

# Veroorzaakt crisis verandering?

## **Duco Bannink**

Duco Bannink is als universitair docent verbonden aan de Universiteit van Twente.

Adres: Universiteit Twente  
Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie  
Postbus 217, 7500 AE Enschede  
Tel. (053)-489 32 22  
E-mail: d.b.d.bannink@utwente.nl

Wat is de relatie tussen crisis en verandering? Die vraag staat centraal in het project 'Institutional Crisis and Reform' van Paul 't Hart en Arjen Boin waaruit de drie proefschriften voortkomen die hier worden besproken: *Cast in Concrete?* van Kuipers (2004), *Leadership and Institutional Reform* van Noll (2005) en *Crisis and Change* van Resodihardjo (2006). De vraag komt voort uit een inzicht dat centraal staat in de historisch-institutionele benadering in de sociologie; het inzicht dat verandering moeilijk is en bepaald wordt door 'path dependency' (vgl. Pierson, 1994). Daar waar verandering wél plaatsvindt is een breekijzer nodig – crisis. Crisis dwingt beleidsmakers tot een snelle reactie en crisis vermindert de legitimiteit van bestaand beleid. Dit gezamenlijk – zo stelt de 'crisishervormings-

these' (Resodihardjo, 2006, 2) – stelt beleidsmakers of 'policy entrepreneurs' in staat om beleidsverandering door te voeren.

Resodihardjo geeft een expliciete formulering van de crisishervormingstheze in de inleiding van haar boek. Een geïnstitutionaliseerde beleidssector is stabiel, omdat beleidsactoren en belanghebbenden zich richten op de bestaande structuur. Hierdoor reageert een geïnstitutionaliseerde sector beperkt op veranderingen in de omgeving en ontstaan problemen die uiteindelijk kunnen culmineeren in crisis. Op het moment van die crisis staat de sector onder druk, zodat zich een 'window of opportunity' opent (Resodihardjo, 2006, 3). Beslissers springen erin en proberen het bestaande beleid te verdedigen door het doen van kleine aanpassingen. Dit is de 'conserverende' strategie die relatief vaak wordt gevolgd door 'beleidsmakers' (Resodihardjo, 2006, 20). Maar ook kunnen beslissers proberen meer grootschalige hervormingen door te voeren. In dat geval gaat het om politieke 'entrepreneurs' die een 'reformistische' strategie volgen (Resodihardjo, 2006, 22). Hiermee onttrekt de entrepreneur zich aan de institutionele logica van de padafhankelijkheid, die de aan de crisis

voorafgaande stabiliteit van de sector verklaarde.

In het causale schema van de crisisvormingstheorie bevindt zich een verklaringsgat. De institutionele factoren die jarenlang hebben bijgedragen aan de inertie van de beleidssector zijn na de crisis niet meer geldig. Na de crisis staan actoren op die verandering eisen. Twee typen theorie worden naast elkaar gezet en selectief toegepast: institutionele theorie wordt gebruikt om de jarenlange stabiliteit van de sector te verklaren, maar na crisis is die niet meer geldig en wordt een op actoren gebaseerde benadering gekozen, die verandering verklaart. Het opengaan van de window of opportunity kan nog vanuit een institutioneel perspectief worden begrepen, het handelen van de entrepreneur niet meer. Dat komt tot stand in een institutioneel vacuüm. Dit is ook een theoretisch vacuüm: het handelen van de entrepreneur wordt waargenomen, maar niet verklaard.

Resodihardjo's onderzoek is primair gericht op het testen van de voorwaarden waaronder crisis tot hervorming leidt, waarbij de redenering van de crisisvormingstheorie in de basis wordt gevolgd. Geconstateerd wordt dat entrepreneurs relatief goed in staat zijn om hervormingen door te voeren als het window of opportunity wijder open staat (als gevolg van bijvoorbeeld veel media-aandacht of een hervormingsondersteunende rol van onderzoekscommissies) en dat een wisseling van de wacht hervorming meer waarschijnlijk maakt (par. 8.4 en 8.5). In beide gevallen komt de hervormende instantie *van buiten*. Het theoretisch kader strekt zich uit tot de grootte van het window of opportunity en de mate waarin hervorming mogelijk is, maar ziet als gegeven dat er entrepreneurs zijn die willen hervormen. De hervormer is hiermee een 'deus ex machina'.

Dit zagen we al bij Pierson's *Dismantling the welfare state* (1994). In dat boek werd de aandacht gericht op de strategieën die Reagan in de Verenigde Staten en Thatcher in het Verenigd Koninkrijk hanteerden om de door hen gewilde herzieningen door te voeren. Hervorming, zo stelde Pierson (Pierson, 2004, 1) is een 'distinctive and difficult political enterprise', omdat het beleid van de verzorgingsstaat zijn eigen steun genereert. Als dat nou zo is, waarom bestaan Reagan en Thatcher dan eigenlijk? Uiteraard impliceert de vraag niet dat Reagan en Thatcher niet bestonden. Ze beston-

den wel: er waren en zijn hervormers in vele verzorgingsstaten en op allerlei beleidsterreinen. De vraag is alleen: waarom staan ze op? Als crisis het gevolg is van de gehechtheid van beleidsmakers (en publiek) aan bestaand beleid – dit verklaart immers de inertie van beleid en de gebrekkige reactie op veranderende omstandigheden – waarom draait die opvatting dan zomaar om nadat een crisis ontstaat?

