en/of van bewust op gang gebrachte leerprocessen. Wie een pannenkoek wil bakken met dezelfde ingrediënten maar slecht bij een onderdeel een interventie pleegt, loopt het risico (of de kans) toch weer nagenoeg dezelfde pannenkoek te krijgen.

Studies over kleine stappen in het veranderen van beleid zijn er volop. Howlett c.s. (2009) geven een overzicht. Zij maken duidelijk dat *'minor changes occur because the general configurations of existing policy processes (...) do not change substantially between iterations of the cycle'* (2009: 200).

Zij bedoelen dat er veel beleid (nagenoeg) hetzelfde blijft als gevolg van het feit dat beleid vaak in wetten is gestold. Deze wetgeving is verstrengeld met andere wetgeving ('Vernetzung' zeggen Duitse bestuurskundigen) en wellicht het gevolg van Europese initiatieven. Dan bestaat er geen vrijheid voor een staat om een wet zo maar te schrappen of te vervangen alsof er geen afspraken liggen.

Er zijn doorgaans ook gevestigde belangen als gevolg waarvan beleid tot stand kwam en die er belang bij hebben dat het bestaande beleid blijft bestaan. Deze *'vested interests'* verzetten zich ook tegen radicale inbreuken.

Bovendien wordt er door een kabinet of ander bestuurscollege veel beleid geërfd. Dat beleid is ooit ontstaan als compromis binnen een coalitie van meerdere partijen en vanuit het parlement geamendeerd. Een volgend kabinet neemt dat beleid over, vaak zonder een expliciet besluit. Wat je erft, gooi je niet zo maar weg. Ook hier zijn er vanuit de politieke arena belangen en overwegingen tegen een radicale breuk in de vorm van beleidsbeëindiging of beleidsopvolging.

Bestending van beleid en kleine aanpassingen zijn ook gangbaar omdat de *'policy window'* er niet is voor juist een aanpassing. Kabinetten kennen prioriteit toe aan andere thema's.

Hebben incidenten dan wel invloed? Zoals wel gezegd wordt naar aanleiding van het optreden van een onderzoekscommissie die een onderzoek deed naar een incident: er is even opschudding en aandacht, er komt misschien een niet bindend protocol of iets dergelijks en daarna schiet iedereen weer in dezelfde modus. Beleid verandert dus niet makkelijk, stabiliteit is dominant.

Wie denkt aan kleine veranderingen beseft: *de historie doet ertoe* ('history matters') zoals de oude begroting de beste voorspeller is voor de volgende (Wildavsky). In dit verband valt de term *'padafhankelijk gedrag'*.

Padafhankelijke routing: niet van het pad af kunnen

Wie stabiliteit van beleid wil verklaren, kan terecht bij de theorievorming over padafhankelijkheid. Kay stelt in zijn boek *'The Dynamics of Public Policy'* (Kay, 2006: 37): *'At the heart of any account of path dependency is stability'*.

Wat is dat, padafhankelijkheid? Wie eenmaal een weg is ingeslagen kan niet meer terug. De chauffeur zit gevangen in eerdere keuzen. Wil men wat anders, dan is er veel wat zich verzet tegen verandering. Vanuit padafhankelijkheid is dat te begrijpen. Elke chauffeur die wel eens op een verkeersweg met de auto rijdt, begrijpt dit. Langs de weg stoppen kan, maar terugkeren niet meer. Af en toe zal er een afslag te volgen zijn, maar niet zelden is dat vele kilometers verderop pas mogelijk. Dat is het dan.

'Path dependency' is een algemeen concept dat gebruikt wordt door economen, sociologen en anderen (Howlett e.a. 2009; zie verder publicaties van Wilsford en Pierson). Padafhankelijkheid is het proces waarbij gebeurtenissen of keuzen uit het verleden van invloed zijn op de loop van latere ontwikkelingen, vooral doordat bepaalde keuzemogelijkheden (nagenoeg) uitgesloten zijn. Hoe moeten we dit verder zien?

