

Hoe de druppel de emmer deed overlopen

Is de gewijzigde alcoholleeftijd van 16 jaar naar 18 jaar te verklaren door het advocacy coalition framework?

Masterscriptie Universiteit Leiden

Naam: Lisa Tevel

Studentnummer: s1125117

Datum: 9 juni 2015

Scriptiebegeleider: Prof. Dr. A.K. Yesilkagit

Studie: International and European Governance

Voorwoord

Eind januari ben ik begonnen met het schrijven van deze scriptie en heb ik het onderwerp voor het onderzoek afgebakend. Mijn scriptie vormt de afsluiting van de master Public Administration met als specialisatie International and European Governance. De keuze voor het onderwerp is gebaseerd op mijn nieuwsgierigheid naar de spanning die bestaat tussen de volksgezondheid aan de ene kant en de economie aan de andere kant. Hoe wordt er in de politiek met dit dilemma omgegaan? Ook het tot stand komen van beleidsverandering is een proces waarin ik interesse heb. Deze combinatie van interesses zorgde ervoor dat ik een onderzoek heb gedaan naar het besluitvormingsproces over de verhoogde alcoholleeftijd van zestien naar achttien jaar.

De goede begeleiding van Prof. Dr. A.K. Yesilkagit heeft er mede voor gezorgd dat mijn onderzoek in vijf maanden afgerond is. Ik ben zeer te spreken over zijn werkwijze en zijn begeleiding. Over vijf maanden tijd zijn er voor mij, soms om de twee weken en soms om de week, inlevermomenten geweest, waardoor mijn tijd goed verdeeld werd. Zijn feedback was elke keer erg nuttig en daarvoor wil ik hem ook bedanken. Alhoewel ik de nodige ups en downs heb meegemaakt, heb ik het vooral de laatste weken leuk gevonden om aan een eigen project te werken. Ik wens je veel plezier bij het lezen van mijn scriptie.

Lijst van afkortingen

ACF	Advocacy Coalition Framework
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	ChristenDemocratisch Appèl
CU	ChristenUnie
D66	Democraten 1966
EAAP	European Alcohol Action Plan
eindred.	Eindredactie
EO	Evangelische Omroep
EU	Europese Unie
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie
G4	Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht
ID-check	Identiteitscheck
KHN	Koninklijke Horeca Nederland
NATO	Nodality, Authority, Treasure, Organization
NB	Nederlandse Brouwers
NCRV	Nederlandse Christelijke Radio Vereniging
NIPO	Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NPO	Nederlandse Publieke Omroep
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant
NSCK	Nederlands Signaleringscentrum voor Kindergeneeskunde
OSF	Onafhankelijke SenaatsFractie
PvdA	Partij van de Arbeid
PvdD	Partij voor de Dieren
PVV	Partij Voor de Vrijheid
RvS	Raad van State
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
STAP	Stichting Alcoholpreventie

Stb.	Staatsblad
STIVA	Stichting Verantwoorde Alcoholconsumptie
t.o.v.	ten opzichte van
TNO	Toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VARA	Vereniging Arbeiders Radio Amateurs
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WGO	Wereldgezondheidsorganisatie
WHO	World Health Organization

Inhoudsopgave

1. De inleiding	5
1.1 Opbouw van de scriptie	8
2. Het theoretisch kader	10
2.1 Fase één van de beleidscyclus: agendavorming	10
2.2 Fase twee: beleidsformulering in de beleidscyclus	11
2.3 Fase drie: publieke besluitvorming in de beleidscyclus	12
2.3.1 Decision accretion model	13
2.3.2 Stages heuristic en institutional rational choice	13
2.3.3 Garbage can model	14
2.3.4 Multiple streams framework	15
2.3.5 Punctuated equilibrium framework	17
2.3.6 Advocacy coalition framework	19
2.4 Fase vier van de beleidscyclus: de beleidsimplementatie	22
2.4.1 Speltheorie en principal-agent theory	22
2.4.2 Redenen voor het niet implementeren van een beleidsplan	23
2.5 Fase vijf van de beleidscyclus: de beleidsevaluatie	24
2.6 Rol van internationale organisatie in besluitvormingsproces	25
2.6.1 Toegang en capaciteit van een internationale organisatie	25
2.7 Discussie theoretisch kader	26
2.8 De reden voor het advocacy coalition framework van Sabatier	30
3. De data-analyse	32
3.1 De onderzoeksvraag	32
3.2 Elementen theorie Sabatier	32
3.3 Concepten en indicatoren	34
3.4 Technieken	36
3.5 Data-analyse	37
4. Het alcoholbeleid van de Wereldgezondheidsorganisatie	41
4.1 Verloop alcoholbeleid Wereldgezondheidsorganisatie	42
4.2 Het European Alcohol Action Plan 1992-1999	44
4.3 Het European Alcohol Action Plan 2000-2005	46