De proefschriften van Noll en Kuipers zijn gericht op het vullen van het verklaringsgat in de redenering. Noll vraagt zich af hoe verschillen tussen de aanpassing van de dienstplicht in de jaren na de Koude Oorlog in Nederland en Zweden, beide 'consensual democracies', zijn te verklaren. Hij ontwikkelt een theoretisch kader, dat 'takes account of structural constraints, yet emphasises the key role of strategic choices made by policy makers in leadership positions' (Noll 2005, 5). Noll vraagt vervolgens 'why do leaders reform, how do they reform and what is the outcome in terms of policy change and crisis management effectiveness' (Noll 2005, 7). De effectiviteit van crisismanagement verwijst hier overigens niet naar de effectiviteit van het hervormde leger bij vredesoperaties, maar naar de effectiviteit van de leider als het gaat om het managen van politieke crises. Dit laatste bevat een impliciete handelingstheorie: leiders zijn erop gericht politieke crises te managen en hervorming kan daarvan een bijproduct zijn.

In de analyse verlaat Noll de vraag waarom een leider hervormt, ten gunste van een andere vraag. In hoofdstuk zes (Noll, 2005, 105), dat de analyse van de Nederlandse casus bevat, formuleert Noll een antwoord op de vraag 'to what extent did leadership shape the reform process and its outcomes?' Het handelen van de leider is nu niet langer de verklaring van hervorming, maar de hervorming of hervormingsdruk is de verklaring van het handelen van de leider en de impliciete handelingstheorie uit de onderzoeksvraag is een afhankelijke variabele geworden. In het conclusiehoofdstuk wordt duidelijk waarom Noll dat doet: 'the theory provided us with good insights about leaders' perceptions. In particular, it could account for the [conservative] attitude of leaders conducting no or only micro changes' (Noll, 2005, 220). Terwijl conservatief handelen goed te begrijpen is, zijn over refor-

mistisch handelen minder zinvolle uitspraken te doen. Dit is in lijn met de historisch-institutionele benadering. Hervorming komt vervolgens van actoren die 'relatively new' zijn in de sector (Noll, 2005, 226). Ook in Noll's analyse beweegt de hervormer zich dan ook in een theoretisch vacuüm.

Kuipers erkent uitdrukkelijk de noodzaak om in een benadering van institutionele beleidsverandering theorieën van stabiliteit en theorieën van verandering te combineren en ze spreekt – terecht – over 'bridging the gap between the two traditions' (Kuipers, 2004, 4). Om het gat tussen institutionele inertie en (plotselinge) hervorming te overbruggen doet Kuipers een stap terug. In plaats van de crisis als exogeen te beschouwen, stelt ze dat crises worden gemaakt; gemaakt door actoren die verandering nastreven. Deze actoren reageren op groeiende 'contradicties', die ontstaan omdat het beleid – inert als het is – niet afdoende wordt aangepast aan maatschappelijke ontwikkelingen. Deze contradicties stellen hen in staat een institutionele crisis te construeren.

De analyse die Kuipers doet gaat in op de relatie tussen de institutionele context waarin besluitvorming plaatsvindt en de aard van crises. In Nederland zei Lubbers 'Nederland is ziek' (Kuipers, 2004, 168) en de hierdoor ontstane crisis stelde hem in staat een vergaande hervorming van de WAO af te dwingen. In België was de institutionele context niet ontvankelijk voor voorstellen tot drastische hervorming en bestond er geen Lubbers. Hierdoor gaf de 'institutional vulnerability' van de Belgische werkloosheidsverzekering anders dan in het geval van de Nederlandse WAO geen aanleiding tot succesvolle 'crisis construction' (par. 8.4).

Mijns inziens wordt hier om het verklaringsgat heen gepraat. Als hervorming moeilijk is, waarom zijn veranderingsgezinde actoren dan eigenlijk veranderingsgezind? Udehn (2002) maakt een onderscheid tussen meer structurele en meer individuele of psychologische varianten van het methodologisch individualisme. Het argument van padafhankelijkheid is structureel individualistisch: de institutionele context roept handelen op dat de status quo ondersteunt. De argumenten van de window of opportunity, van leiderschap en van de politieke entrepreneur wijzen op een meer psychologisch

variant. In een window of opportunity is degene die erin stapt per definitie entrepreneur – in de betekenis van Resodihardjo – want hij laat de beperkende invloed van de institutionele context achter zich en springt door het window. Waarom? Uiteindelijk omdat die specifieke actor het in dat specifieke geval noodzakelijk acht. In wezen introduceert dit een nieuwe causale factor in het model. Zo hangt de verklaring van verandering in de drie studies uiteindelijk op Lubbers die zegt dat Nederland ziek is (Kuipers, 2004, 168), op Eltink die twee gevangenen op een cel wil (Resodihardjo, 2006, 112) en op Ter Beek die het tijd vindt de dienstplicht af te schaffen (Noll, 2005, 123-125). Er wordt een verklaringssprincipe gehanteerd dat door Goldstone (1998, 829) wordt geduid als 'it just "happened to happen," and was not very likely to happen again'.