Net als bij een echt pad zijn er wel ergens kruispunten of rotondes, ofwel alternatieven, waar een bepaalde keuze een zeer grote invloed kan hebben op het verdere verloop van het proces. Denk aan keuzemogelijkheden bij de coalitievorming en de opstelling van een nieuw regeerakkoord (hier is de policy window). Omkeren is daarna niet of nauwelijks meer mogelijk. Bijgevolg, er volgt een stabiele(re) fase. Dankzij de positieve terugkoppelingsfactor ('aardige route') wordt de eenmaal gekozen ontwikkeling verder gecontinueerd.

Het meest kenmerkend voor padafhankelijke processen is dat ze *ondanks* de centrale rol van terugkoppeling ('wat is de goede afslag') *verdere* keuzen beperken of onmogelijk maken. De overgang naar de stabiele fase verloopt met andere woorden volledig of sterk afhankelijk van de bij de rotonde genomen beslissing. Padafhankelijke processen zijn daarmee *niet zelfcorrigerend*. Ze scheppen procedures en routines via welke bepaalde alternatieven bij de overheid *niet* meer in beeld komen (Howlett e.a., 2009: 200). Na een keuze zit men in een eigen geestelijke gevangenis. Jammer, maar zo is het.

Padafhankelijkheid doorbreken

Padafhankelijkheid kan doorbroken worden door een *ernstige crisis* (calamiteit) of een slagboom te plaatsen in beleid, dus door een *sunset-formule* toe te passen. Een crisis zoals een vuurwerkcramp stelt het bestaande beleid zwaar ter discussie. Dan komt er een commissie (Oosting) en wordt in kaart gebracht wat fout ging, wat beter moet en hoe.

Een 'sunset' houdt in dat er een valblijconstructie wordt gekozen (horizonbepaling in wet). Het beleid loopt tot moment x en dan stopt het, tenzij besluitvormers besluiten om het beleid na evaluatie alsnog voort te zetten. Dan gaat de slagboom omhoog.

Er is ook nog een andere mogelijkheid: de slagboom plus rotonde. Dan ben je gedwongen om te stoppen voot de slagboom en moet je ke kiezen welke weg je inslaat. Vaak is zo'n formule niet in beleid voorzien. Nogmaals gesteld: de

coalitiebesprekingen na verkiezingen bieden zo'n keuzemogelijkheid wel, zij het zonder slagboom.

Een voorbeeld van een crisis. Denk aan de discussie in 2015 in de Europese Raad ten aanzien van de internationale migrantenstromen. Er is toen in Brussel door de lidstaten gezamenlijk gekozen voor een opvang van migranten (inclusief asielzoekers) in de regio waarbij Turkije de migranten uit landen als onder meer Syrië of Libanon opvangt en Turkije met de Europese grensorganisatie Frontex de oversteek naar Griekenland en Griekse eilanden tegenhoudt. Griekenland en Italië kennen zgn. 'hot spots' waar registratie plaatsvindt en verdeling van migranten die uit een oorlogsgebied komen over EU-landen volgens een bepaalde verdeelsleutel. Betrokken landen ontvangen daarvoor budget. Daarbij geldt de regel dat migranten uit zogenaamde 'veilige landen' teruggestuurd worden. Banenzoekers en andere 'gelukszoekers' die niet uit oorlogsgebieden ('onveilige landen') komen, wordt in principe niet tot het Schengengebied toegelaten. Zijn ze wel binnen dan worden ze na een procedure uitgezet. Dit is grofweg de lijn die door bondskanselier Merkel van Duitsland en premier Rutte omarmd is. Zo zou het mogelijk worden dat Duitsland de echte asielzoekers kan opvangen (en de nakomende familie), samen met andere landen ('wir schaffen das'). Deze aanpak ('framing') geldt als de Europese aanpak ('die Europäische Lösung') maar was voor bepaalde landen, zoals Slovenië geen echte oplossing. Er kwamen gresncontroles in bepaalde landen.

Van die aanpak kwam aanvankelijk niets terecht. Gevolg: er wordt gesproken van de migrantencrisis. Daarop is begin 2016 voorgesteld (plan-Samsom) dat in Turkije alle asielzoekers worden opgevangen maar jaarlijks een bepaald aantal door bepaalde landen die meegaan in de afspraken worden opgenomen. Zo zou het schrijnend oversteken en soms verdrinken van bootvluchtelingen voorkomen kunnen worden. Samsom c.s. wensten een 'reframing' van het beleid.

