

Van begin naar beleidseinde

G.P. Arendsen en A.F.A. Korsten

(gepubliceerd in Bestuurskunde, dec. 2000)

Recente literatuur over beleidsdynamiek en beëindiging

Drs. Ger Arendsen is als bestuurskundige verbonden aan de [Open Universiteit Nederland](#). Prof. dr. Arno F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de [Open Universiteit Nederland](#) en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de [Faculteit der Rechtsgeleerdheid](#) van de [Universiteit Maastricht](#).

Naar aanleiding van:

Daniels, M., Implementing policy termination: health care reform in Tennessee, in: Policy Studies Review, herfst/winter 1995/1996.

Daniels, M., Organizational termination and policy continuation: closing the Oklahoma public training schools, in: Policy Sciences, december 1995.

Daniels, M., Symposium: public policy and organization termination, in: International Journal of Public Administration, december 1997a.

Daniels, M., Terminating public programs: an American paradox, M.E. Sharpe, Armonk, 1997b.

DeLeon, P., Afterward: the once and future state of policy termination, in: International Journal of Public Administration, december 1997.

DeLeon, P., The stages approach to the policy process. What has it done? Where is it going?, in: Sabatier, P. (ed.), Theories of the policy process, Boulder, 1999.

Frantz, J., The high cost of policy termination, in: International Journal of Public Administration, december 1997.

Greenwood, J., The succession of policy termination, in: International Journal of Public Administration, december 1997.

Kirkpatrick, S. e.a., The policy termination process. A conceptual framework and application to revenue sharing, in: Policy Studies Review, voorjaar 1999.

Korsten, A., Beëindiging van beleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, Alphen, 1998 (6e druk).

Sabatier, P. (ed.), Theories of the policy process, Westview Press, Boulder, 1999.

Schokken

De ontwikkeling in (delen van) wetenschapsgebieden gaat vaak met schokken. Een vruchtbare periode met veel baanbrekende publicaties op basis van een theoretisch kader wordt gevolgd door een periode van verminderde aandacht en het (teveel) 'vastzitten' binnen bestaande kaders. Na enige tijd komen nieuwe theoriekaders naar voren, die beproefd worden, en volgt weer een productieve grensverleggende periode. Is het ook zo gegaan met beleidsbeëindiging ('policy termination')?

Zowel internationaal als in Nederland is er recent een kleine opleving in de aandacht voor het thema beleidsbeëindiging. De belangrijkste resultaten van deze opleving zullen we hier kritisch bespreken. Opvallend is de grote mate van consolidatie in de theorievorming. Het studieterrein heeft zich intussen een vaste plaats verworven in studieboeken over beleid. In vele drukken van het onder redactie van Hoogerwerf, later aangevuld met Herweijer, verschenen *Overheidsbeleid* is een hoofdstuk over beleidsbeëindiging opgenomen. Ook in het internationale overzichtswerk *Public policy* van Parsons (1995) is hiervoor een plek ingeruimd.

De jaren zeventig en tachtig

De internationale bestuurskundige literatuur over beleidsbeëindiging heeft een eerste hoogtepunt beleefd aan het einde van de jaren 1970 en het begin van de jaren 1980. In 1976 verscheen een speciaal nummer van het tijdschrift *Policy Sciences* onder redactie van Eugene Bardach. In datzelfde jaar publiceerde Herbert Kaufman zijn *Are government organizations immortal?* en in 1978 formuleerde Behn zijn bekende twaalf tips voor beleidsbeëindiging. Kort daarop kwam Peter DeLeon met een eerste theoretische behandeling van beleidsbeëindiging. Hij gaf aan dat er vier niveaus zijn waarop beëindigd kan worden (programma, beleid, organisatie en functie), en zeven soorten obstakels voor beleidsbeëindiging (institutioneel/structureel, politiek, economisch, psychologisch, ethisch/moreel, ideologisch en juridisch). Hij formuleerde in het verlengde hiervan zes hypothesen met een mogelijke verklaring voor het zo weinig beëindigen van beleid: de intellectuele weerstandhypothese, de institutionele permanentiehypothese, de dynamische systeemhypothese, de anti-beëindigingscoalitiehypothese, de juridische obstakelhypothese en de hoge-kostenhypothese (Brewer & DeLeon, 1983).

