

Paradigmawisselingen

Over veranderingen in de harde kern van beleid

A.F.A.Korsten

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

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

Hall en Sabatier

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

Hoe voltrekt een beleidsparadigmawisseling zich?

Er moet volgens Hall (1993), wil zich een paradigmawisseling voltrekken, ten eerste sprake zijn van een cumulatie van anomalieën, dus van waarnemingen die niet passen binnen het bestaande paradigmatisch kader.

Ten tweede moet er een crisisgevoel heersen, een gevoel dat met het bestaande kader de nieuwe problemen niet te lijf gegaan kan worden.

Ten derde moet er een uitzicht zijn op een nieuw paradigma. Het moet zich aandienen. Deze strijd

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

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

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

Waarom wordt een nieuw paradigma dominant?

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

Toepassing

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

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

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

Literatuur over paradigmawisseling

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