Frame als tunnel met padafhankelijkheid

Het denken in termen van padafhankelijkheid is te verbinden met denken in termen van beleidsparadigma's of frames (opgevat als een samenhangende set ideeën) (Howlett e.a., 2009: 201). Is er ten aanzien van drugsverkoop gekozen voor een beleid waarbij drugsgebruik als een gezondheidsvraagstuk wordt gezien dan is de kans dat drugsgebruik in de strafrechtelijke hoek terecht komt niet direct groot (tenzij ineens blijkt dat op grote schaal de wet is overtreden, maar daar zullen overheidsinstanties niet direct naar kijken). Een frame is - zo gezien - *een tunnel met padafhankelijkheid*.

Denken over beleidsverandering

Padafhankelijkheid past als concept bij het evenwichtdenken van Baumgartner & Jones (punctuated equilibrium'-theorie).

Wat doorbreekt padafhankelijkheid en leidt tot een doorbraak volgens beide auteurs? Een *focusing event*. Denk hierbij aan de vuurwerkcramp in Enschede of een reeks aardbevingen in Groningen. Dan zal het kruispunt verdwijnen en/of er komt een nieuw kruispunt en/of een geheel nieuw verkeerssysteem (Lulofs e.a., 2005). Dan wordt ineens veel meer bespreekbaar.

Beide auteurs werken ook de rol van beleidsentrepeneurs uit.

Zijn er nog meer lessen te trekken. Kay (2006) geeft er een. Als de echo van het bestaande beleid, waarop alles is gericht, zachter klinkt of verstomd, dan blijken er

toch mogelijkheden om stap voor stap te vernieuwen. Al die op zich kleine stappen kunnen toch een grote stap worden voor wie een periode van zeg eens tien jaar overziet. Er zijn – sterker gesteld - *grenzen* aan het padafhankelijkheidsdenken. Op een gegeven moment kan het tijd worden voor een grote verandering (Kay, 2006: 37).

Praktisch advies

Wie padafhankelijk denkt en daarover ook positief is ('dit beleid moeten we handhaven en dus voortzetten') kan als het ware sturen op de *bestuurlijke tomtom*. Het beleidsdoel wordt ingetikt en dan rijdt de (overheids)chauffeur op de voorziene route. Bij conditioneel beleid dat gekenmerkt wordt door 'alsdan' – formules kan dat zeker zo.

Wie de nadelige kanten van (altijd eenzijdige) padafhankelijkheid wil bezweren, moet meer keuzen in beleid inbouwen. Denk aan het opnemen van een evaluatiebepaling of nog beter een horizonbepaling in een wet. Dan ontstaat er in zekere zin een kruispunt-moment.

Een andere mogelijkheid, die in politieke democratieën niet steeds met gejuich wordt ontvangen, is het creëren van een crisis. Die doet het beleid dan op zijn grondvesten trillen en schept een omstandigheid voor bezinning.

Padafhankelijkheid geplaatst in de literatuur over verandering en stabiliteit

Hoe is het denken over padafhankelijkheid te plaatsen in benaderingen van beleidsverandering?

De '*policy change*'-theorie kent een aantal deelgebieden. Die zijn via literatuurstudie na te lopen teneinde een keuze te kunnen maken voor te hanteren theorie en begrippen in een onderzoek naar het begrijpen van beleidsstabiliteit of verandering.

Theorievorming over beleidsdynamiek en stabiliteit heeft betrekking op vier hoofdgebieden.

- A. Dat is allereerst het gebied van studies naar het ontstaan van beleidsverandering,
- B. Het gebied van het in kaart brengen van de inhoud van een beleidsverandering,
- C. Het gebied van waardenverandering dat inwerkt op beleidsveranderingen en het idee van beleidsgeneraties, en
- D. Tenslotte het gebied van agendering van beleidswijzigingen en wat daarop inwerkt.

Deze indeling is gebaseerd op literatuurstudie (zie Hogwood & Peters, 1983; Rein & Schön, 1993, 1996; Schön & Rein, 1994; Kalders, 1999; Sabatier, 1999; Cloete & Wissink, 2000; Abma en In 't Veld, 2001; Baumgartner & Jones, 1993, 2002; Hoogerwerf en Herweijer, 2003, 2008; Lulofs, Bressers en Boeren, 2005; Moran, Rein & Goodin, 2008).