Hogwood en Peters (1983) koppelden in dezelfde periode beleidsbeëindiging nadrukkelijk aan beleidsdynamiek. Beleidsbeëindiging werd onderscheiden van beleidsopvolging en beleidsaanpassing. Hogwood & Gunn (1984) beschreven negen moeilijkheden bij beleidsbeëindiging en gaven vijf tips aan beleidsmakers die beleid willen beëindigen. Sindsdien zijn vooral de praktische handreikingen vaak aangehaald. In het recente standaardwerk *Public Policy* behandelt Parsons, op basis van eerdere lijsten met tips, 10 factoren om rekening mee te houden bij beleidsbeëindiging (Parsons, 1995: 578-579). De tips voor beleidsmakers die beleid willen beëindigen, zijn - in de voetsporen van de adviezen van Behn - vrij vertaald:

- laat geen proefballonnen op want zo mobiliseer je tegenstand tegen de beëindiging;
- vergroot de kring van betrokkenen tot buiten de slachtoffers van beëindiging, waardoor de steun pro beëindiging kan toenemen;
- richt als terminator de aandacht op nadelen van beleidsvoortzetting;
- maak gebruik van verschuivingen in de heersende ideologie om nadelen van voortzetting kracht bij te zetten;
- belemmer compromissen die tot voortzetting van beleid kunnen leiden;
- kies een buitenstaander die beleid beëindigt, omdat die zich niet identificeert met het beleid;
- vermijd dat er in wetgevende organen gestemd wordt over beleidsvoortzetting;
- maak geen inbreuk op privileges van de wetgever;
- accepteer dat op korte termijn de kosten van beëindiging hoger zijn dan van voortzetting;
- zorg voor afkoopregelingen voor benadeelden;
- herdefinieer het probleem waardoor de bestaande beleidsoplossing geen 'fit' meer heeft;
- beëindig alleen wat noodzakelijk is.

Nederland blijft niet achter

In de Nederlandse bestuurskunde heeft vooral A.F.A. Korsten door middel van een reeks artikelen in de tijdschriften *Bestuurswetenschappen*, *Beleidsanalyse*, *Beleidswetenschap*, *Bestuur en Openbaar Bestuur*, en bijdragen aan bundels beleidsbeëindiging op de agenda gezet en uitgewerkt (zie literatuurlijst). Hij positioneert zich nadrukkelijk in het verlengde van DeLeon, en van Hogwood en Peters (1983). De praktijk van beleidsbeëindiging blijkt ook in Nederland te benaderen door te kijken naar oorzaken, motieven, condities en faciliterende omstandigheden voor beleidsbeëindiging, barrières, tijdpaden en de vraag naar het kenmerkend management. In artikelen wordt een overzicht gegeven van succes- en faalfactoren en worden strategieën en tegenstrategieën behandeld (o.a. Korsten, 1985; Korsten en Polman, 1988). De Uitverkopenwet 1956 is eenvoudig in de opruiming gekomen doordat barrières voor het schrappen van de wet, zoals in de literatuur gepostuleerd, gering waren.

De analyse van succes- en faalfactoren bij beleidsbeëindiging toont aan dat doorgaans drie

clusters van factoren positief inwerken op mogelijkheden tot het schrappen van een wet of een andere beleidsuiting:

- financiële argumenten, zoals de wenselijkheid of noodzaak tot bezuiniging;
- een negatieve evaluatie van beleid die de beperkte doelbereiking zichtbaar maakt en/of grote ondoelmatigheid in de besteding van middelen;
- een verschuivend waarden- en normencomplex, en ideologisch klimaat, waardoor de argumenten pro beleidsvoorzitting zwakker worden en de eis van vernieuwing krachtig aanhang wint.

