

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/126693>

Please be advised that this information was generated on 2017-11-23 and may be subject to change.

Nabeschuwing: de actor als factor

Alex Jettinghoff & Leny de Groot-van Leeuwen

1 Inleiding

De kwestie die in dit themanummer centraal staat, is de vraag of en zo ja hoe het mogelijk is dat een individuele actor een sleutelrol speelt in een complex proces als dat van juridische vernieuwing. Men kan zich wel voorstellen dat machtige officials (zoals regeringsleiders, ministers en topambtenaren) een dergelijke door-slaggevende rol spelen, maar dat is dan waarschijnlijk te herleiden tot hun bevoegdheden. De meeste van de in de voorgaande bijdragen beschreven actoren waren echter geen machtige officials, soms zelfs geen politieke *insiders*, maar buitenstaanders. Om iets beter te begrijpen hoe en onder welke omstandigheden een dergelijke rol mogelijk is, willen we bij wijze van nabeschuwing de voorgaande casus nog eens bezien door de lens van het model van beleidsvorming dat John Kingdon presenteerde in zijn boek *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Een voor ons thema relevant aspect van deze benadering is dat er een verbinding wordt gezocht tussen wat hij noemt *personality* en *structure*.¹ Kingdon stelt dat ze complementair zijn. Het model geeft niet alleen aan dat actoren veranderingen teweeg kunnen brengen, maar ook van welke voor hen niet te beheersen omstandigheden die mogelijkheid afhankelijk is. Verder biedt het model ruimte voor het aspect van toeval dat in enkele casus zo duidelijk naar voren komt.

Kingdon neemt afstand van verschillende andere benaderingen, zoals bijvoorbeeld het rationele keuze model waarin in vaste volgorde problemen worden vastgesteld, alternatieve oplossingen worden geformuleerd en afgewogen, waarna rationele keuzes worden gemaakt. Zijn model is vooral geïnspireerd door de *garbage can* benadering van Cohen, March en Olsen over beleidskeuzes van bepaalde organisaties, die ze 'georganiseerde anarchieën' noemen.² Kingdon heeft dit model enigszins aangepast om het te gebruiken voor onderzoek naar de beleidsvorming van het Amerikaanse federale bestuur.

Het model van Kingdon is duidelijk op het Amerikaanse politieke systeem toegesneden. Aangezien in dit themanummer diverse landen en arena's de revue passeeren, wordt in de korte hierna volgende schets van het model zo goed mogelijk geabstraheerd van de typisch Amerikaanse signatuur. Na een beknopte beschrijving van het model van Kingdon kijken we met behulp van het model opnieuw naar de volgende vragen:

1 Kingdon 1984, p. 190 e.v.

2 Cohen, March & Olsen 1972. Hun model is ontleend aan hun ervaringen met de besluitvorming van universiteiten. Zij stellen dat in een dergelijke organisatie rationele besluitvorming ver te zoeken was. Deze organisatie is volgens Cohen e.a. te typeren als: 'a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work.' (Kingdon 1984, p. 2).

Alex Jettinghoff & Leny de Groot-van Leeuwen

- a. Wie waren de actoren en hoe waren zij actief?
- b. In hoeverre speelden zij een sleutelrol in het tot stand komen van de rechtsontwikkeling die zij voorstonden en van welke omstandigheden was hun (gebrek aan) invloed afhankelijk?
- c. Hebben hun interventies blijvende sporen in het recht nagelaten?

2 Het model van Kingdon

Het model van Kingdon is opgebouwd uit twee hoofdonderdelen: enerzijds de actoren en anderzijds drie van elkaar onafhankelijke processen die voor hun kansen om beleidsvorming te beïnvloeden van belang zijn.

De actoren. Kingdon onderscheidt twee categorieën deelnemers: de actoren binnen het overheidsapparaat en de actoren daarbuiten.³ Bij de *insiders* staan het staatshoofd (en zijn of haar persoonlijke staf) en het kabinet van ministers voorop als belangrijke beleidsbepalers. Daarnaast noemt hij nog actoren uit het ambtelijk apparaat en het parlement. De *outsiders* worden gevormd door met name lobbygroepen, deskundigen van binnen en buiten de universiteit, de media en de publieke opinie.