Toegegeven, het is allemaal gebeurd en het heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de hervorming van de WAO, het gevangeniswezen en het leger. Maar de vraag is: dragen deze inzichten wezenlijk bij aan het begrip van de oorzaken van hervorming in een context die padafhankelijkheden schept? Wat verklaart het handelen van beleidsmakers? En aan wat voor regels moet een verklaringsschema in de gehanteerde historisch-institutionele benadering eigenlijk voldoen? Dat is het issue dat uiteindelijk ten grondslag ligt aan de vraag hoe de proefschriften te waarderen. Goldstone (1998, 834-835) breekt in een prachtig argument een lans voor de toepassing van 'general laws' in een causaal schema dat op zichzelf gevoelig is voor 'initial conditions'. Voor wat betreft de drie proefschriften gaat het om een causaal schema waarin padafhankelijkheid, preferenties van besluitvormers (in de ruime zin des woords: diegenen die op de een of andere manier bij de besluitvorming zijn betrokken) en een institutionele context van bestaand beleid en instituties van besluitvorming een rol spelen. Deze factoren zouden moeten worden samengebracht in een model waarin de door de institutionele context beïnvloedde preferenties van besluitvormers niet alleen padafhankelijkheid, maar ook verandering verklaren. Dit is een model van besluitvormende actoren in hun context, waarin de relatie tussen de preferenties van die actoren en de aard van de context waarin ze bewegen op een eenduidige manier wordt geconceptualiseerd.

De drie besproken proefschriften geven geen

verklaring van hervorming, maar alleen een verklaring van het ontstaan van windows of opportunity en een beschrijving van de door hervormers gehanteerde strategieën. Die windows ontstaan als gevolg van crisis. Hiermee wordt mijns inziens geen volledig antwoord op de gestelde onderzoeksvraag gegeven, omdat het gat tussen crisis als initiële conditie en hervorming als uitkomst niet volledig wordt overbrugd.

Dit betekent niet dat de proefschriften niets bijdragen aan het begrip van hervormingsprocessen. Kuipers doet met de 'endogenisering' van crisis een belangrijke toevoeging aan de crisishervormingstheorie. Ze ontleent de redenering aan Hay. Aan de hand van een inzichtelijk figuur van Hay laat Kuipers (2004, 37) zien hoe de relatie tussen contradicties en de constructie van crises werkt. Naast een dominante, 'interne' beleidscyclus, waarin het bestaande beleid en de steun voor dat beleid continu wordt gereproduceerd, bevindt zich een ondergeschikte, 'externe' cyclus waarin spanning wordt opgebouwd. Hoe minder in de dominante beleidscyclus wordt gereageerd op de contradicties van

beleid, hoe meer in de ondergeschikte cyclus preferenties worden gevormd gericht op de hervorming van het beleid en hoe groter de waarschijnlijkheid dat pogingen gedaan worden een crisis te construeren. De uitwerking van het argument is niet helemaal scherp. Bij Kuipers wordt de crisis immers niet geconstrueerd door actoren *buiten* de normale beleidscyclus, maar juist door de meest centrale actor die er was: minister-president Lubbers. Hierdoor is onduidelijk op wat voor contradictie nu werd gereageerd, of – anders gezegd – het is niet duidelijk wat het verbindende element is tussen enerzijds het belang dat de WAO jarenlang had voor het CDA en de door die partij gesteunde sociale partners en anderzijds het belang dat na 1990 werd gehecht aan de oplopende kosten van die regeling. Maar los van de uitwerking heeft het argument de potentie om zowel de conserverende als de hervormende druk die het gevolg is van het normale functioneren van instituties te duiden en daarmee ontstaat een consistente historisch-institutionele verklaring van zowel padafhankelijkheid als verandering.

### Literatuur

- Goldstone, J.A., 1998, Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology. In: *American Journal of Sociology*, 104:3, 829-845.
- Kuipers, S.L., 2004, *Cast in Concrete? The Institutional Dynamics of Belgian and Dutch Social Policy Reform*, Delft: Eburon Academic Publishers.
- Noll, J.E., 2005, *Leadership and Institutional Reform in Consensual Democracies. Dutch and Swedish Defence Organizations after the Cold War*, s.n., s.l.,
- Pierson, P., 1994, *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Resodihardjo, S.L., 2006, *Crisis and Change. Understanding Crisis-Reform Processes in Dutch and British Prison Services*, s.n., s.l.
- Udehn, L., 2002, The Changing Face of Methodological Individualism. In: *Annual Review of Sociology*, 28, 479-507.