4.4 Het European Alcohol Action Plan 2012-2020	46
4.5 WGO beleid: minimumleeftijd van 18 jaar	48
4.6 Nederlands beleid: verhoging van de minimumleeftijd	49
5. Besluitvormingsmomenten leeftijdsgres naar 18 jaar	51
5.1 Idee van Els Borst in 1997	51
5.2 Idee van Hans Hoogervorst in 2006	51
5.3 Hoofdpijnen brief alcoholbeleid in 2007	53
5.4 Lobby STAP, GGD en Trimbosinstituut in 2009	54
5.5 Lobby burgemeesters, wethouders, VNG, G4 in 2010	55
5.6 Activiteiten kinderarts Van der Lely	57
5.7 Definitieve besluitvorming	58
6. Analyse van de casus	61
6.1 Coalities in het subsysteem in 1997	61
6.2 Coalities in het subsysteem in 2006	62
6.3 Tegencoalities in het beleidssubsysteem vanaf 2006	63
6.4 Groeiend draagvlak in de samenleving	64
6.5 Een verandering in het beleidssubsysteem	65
6.6 De rol van policy broker in het subsysteem	66
6.7 De ontwikkeling van het wetsvoorstel	67
6.8 De omgeving van het beleidssubsysteem	68
7. De conclusies	71
7.1 Een samenvatting en conclusies	71
7.2 Generaliseerbaarheid	76
7.2.1 Beperkingen van het onderzoek	76
7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	79
7.4 Praktische implicaties	82
Literatuurlijst	84

Hoofdstuk 1: De inleiding

Sinds 1881 probeert de overheid met behulp van de eerste Drankwet¹ het overmatige alcoholgebruik in Nederland een halt toe te roepen. De leefomstandigheden waren slecht in die tijd en om die reden werd er gemakkelijk naar de drank gegrepen.² Het vergunningstelsel in de Drankwet van 1881 bepaalde dat er één vergunning per 500 inwoners werd uitgegeven voor de verkoop van alcohol. Het doel van het stelsel was om de beschikbaarheid van alcohol terug te dringen en daarmee het overmatige alcoholgebruik af te remmen.³ In het huidige beleidsprogramma van de Nederlandse overheid is terug te vinden dat de overheid de afgelopen jaren diverse maatregelen heeft genomen om het alcoholmisbruik te verminderen.⁴ De overheid wil met het doen van interventies vooral de Nederlandse jongeren beschermen tegen de gevaren die alcohol met zich mee kan brengen. Zo ligt er een extra hoge belasting op een flesje wijn en ook voert de overheid campagne op scholen en op televisie om het bewustzijn bij jongeren te vergroten.⁵ Als resultaat van wetenschappelijke onderzoeken is er tegenwoordig meer bekend over de schade die het nuttigen van alcohol met zich mee brengt en ook is er meer bekend over effectieve beleidsmaatregelen om alcoholmisbruik tegen te gaan.

De Nederlandse overheid wil de negatieve gevolgen die het gebruik van alcohol met zich mee kan brengen inperken door middel van een passend beleid. De overheid wil vooral jongeren bereiken met het beleid. Naast televisiecampagnes, accijnsverhogingen, het verbod van reclame tussen 6.00 uur en 21.00 uur en voorlichting op scholen, heeft de overheid bepaald dat de minimumleeftijd voor het kopen van alcohol zal moeten stijgen van zestien jaar oud naar achttien jaar oud.⁶ In 1997 al pleitte toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Els Borst, op basis van onderzoek en advies van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) voor een alcoholleeftijd van achttien jaar. In 1997 liep

¹ Stb. 1881, 35.

² Wierstra (2012), 'Alcoholgebruik in Nederland vanaf de 19^e eeuw' <http://www.isgeschiedenis.nl/citaat-uit-het-nieuws/alcoholgebruik-in-nederland-vanaf-de-19e-eeuw/> (bezoekt op 2 juni 2015)

³ Otto, M. (1987), 'Geschiedenis van de drankwetgeving' *Tijdschrift voor de sociale sector, Pro memorie*, 1:

⁴ Rijn, van M. (2014), 'Wijzigingen Drank- en Horecawet per 1 januari 2014' <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten-en-publicaties/brieven/2013/10/08/wijzigingen-drank-en-horecawet-per-1-januari-2014.html> (bezoekt op 2 juni 2015)

⁵ Dienst Publiek en Communicatie (2011), 'Gedragsverandering via campagnes' <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/documenten-en-publicaties/brochures/2011/05/18/gedragsverandering-via-campagnes.html> (bezoekt op 2 juni 2015)

⁶ Rijn, van M. (2014), 'Wijzigingen Drank- en Horecawet per 1 januari 2014' <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten-en-publicaties/brieven/2013/10/08/wijzigingen-drank-en-horecawet-per-1-januari-2014.html> (bezoekt op 2 juni 2015)

het pleidooi van Els Borst op niets uit, inmiddels is het achttien jaar later en is de maatregel wel geïmplementeerd.