De stromen. Het tweede hoofdbestanddeel van het model van Kingdon omvat drie door hem 'stromen' genoemde processen, die betrekkelijk onafhankelijk van elkaar door de diverse actoren in beweging worden gehouden. Het eerste proces is de probleemstroom, dat wil zeggen een cyclus waarin tot dusverre onbetekenende 'omstandigheden' door een of meerdere actoren tot 'problemen' worden bestempeld en na verloop van tijd weer uit het zicht verdwijnen. Het resulteert in een steeds wisselende agenda van problemen, waaraan nieuwe punten worden toegevoegd en waarvan bestaande punten kunnen afvallen.⁴ Kingdon onderscheidt twee typen agenda: de 'overheidsagenda' (de lijst van problemen waaraan de overheid aandacht besteedt) en de 'beslissingsagenda' (de lijst van kwesties waarin een beslissing genomen gaat worden).⁵

Het tweede proces is de stroom van oplossingen, van de beleidsalternatieven.⁶ Deze oplossingen zijn mogelijk voor een bepaald probleem bedacht, maar kunnen na verloop van tijd een eigen leven gaan leiden. Ze worden ontwikkeld, circuleren en verdwijnen in kringen van beleidsspecialisten. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor beleidsentrepreneurs. Het zijn actoren binnen of buiten de overheid die tijd, energie en geld investeren in het promoten van bepaalde beleidsopties. Zij zijn op zoek naar problemen waaraan zij hun oplossing kunnen koppelen.

Het derde proces noemt Kingdon de 'politieke stroom', gebeurtenissen in het politieke proces die de andere twee processen sterk kunnen beïnvloeden.⁷ Het gaat in feite om incidenten en veranderingen die relevant worden geacht in de permanente strijd om politieke macht die zich in en om de politieke machinerie

3 Kingdon 1984, p. 23 e.v.

4 Kingdon 1984, p. 90 e.v.

5 Kingdon 1984, p. 4.

6 Kingdon 1984, p. 117 e.v.

7 Kingdon 1984, p. 145 e.v.

afspeelt. Kingdon noemt in de eerste plaats de inschatting die de deelnemers maken van (veranderingen in) de stemming van de natie. Daarnaast kunnen deelnemers gevoelig zijn voor (veranderingen in) de verhoudingen tussen georganiseerde belangen. Verder kunnen wisselingen van personen op sleutelposities (staatshoofd, ministers) en veranderingen van meerderheden in het Parlement beslissend zijn voor de bepaling van de beleidsagenda en de selectie van oplossingen.

Een beleidsbeslissing kan in zicht komen wanneer onder gunstige omstandigheden deze drie processen bij elkaar komen.⁸ Er opent zich dan een *policy window*. Het is een situatie die goede kansen biedt om een bestaand voorstel dat deel uitmaakt van de beleidsstroom aanvaard te krijgen. Deze situaties zijn onvoorspelbaar en meestal van korte duur. Ze kunnen ontstaan door een gebeurtenis in de agendastroom (*problem window*), bijvoorbeeld door de resultaten van het monitoren van beleid, zoals in Nederland gedaan wordt door het Centraal Planbureau, de Rekenkamer en vele andere instanties. Een *problem window* kan ook ontstaan door een *focussing event* (bijvoorbeeld een vliegtuigongeluk of het aan het licht komen van af luisterpraktijken) waardoor een bepaald probleem (vliegveiligheid of privacy) ineens hoog op de beslissingsagenda terechtkomt. *Policy windows* kunnen ook ontstaan in de politieke stroom (*political window*), bijvoorbeeld door een regeringswisseling, een verandering van machtsverhoudingen van politieke partijen in het parlement, door het vervangen van actoren op sleutelposities of door een omslag in het sentiment van de publieke opinie.

In een *policy window* kunnen de drie stromen aan elkaar worden gekoppeld. Er is een urgent probleem ontstaan, waarvoor een uitgewerkte oplossing beschikbaar is die politiek aanvaardbaar is. Maar van de mogelijkheid moet wel gebruikgemaakt worden. Daarbij spelen in het model van Kingdon 'beleidsentrepreneurs' een cruciale rol. Het zijn de mensen die hun voorstel hopen te koppelen aan een nieuw of weer urgent probleem of onder de aandacht te brengen nieuwe politieke actoren en natuurlijk bij voorkeur aan beide. Beleidsentrepreneurs kunnen vanuit allerlei posities actief zijn. Ze kunnen *insiders* in het politieke apparaat zijn, maar even goed *outsiders* zoals lobbyisten, hoogleraren of advocaten. Kingdon maakt uit zijn onderzoek op dat beleidsentrepreneurs bepaalde kwaliteiten moeten hebben. In de eerste plaats moeten ze de nodige aandacht kunnen opeisen, op grond van hun expertise of woordvoerderschap voor anderen dan wel als gezaghebbende beslissingsbevoegde. In de tweede plaats moeten ze goede politieke connecties en onderhandelingsvaardigheid hebben. De belangrijkste eigenschap is waarschijnlijk vasthoudendheid, niet alleen in het promoten van hun beleidsvoorstellen, maar vooral ook in het wachten op een *policy window*. Zij zijn dan degenen die in actie moeten komen om de verschillende stromen te koppelen teneinde het voorstel op de beslissingsagenda te krijgen. Daarvoor moeten ze goed voorbereid zijn. Hun voorstellen moeten zijn uitgewerkt voor het geval dat er zich een kansrijke situatie voordoet. 'Without the presence of an entrepreneur, the linking of the streams may not take place. Good ideas lie fallow for lack of an advocate.'