Dergelijke factoren waren bijvoorbeeld zichtbaar bij de discussie rond de beëindiging van de beeldende-kunstenaarsregeling (BKR). Beleidsbeëindiging is in belangrijke mate een politiek proces, waarin de betekenis van 'het gunstige ideologisch tij' als sterk conditionerende factor naar voren springt, zoals eerder DeLeon ook al vaststelde (Korsten, 1993: 212).

Het politieke en ideologische karakter van beleidsbeëindiging is evident. Naderhand is dat uitgewerkt in een bredere beschouwing over de rol van '*sensitizing concepts*' voor het op gang brengen van positieve veranderingen, zoals lokale bestuurlijke vernieuwing. Wat maakt bepaalde concepten voor bestuurders aantrekkelijk? Wat voor baat hebben ze erbij? Dat is het terrein van 'politics of meaning' (zie Korsten, 1997).

Internationale ontwikkeling

Na wat verminderde aandacht heeft het leerstuk van de beleidsbeëindiging recent internationaal weer wat meer aandacht gekregen. Een aantal buitenlandse auteurs heeft het werk van Robert Behn en Peter DeLeon als uitgangspunt genomen voor concreet onderzoek naar beleidsbeëindiging.

Janet Frantz (1992) onderzocht het einde van het Amerikaanse lepracentrum op basis van de zes hypothesen van DeLeon. Haar conclusie was dat de autoriteiten met hun succesvolle beleidsbeëindiging blijkbaar geleerd hadden van de literatuur over beëindiging: praktijk leert van theorie. Van de hypothesen van DeLeon lijkt intellectuele weerstand als remmende factor bij beleidsbeëindiging niet meer op te gaan in het politieke klimaat van de jaren tachtig en negentig: beëindigen mag. Maar er is nog steeds, de hypothesen bevestigend, vooral in de beginfase van een voorgenomen beëindiging een grote mate van institutionele permanentie. In een latere casestudie zag Frantz vooral de kostenhypothese bevestigd (Frantz, 1997). Hoewel gepresenteerd als kostenbesparend, resulteert het beëindigen van programma's op korte termijn in hogere kosten om de slachtoffers van de beëindiging te compenseren.

In een aantal artikelen en een recent boek heeft Mark Daniels het model van DeLeon en de tips van Behn getest. Uit het onderzoek van Daniels naar de sluiting van de Public Training Schools in Oklahoma blijkt hoe sterk de obstakels tegen beëindiging kunnen zijn. Want ondanks de sluiting werd het beleid feitelijk voortgezet, maar dan in een andere institutie. Vooral de waarde van de niveaus in het model van DeLeon (van functie via institutie en beleid naar programma) wordt hiermee duidelijk. Brian Hogwood had dat voorzien: beleid wordt vaak niet beëindigd maar op de een of andere manier voortgezet 'in een nieuwe jas'. Dat heet beleidsopvolging, en dat is een vorm van beleidsdynamiek.

Daniels heeft ook de twaalf tips van Behn uit 1978 aan een test onderworpen bij een case van succesvolle beleidsbeëindiging (het Medicaid Programma in Tennessee). De tips vormen tezamen volgens Daniels nog steeds een goed denkkader: het lijkt wel of de 'terminators' de tips van Behn als blauwdruk hebben gebruikt. The case of TennCare has demonstrated that Behn's framework is useful not only for explaining policy termination, but could also be applicable for planning termination' (Daniels, 1995/1996: 369).