Welke theorieclusters zijn binnen die vier gebieden te onderscheiden? We lopen ze na.

A. Over het ontstaan van beleidsverandering

- 1) Onderzoek naar *oorzaken* van verandering in beleid: omstandigheden in de omgeving; de rol van publieke opinie; de vraag naar beleid; enz. (Baumgartner & Jones; etc.);
- 2) Onderzoek naar *een strategie* voor geleidelijke verandering: beleidsgericht leren (Sabatier & Jenkins-Smith)
- 3) Onderzoek naar *de aard* van beleidsverandering *in comparatief opzicht (beleidsvelden vergelijken)*: typering als handhaving, opvolging, termination enz. (Hogwood & Peters);

B. Over de inhoud van de beleidsverandering

- 4) Onderzoek naar *de inhoud* van de beleidsverandering en wie aanspraak op hegemonie wil maken en het heersende frame wil verdringen: framing (Rein & Schön); paradigma's (Hall); discourse analysis en narratieve benadering (Hajer: Frouws, Goverde);
- 5) Onderzoek naar *frameconflicten en reframing (frame-opvolging) bij beleidscontroverses* rond brandende kwesties (wicked problems): (Schön & Rein; Tennekes);

C Over tijd en generaties

- 6) Onderzoek naar *de inhoud van beleid en waardendominantie* dan wel verwaarlozing van waarden: tijdwielttheorie (Namenwirth); beleidsgeneratietheorie (De Vries);

D Over agendering en doorbraken en wat daarop inwerkt

- 7) Onderzoek naar *agendering* van beleidsverandering (Kingdon; Cobb & Elder) en *doorbraken* (Baumgartner & Jones) of *padafhankelijkheid* waardoor verandering juist uitblijft en stabiliteit kan worden verklaard (Kay, 2006; Howlett e.a., 2009);
- 8) Onderzoek naar faciliterende omstandigheden voor kleine veranderingen en doorbraken, zoals de rol van *focusing events* en *beleidsentrepeneurs* die framing en agendering bevorderen (Baumgartner & Jones; Hall);
- 9) Onderzoek naar *constraints bij bepaalde veranderingen* zoals wettelijke obstakels, gebrek aan steun, financiële barrières, vroeger succes of falen (Brewer & DeLeon)

Literatuur

Aarts, M. en H. te Molder, *Over natuur gesproken – Een discoursanalytische studie van een debat*. Rathenau Instituut, Den Haag: Sdu, 1998

Abma, T. en R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom, 2001

- Bardach, E., Policy Dynamics. in Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford UP, 2006, p. 336 - 366
- Baumgartner, F. & B. Jones (eds.), *Policy Dynamic*. Chicago: University of Chicago Press, 2002
- Baumgartner, F. & B. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993
- Baumgartner, F.R., B.D. Jones & J. Wilkerson, Comparative Studies of Policy Dynamics. in *Comparative Political Studies*, downloaded 2 aug. 2011, p. 947 – 972
- Bekkers, V., *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma, 2012 (tweede druk)
- Bennett, C.J. & M. Howlett, The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. in *Policy Sciences*, vol. 25, 1992, p. 275-294
- Brewer, G. & P. DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood: The Dorsey Press, 1983
- Brink, G. van den, *Omwille van de publieke zaak*. Amsterdam: Boom, 2015
- Cairney, P. & M.D. Jones, Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal theory?, in: *Policy Studies Journal*, vol. 44, 2016, nr. 1, p. 37-58
- Cloete, F. & H. Wissink, *Improving Public Policy*. Pretoria: Van Schaik Publ., 2000
- Daniels, M.R., *Terminating Public Programs*. Armonk: M.E. Sharp, 1997
- Dicke, W., *Bridges & watersheds. A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*. Amsterdam: Aksant, 2001
- Fischer, F., *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford UP, 2003
- Frouws, J., The contested redefinition of the countryside: an analysis of rural discourses in the Netherlands. in *Sociologica Ruralis*, vol. 39, 1998, p. 54-68
- Goverde, H., Waardenconflicten over rurale ontwikkeling. in Nelissen, N.J.M. e.a. (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Bussum: Coutinho, 2000, p. 43-76
- Hajer, M.A., Discours- coalities in politiek en beleid. in *Beleidswetenschap*, jrg. 3, 1989, p. 242 – 263
- Hajer, M.A., *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford UP, 1995
- Hajer, M. & D. Laws, Ordering through Discourse. in Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford UP, 2006, p. 269-296
- Hall, P., Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policymaking in Britain. in *Comparative Politics*, vol. 25, 1993, p. 275-296
- Heffen, O. van en F. van Vught, Mogelijkheden en moeilijkheden van cultuuronderzoek, in Heffen, O. van, P.J. Klok en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*. Assen, Van Gorcum, 1996, p. 56-71
- Hogwood, B. & B. Guy Peters, *Policy Dynamics*. Bristol: Wheatsheaf Books, 1983
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*. Deventer: Kluwer, 2003/2008
- Hoogerwerf, A., Barrières in het beleidsproces. in *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, jrg. 4, 7 dec. 1978, p.475 – 480
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier, 1998