8 Kingdon 1984, p. 173 e.v.

Alex Jettinghoff & Leny de Groot-van Leeuwen

Problems are unsolved for lack of a solution. Political events are not capitalized for lack of inventive and developed proposals.⁹ Met andere woorden: deze beleidsentrepreneurs kunnen in het proces van beleidsvorming een sleutelrol spelen.

3 Wie waren de actoren en hoe waren zij actief?

Wat in het tableau van de actoren in deze bundel direct opvalt, is dat de hoofdrol in de casus meestal niet gespeeld wordt door hoge functionarissen. Aan de kant van de *insiders* is Stimson, de Amerikaanse minister van Oorlog in 1944, de enige topfunctionaris in het gezelschap. Sirota was eveneens overheidsfunctionaris, maar met een lage rang in het ambtelijke apparaat van MacArthur. Sinzheimer was een man met verschillende petten. Hij was vooral een bewogen academicus die zich opwierp als deskundige adviseur, maar hij dook op het beslissende moment ook op als lid van het Duitse Parlement. De overige actoren zijn volledige *outsiders*. Leenen en Lemkin waren vooral academici met een rechtshervormende missie, Mabo een vertegenwoordiger van een etnische groepering in Australië.

Waren de actoren vooral actief op het vlak van het agenderen van de door hen bepleite rechtshervorming, op het vlak van de beleidsvoorstellenstroom of op een combinatie van beide? In sommige gevallen is deze vraag eenduidig te beantwoorden. In de casus waar Stimson de hoofdrol speelt, is duidelijk dat een ander (Morgenthau) de bestraffing van de nazileiders heeft geagendeerd. Stimson's acties waren uitsluitend gericht tegen een eerder voorstel (standrechtelijke executie) en op het bepleiten van een alternatief (een internationaal tribunaal). Bij de verankering van rechten van vrouwen in de naoorlogse Japanse Grondwet is het niet Sirota die dit onderdeel agendeert. Dat doet het hoofd van de commissie *civil rights*, luitenant-kolonel Roest, die daar klaarblijkelijk groot belang aan hechtte. Hij gaf Sirota de opdracht een dergelijk grondwetsartikel te formuleren. Toen zij de opdracht had gekregen ging Sirota wel met veel doortastendheid en inventiviteit te werk om haar voorstel te formuleren. Ook Sinzheimer lijkt zich in eerste instantie hoofdzakelijk gericht te hebben op het uitwerken en propageren van een bepaalde juridische cao-modaliteit, nadat de agendering van een collectieve arbeidsovereenkomst als zodanig zich al had voltrokken. In de casus van Leenen is duidelijk dat deze hoogleraar zowel een belangrijke rol heeft gespeeld in het agenderen van de rechten van de patiënt als in het ontwikkelen van beleidsvoorstellen waarin die rechten worden verankerd. Ook Lemkin is erin geslaagd zowel het thema genocide bij de Verenigde Naties te agenderen, als een rol te spelen in de formulering van het Genocideverdrag. Soms is het antwoord minder evident. Het lijkt er bijvoorbeeld op dat Mabo voornamelijk actief is geweest in het agenderen van de landrechten van de Aborigines. Hij heeft in ieder geval anderen (juristen van de James Cook University) geïnspireerd om daadwerkelijk juridische stappen te ondernemen om de *terra nullius* fictie aan te vechten. Maar in welke

9 Kingdon 1984, p. 191.

mate hij als een van de eisende partijen direct bij die stappen betrokken geweest is, is niet duidelijk.