Symposium

Twintig jaar na het eerste uitgebreide overzicht in Policy Sciences, heeft het tijdschrift *International Journal of Public Administration* opnieuw een symposium georganiseerd over

beleidsbeëindiging. In het betreffende themanummer van het blad laten auteurs als Daniels en Frantz en een oudgediende als Peter DeLeon, zien dat het thema nog steeds relevant is (Daniels, 1997a; Frantz, 1997; De Leon, 1997). Het ideologische en politieke klimaat blijkt in de twintig jaar tussen de twee themanummers nadrukkelijk veranderd. Beëindiging van beleid is inmiddels populair geworden. Maar uit alle studies blijkt dat beëindiging nog steeds een zeer moeizaam proces is en vaak gepaard gaat met zeer hoge maatschappelijke kosten. In de Verenigde Staten zijn het vooral de Republikeinen die als politieke partij het beëindigen propageren. DeLeon concludeert dat zij, hoewel geuit in economische bezuinigingsretoriek, de ideologie uitdragen dat overheden zo min mogelijk zouden moeten interveniëren. Deze breuk met de Amerikaanse traditie sinds Roosevelt heeft een breed politiek draagvlak. De democratische regering-Clinton verschilt minder van de oppositie in de vraag *of* er beëindigd moet worden dan in *hoeveel* er beëindigd zou moeten worden.

Het zal niet verbazen dat de deelnemers aan het symposium concluderen dat het onderwerp beleidsbeëindiging meer dan ooit relevant is en dat er daarom meer onderzoek nodig is. Een eerste resultaat is een zeer recent onderzoek van Kirkpatrick, Lester en Peterson. Zij leiden uit een overzicht van de literatuur drie cruciale variabelen af: inherente karakteristieken van het te beëindigen programma, de politieke omgeving en specifieke barrières. Uitgaande hiervan komen zij tot een beschrijvend model van beleidsbeëindiging (Kirkpatrick e.a., 1999: 219). Op basis van dit model hebben zij onderzoek gedaan naar het beëindigen van 'federal revenue-sharing programs in 1986'. Het succes van dit voorbeeld van beëindigen was volgens hen te danken aan het eigen karakter van het programma, de mogelijkheid om het beleid deels op een andere manier in een andere institutie voort te zetten en het ontbreken van specifieke obstakels.

Kirkpatrick e.a. blijken met hun analyse vooral in de traditie te staan van DeLeon die al de bestuurders die beleidsbeëindiging overwogen aanraade om obstakels te overwinnen. Wie wil weten, in welk vorm de 'policy succession' gegoten wordt, heeft nog steeds baat bij lezing van het fraaie boek *Policy dynamics* (Hogwood & Peters, 1983).

Reflectie

Casestudies

Onderzoek naar beleidsbeëindiging heeft tot nu toe vrijwel volledig bestaan uit gevalsstudies. In Nederland verschenen jaren terug al analyses van de mijnsluitingen in het licht van beleidsbeëindiging, alsmede van het afschaffen van de Uitverkopenwet. Deregulering als operatie is gezien in het perspectief van 'policy termination'. Een beleidsgebied als technologische innovatie is gezien vanuit het lange-termijnperspectief van beleidsdynamiek (Arendsen & Korsten, 1996, 1997). En er verschenen prescriptieve artikelen: hoe kan een beleidsvoerder handelen om een beleidsbeëindiging te effectueren of juist te verhinderen? Van aansluiting bij de theoretische discussie in de Amerikaanse literatuur over beleidsbeëindiging is daarin vaak maar niet altijd sprake. De Vries gebruikte recent expliciet de hypothesen van DeLeon en de tips van Behn voor een casestudie naar het einde van het homo-emancipatiebeleid in Amsterdam (De Vries, 1996). Dat is minder (zichtbaar) het geval in andere boeken en artikelen (Nispen, 1993; Mutsaers, 1996; Veldheer, 1996). Er ligt (nog steeds) een groot terrein braak voor nader onderzoek. Een voorbeeld: De Woonwagenwet is afgeschaft. Waarom kwam het zover, wat zijn de gevolgen daarvan geweest, welke neveneffecten traden op en in welk opzicht is die ontwikkeling als positief of negatief te kwalificeren?