- Hoppe, R., *The Governance of Problems*. Bristol: the Policy Process, 2011.
- Howlett, M. e.a., *Studying Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2009 (third edition)
- Hupe, P., *Overheidsbeleid als politiek*. Assen: Van Gorcum, 2007
- Jones, B.D. & F.R. Baumgartner, *The Politics of Attention*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005
- Kalders, P.R., *Besturen op termijn*. Delft, Eburon, 1998
- Kay, A., *The Dynamics of Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006
- Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 2003/11
- Kleistra, Y., *Hollen of stilstaan – Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken*. Delft: Uitgeverij Eburon, 2002
- Knaap, P. van der, A. Korsten, K. Termeer en M. van Twist (red.), *Trajectmanagement*. Utrecht: Lemma, 2004
- Köbben, A.J.F., *De tijdgeest en andere ongemakken*. Amsterdam: Mets & Schilt, 2008
- Korsten A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*. Deventer: Kluwer, 1988
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*. Utrecht: Lemma, 2005
- Korsten, A.F.A. en Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden: Stenfert Kroese, 1988
- Korsten, A.F.A., Dynamisch bestuur- Beleidsbeëindiging, opvolging en vernieuwing. in: Knaap, P. van der, A. Korsten, K. Termeer en M. van Twist (red.), *Trajectmanagement*. Utrecht: Lemma, 2004, p. 231-251
- Laws, D. & M. Rein, Reframing practice. in Hajer, M.A. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy analysis*. Cambridge: Cambridge UP, 2003, p. 172-209
- Lulofs, K., H. Bressers en A. Boeren, *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'*. Utrecht: Lemma, 2005
- Marseille, B., Grondwaterbeleid door de tijd beïnvloed. in *Binnenlands Bestuur*, 27 aug. 1999, p. 30-31
- Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford UP, 2006
- Parsons, W., *Public Policy*. Aldershot: Edward Elgar, 1995
- Rein, M. & D.A. Schön, Frame-reflective policy discourse. in *Beleidsanalyse*, 19986, nr. 4, pp. 4 -18
- Rein, M., Reframing Problematic Policies, in Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford UP, 2006, p. 389-409
- Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1995
- Sabatier, P.A. & H.C. Jenkins- Smith, *Policy change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993
- Schön, D.A. & M. Rein, *Frame Reflection*. New York: Basic Books, 1994
- Tennekes, J., *Wat donoren zien in good governance – Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*. Enschede: UTwente, 2005

True, J.L., B.D. Jones & F.R. Baumgartner, Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American policymaking. in Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1995, p. 97-117

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

Veld, R. in 't, en P. van der Knaap, *Dynamische bestuurskunde*. Den Haag: Uitgeverij Phaedrus, 1994

Heffen, O. van, P.J. Klok en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*. Assen, Van Gorcum, 1996. p. 71 – 81

Vries, M.S. de, Conjunctiurgolven in cultuur en beleid - 50 jaar volkshuisvesting, in Vries, M.S. de, Cultuur en beleid, in Heffen, O. van, P.J. Klok en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*. Assen, Van Gorcum, 1996, p. 1-12

Vries, M.S. de, Het idee van beleidsgeneraties: een aanzet tot een positieve theorie over beleidsverandering. in *Beleidswetenschap*, vol. 13, 1999, nr. 3, p. 207 – 231.

Vries, M.S. de, *The Importance of Neglect in Policy-making*. Londen: Palgrave, 2010