Met name Sinzheimer, Lemkin en Leenen komen in de voorgaande casus naar voren als prototypische beleidsentrepreneurs. Zij waren inhoudelijk deskundigen die jaren besteedden aan het agenderen van de door hen aangekaarte problematiek en vooral aan het ontwikkelen en onvermoeibaar propageren van complexe beleidsvoorstellen.

4 De sleutelrol en wanneer die gespeeld kan worden

Een interessant aspect van het model van Kingdon is dat het aangeeft wanneer en hoe individuele actoren een goede kans hebben om het beleidsvoorstel dat zij voorstaan hoog op de beslissingsagenda geaccepteerd te krijgen. Dat gebeurt wanneer zich een *policy window* voordoet waarbij de drie stromen in fase komen te staan en veelal beleidsentrepreneurs eindelijk van de langverwachte gelegenheid gebruikmaken om hun voorstel erdoor te drukken.

Hebben de hoofdrolspelers ook op het beslissende moment deze 'sleutelrol' gespeeld? Waren zij goed voorbereid en sloegen zij op het geschikte moment toe? Sinzheimer had zijn ideeën over de cao uitgewerkt in een wetsvoorstel. Dit voorstel wist hij uiteindelijk aanvaard te krijgen. Weyers acht de invloed van Leenen voor de wettelijke regeling van de geïnformeerde toestemming niet erg groot. Anders dan de regering was hij aanvankelijk geen voorstander van wetgeving en prefereerde een privaatrechtelijke oplossing. Toen toch voor wetgeving werd gekozen legde hij zich daarbij neer en ondersteunde het langdurige wetgevings-traject vanaf de zijlijn. Bij de totstandkoming van de euthanasiewet speelde Leenen dichter op de bal. Toen de besluitvorming door een partijpolitieke patstelling dreigde te verzanden bracht hij een zelfgeschreven wetvoorstel in stelling, dat op het cruciale moment naar voren werd geschoven en toen de steun kreeg van het tweede Paarse kabinet. Ook Lemkin lijkt in dit opzicht zijn rol als beleidsentrepreneur te hebben vervuld. Na zijn teleurstellende ervaring bij het Neurenberg Tribunaal, waar hij tevergeefs trachtte het genocidebegrip geïntroduceerd te krijgen, slaagde Lemkin er door niet aflatend lobbyen in het thema genocide op de beslissingsagenda te krijgen van de kersverse Verenigde Naties. Hij kon gebruikmaken van een *problem window* dat na de oorlog was ontstaan door het wereldwijde afgrijzen over de jodenvervolgving. Hij wist enkele lidstaten over te halen een resolutievoorstel over genocide in te dienen, dat eind 1946 werd aangenomen. Hij maakte vervolgens deel uit van de commissie die het ontwerp-Genocideverdrag schreef, dat in 1948 door de Algemene Vergadering werd aanvaard.

In vergelijking met de interventies van deze heren waren de acties van Sirota en Stimson van een andere orde. Zij hadden geen speciale expertise op het vlak van hun problematiek, hun voorstellen waren niet zo complex en in vergelijking met de voornoemde beleidsondernemers hadden hun acties meer een flitskarakter. De besluitvorming over de Japanse Grondwet, waarin het voorstel van Sirota over de rechten van de vrouw was opgenomen, was binnen een maand afgerond. De definitieve keuze van de Amerikaanse president voor het organiseren van een inter-

nationaal tribunaal, zoals Stimson had bepleit, viel ruim een half jaar na het moment dat Morgenthau de kwestie aankaartte en een andere oplossing ter tafel bracht. Zij lijken meer op *accidental heroes* die min of meer toevallig in de positie kwamen dat ze een ontwikkeling in de door hen voorgestane richting konden sturen. De invloed van Stimson op de Amerikaanse keuze voor een internationaal tribunaal vertoont wel trekken die Kingdon verbindt aan de sleutelrol van de beleidsentrepreneur. Hij was voorstander van een oplossing voor een steeds dringender wordend probleem (wat te doen met de nazileiders), maar de zittende president blokkeerde de besluitvorming. Intussen werkte hij een eerste voorstel voor de organisatie van het tribunaal uit en wachtte zijn kans af. Die kwam met het aantreden van een nieuwe president. Voor de Sirota-casus is het de vraag of het model van Kingdon daarvoor relevant is. MacArthur was destijds *de facto* de dictator van Japan en de Japanse regering had uiteindelijk te slikken wat de Amerikanen besloten, al werd van Japanse zijde natuurlijk wel getracht die besluiten te traineren en zo mogelijk te saboteren. Ze hadden daarbij enige ruimte om te manoeuvreren, omdat de Amerikanen hun beslissingen als Japanse beslissingen wilden presenteren. In het besluitvormingsproces over het artikel over vrouwenrechten had Sirota als tolk weinig in te brengen. Dat haar voorstel in de Grondwet kwam, was in hoofdzaak te danken aan de dominante positie van de Amerikaanse bezettingsautoriteit.