Consolidatie

De casestudies van Daniels en anderen geven tegelijk de sterkte en de kracht aan van het recente onderzoek naar beleidsbeëindiging. De casestudies weerspiegelen de consolidatie van de theorievorming. De tips van Behn en het model van DeLeon zijn nog altijd bruikbaar.

Maar zoals Daniels in zijn recente boek stelt: de onderwaardering voor het thema beleidsbeëindiging heeft juist ook te maken met het gebrek aan generalisering dat mogelijk is op basis van casestudies (Daniels, 1997b: 80). Hij erkent dat op basis van het beperkte aantal studies een verdergaande generalisatie nog niet mogelijk is, hoewel opvallend is dat opeenvolgende casestudies een bevestiging geven van eerdere inzichten ten aanzien van de barrières en positieve condities voor beleidsbeëindiging. Er blijkt sprake van een zekere cumulatie van inzicht. Het blijkt mogelijk aan ambtenaren en bestuurders gefundeerde adviezen te verstrekken.

Daniels schrijft dat beleidsbeëindiging een politieke paradox vormt: iedereen is er voor, behalve als het om de eigen organisatie gaat (Daniels, 1997b: 30). In de titel van zijn boek heeft hij het over een Amerikaanse paradox, maar iedereen zal in zijn stelling iets herkennen. De vraag is echter gerechtvaardigd of dergelijke zware uitspraken gerechtvaardigd zijn op basis van een beperkt aantal gevalsstudies.

Daniels verwacht dat met toenemende aandacht voor beleidsbeëindiging het thema serieuzer genomen zal worden door sociale wetenschappers. Daarvoor zal in elk geval tegemoet gekomen moeten worden aan de strenge eisen die veel wetenschappers stellen aan generalisatie. Meer casestudies is daarvoor een voorwaarde, maar het is niet genoeg.

Opgaven voor theorievorming

Het is om meerdere redenen zinvol om beleidsbeëindiging nog steeds aan de orde te stellen in de bestuurskunde.

In zijn verdediging van het stadiamodel in het boek van Sabatier wijst DeLeon er op dat het zinvol blijft om meer te weten te komen van afzonderlijke onderdelen van beleidsprocessen (DeLeon, 1999). Het beëindigen van beleid is, los van de vraag of het een essentieel onderdeel is van een geheel van afzonderlijk te doorlopen stadia, een belangrijk thema. Belangrijk in politiek, ideologisch en daarom ook bestuurskundig opzicht. Als we aan thema's als kerntaken en verzelfstandiging denken, dan hebben we het onvermijdelijk ook over beleidsbeëindiging en beleidsopvolging. Het ideologische klimaat zal, niet alleen in de Verenigde Staten, ongetwijfeld nog een aantal jaren in het teken staan van een terugtrekkende beweging van de overheid. Dat betekent dat bestuurders blijven pogen beleid te beëindigen of gedeeltelijk te beëindigen en aan te vullen met nieuw beleid. Voor alle betrokkenen is inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van beleidsbeëindiging zinvol. Ook wie beëindiging wil voorkomen, kan zich gesteund voelen door de tips uit de literatuur. Aanwijzingen om beleid te beëindigen kunnen omgezet worden in tips om beëindiging te voorkomen, en, als dat niet lukt, om te zoeken naar mogelijkheden beleid op een dieper niveau voort te zetten. Wordt een programma beëindigd, dan is er nog niet zonder meer een einde aan het beleid gekomen waar dat programma uit voortkwam. Als de organisatie die het beleid maakt slachtoffer dreigt te worden van de hakbijl, kan er altijd nog een andere institutionele vorm gevonden worden voor de maatschappelijke waarde die de organisatie uitdraagt. En als ten slotte die maatschappelijke waarde ter discussie wordt gesteld, is er alle mogelijkheid om een politiek debat op gang te brengen over fundamentele waarden. Heeft het thema beleidsbeëindiging alleen zin binnen het stadiamodel van beleid? Het is ons inziens een misvatting om beleidsbeëindiging uitsluitend als onderdeel in een fasenmodel te plaatsen. Beleidsbeëindiging vereist afzonderlijk beleid (bij wetgeving zonder horizon een afschaffingswet). Het beleidsmanagement bij het stoppen of gedeeltelijk in een nieuwe jas voortzetten van bestaand beleid is anders dan het ontwerpen van volledig nieuw beleid (verg. Hogwood & Peters, 1985).