In de zaak van Mabo tegen de staat Queensland stuiten we op een andere grens aan de relevantie van het model van Kingdon. De gerechtelijke procedure heeft een veel meer gedetermineerde dynamiek dan het proces van beleidsvorming. Het kan bijvoorbeeld even duren, maar er komt doorgaans wel een rechterlijke beslissing. Bovendien leent de gerechtelijke procedure zich meer dan het proces van beleidsvorming voor interventies van solistisch optredende actoren. Mabo lijkt in de zaken die naar hem genoemd zijn geen dergelijke solist te zijn geweest. Hij was vooral vertolker van de Aborigines' kijk op landrechten en inspirator annex beeld van het team van advocaten.

5 Blijvende sporen?

De interventies van de meeste hoofdrolspelers uit de voorgaande casus hebben meestal geleid tot beslissingen die direct of op langere termijn de rechtspraktijk zijn gaan beïnvloeden. Dat het vooral succesverhalen zijn, is niet verwonderlijk, want daarom zijn ze ook uitgekozen. Het was ook mogelijk geweest casus te kiezen die geen succesverhalen zijn geweest. De poging van minister Loeff om in 1905 een algemene voorziening voor administratieve rechtspraak tot stand te brengen of de voorstellen uit 1913 van minister Talma voor een ziekwet zijn maar enkele willekeurige voorbeelden uit eigen land. De casus van Hazewinkel-Suringa vertegenwoordigt in onze kleine verzameling de andere kant van het successpectrum. Laten we ter afsluiting deze casus eens door de hier gebruikte lens bezien.

Hazewinkel-Suringa was niet het prototype van een beleidsentrepreneur. Zij bedacht haar oplossingen geheel vanuit haar eigen, authentieke visie, omdat zij

vond dat mensen onrecht dreigde te worden aangedaan. Haar voorstellen over het verruimen van het asielrecht in de jaren dertig van de vorige eeuw, over het sluiten van de Amsterdamse Universiteit ten tijde van de Tweede Wereldoorlog, over de herinvoering van de doodstraf na de Tweede Wereldoorlog en haar *Inleiding tot de studie van het Nederlands strafrecht* uit 1953 kunnen beschouwd worden als dergelijke oplossingen. Het succes daarvan hangt, conform het model van Kingdon, af van de toevallige aanwezigheid van *policy windows*. Voor de drie voorstellen van Hazewinkel-Suringa bleken deze *windows* er niet te zijn; de politieke machthebbers hadden er geen oren naar. Ze had in twee van de drie voorstellen duidelijk de publieke opinie tegen. Voor haar boek lag dat anders. Ten eerste was er niet veel aanbod van naoorlogse inleidingen op het gebied van het strafrecht. De grootste concurrent was *Ons strafrecht* van Van Bemmelen uit 1951. Ten tweede was de politieke stroom (hier met name de hoogleraren strafrecht) rijp voor vernieuwing; de stemming in het naoorlogse Nederland was er een van vernieuwing en wederopbouw. Daar paste het goed in dat studenten in de rechtsgeleerdheid niet alleen het strafrecht moesten kennen als een verzameling wetsartikelen en jurisprudentie, maar ook moesten leren nadenken over het vakgebied.

6 Afsluiting

De bijdragen in dit themanummer tonen aan dat het soms mogelijk is dat individuele actoren een sleutelrol vervullen bij het tot stand komen van juridische hervormingen. Op basis daarvan valt nog geen antwoord te geven op de vraag of een dergelijke rol regel of uitzondering is. Het beleidsvormingsmodel van Kingdon kan begrijpelijk maken onder welke omstandigheden actoren een sleutelrol kunnen spelen. In strikte zin is het model niet toepasbaar voor alle arena's waarin juridische hervormingen plaatsvinden; maar ook daar waar een vertaalslag tussen model en werkelijkheid nodig is, neemt inzicht toe.

Literatuur

- Cohen, M.D., J.G. March & J.P. Olsen, 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, p. 1-25.
 Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little Brown 1984.