Schommeling

Zowel internationaal als in Nederland is er recent, na een hausse en een daaropvolgende daling in wetenschappelijke interesse weer een lichte opleving in de studieuze aandacht voor het thema beleidsbeëindiging te signaleren. Opvallend is dat de theorievorming sterk blijft refereren aan de stand van zaken aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Waarschijnlijk heeft dat te maken met de positie van beleidsbeëindiging in de beleidscyclus.

Niet in die zin dat er meer aandacht zou zijn voor het begin en midden van de cyclus. Eerder is de beleidsstadiabenedering, het fasenmodel, als zodanig niet meer populair onder bestuurskundigen. In het recente overzicht van Sabatier waarin hij diverse auteurs hun theoretische benaderingen van het beleidsproces laat presenteren, mag de beleidsstadiabenedering meedoen, maar dan wel als kop van jut (Sabatier, 1999). Hoe terecht de kritiek op de eenzijdigheid van het denken in termen van stadia mag zijn, ook in de nieuwe eeuw is het thema beleidsbeëindiging nog steeds een uitdaging voor bestuurskundigen die de theorievorming in hun vak op een hoger plan willen brengen.

Overige literatuur

- Arendsen, G. & A. Korsten, Ontwikkeling van het technologisch innovatiebeleid: instrument en evaluatie, in: *Beleidsanalyse*, 1997, nr. 4.
- Arendsen, G. & A. Korsten, Technologisch innovatiebeleid: continuïteit en verandering, in: *Beleidswetenschap*, 1996, nr. 5.
- Brewer, G. & P. DeLeon, *The foundations of policy analysis*, Homewood, 1983.
- Graaf, H. van de, Beleidsbeëindiging en leren - De dynamiek van beëindiging van de WIR, in: *Bestuurskunde*, 1993, nr. 3.
- Hogwood, B. & B.G. Peters, *Policy dynamics*, Brighton, 1983.
- Hogwood, B. & B.G. Peters, *The pathology of public policy*, Oxford, 1985.
- Hogwood, B. & L. Gunn, *Policy analysis for the real world*, Oxford, 1984.
- Kaufman, H., *Are government organizations immortal?*, Washington, 1976.
- Korsten, A. & E. Polman, Barrières bij beleidsbeëindiging overwonnen?, in: *Bestuur*, mei 1985, nr. 5.
- Korsten, A., Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 1.
- Korsten, A., De uitvoering van beleidsbeëindiging, in: *Bestuurswetenschappen*, 1983, nummer 1.
- Korsten, A., Steun voor beleidsbeëindiging - De les van de mijnsluiting, in: *Bestuur*, april 1988, nr. 4.
- Mutsaers, L., Zondagswet: achterhaalde zaak, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nummer 11.
- Nispen, F. van, *Het dossier heroverweging*, Den Haag, 1993.
- Parsons, W., *Public policy*, Aldershot, 1995.
- Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, 1999.
- Veldheer, V., Veranderingen in het welzijnsbeleid, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nummer 2.
- Vries, M. de, Als problemen verdwijnen: het homo-emancipatiebeleid in Amsterdam, in: *Beleidswetenschap*, 1996, nummer 4.