Sinds 1992 adviseert de WGO haar lidstaten om de beschikbaarheid van alcohol terug te dringen.⁷ Om de beschikbaarheid van alcohol te verminderen, adviseert de WGO haar lidstaten om een dichtheidsregeling te ontwerpen en om de alcoholleeftijd te verhogen naar minimaal achttien jaar. In het eerste European Alcohol Action Plan (EAAP) voor de periode 1992-1999 valt te lezen dat een verminderde beschikbaarheid, resulteert in een daling van het alcoholgebruik en volgens de WGO zorgt het automatisch ook voor minder alcoholmisbruik. De WGO is ontstaan in 1948 als onderdeel van de Verenigde Naties (VN). Ze is belast met alle zaken die de gezondheid van personen in de lidstaten aangaat en ontwerpt beleid om de kwaliteit van de gezondheid te bevorderen. De informatie die zij nodig heeft om dit beleid te creëren, verschaft de WGO zelf door het doen van wetenschappelijk onderzoek of zij geeft onafhankelijke derden de opdracht voor het doen van onderzoeken. Vanaf 1975 onderzoekt de WGO welke beleidsinterventies het alcoholmisbruik kunnen terugdringen. Onderzoeken wezen uit dat de beschikbaarheid van alcohol in de vorm van een leeftijdsverhoging een effectief beleidsinstrument is.⁸ Vanaf 1992 werd dit instrument dan ook opgenomen in het eerste Europese actieplan dat de WGO heeft ontwikkeld.

Ook Nederland is lid van de WGO en met het uitbrengen van de *‘European Charter on Alcohol’* en de *‘The Declaration on Young People and Alcohol’* roept de WGO alle lidstaten op het alcoholbeleid van de WGO te implementeren in het nationale beleid. Ook Nederland ondertekende deze twee verklaringen. Op 1 januari 2014 is er in Nederland een nieuwe Drank- en Horecawet⁹ in werking getreden met als belangrijkste wijziging dat de minimumleeftijd om legaal drank te mogen kopen is verhoogd naar achttien jaar. Na jaren van advies van de WGO maar ook de Europese Unie (EU) heeft Nederland besloten om de beschikbaarheid van alcohol terug te dringen in de vorm van het verhogen van de alcoholleeftijd. De alcoholleeftijd van achttien jaar is ingevoerd in 2014, terwijl er op basis van wetenschappelijke onderzoeken al tientallen jaren geleden was geconcludeerd dat de

⁷ World Health Organization (2000), ‘European Alcohol Action Plan 2000-2005’
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/79402/E67946.pdf (bezoekt op 20 april 2015)

⁸ World Health Organization (2006), ‘Framework for alcohol policy in the WHO European Region’
<http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/alcohol-use/publications/pre-2009/framework-for-alcohol-policy-in-the-who-european-region> (bezoekt op 20 april 2015)

⁹ Stb. 1964, 386

maatregel helpt in de strijd tegen alcoholmisbruik.¹⁰ De algemene vraag van dit onderzoek is dan ook hoe een beleidsverandering tot stand komt. In deze scriptie zal het besluitvormingsproces van het huidige alcoholbeleid aangaande de verandering van de minimumleeftijd in Nederland onderzocht worden. Onder welke omstandigheden treedt er beleidsverandering op? Ontbreken deze omstandigheden in de periode van 1997 tot 2014? Sabatier (1993) beargumenteert namelijk in zijn *advocacy coalition framework* (ACF) dat beleidsverandering niet vanzelfsprekend is maar dat er onder bepaalde omstandigheden wel beleidsverandering kan optreden. Zijn de omstandigheden die Sabatier (1993) in zijn theorie noemt de beslissende factoren voor beleidsverandering? Heeft de beleidsverandering te maken met de groeiende mate van invloed van niet statelijke actoren op nationaal niveau? Rosenau (1995) noemde het groeiende belang van globalisering. Naast staten zijn er nog vele andere actoren die invloed kunnen hebben op het besluitvormingsproces van nationale overheden, bijvoorbeeld belangengroepen en internationale organisaties (Rosenau, 1995).

Reden om dit onderzoek te doen is dat er in de Nederlandse politiek als sinds 1997 over de invoering van de verhoogde alcoholleeftijd en het terugdringen van alcoholmisbruik gesproken wordt, maar dat de beleidsverandering pas in 2014 werkelijkheid geworden is. Hoe kan het dat, ondanks betrouwbare wetenschappelijke onderzoeken van de WGO en de EU, maar ook tientallen andere onafhankelijke wetenschappers, de implementatie van de verhoging van de alcoholleeftijdsgrens pas in 2014 in Nederland werkelijkheid geworden is? En dat terwijl staatssecretaris Van Rijn benadrukt dat de Nederlandse overheid de schadelijke gevolgen van het gebruik van alcohol voor jongeren al jaren wil beperken met het doen van interventies.¹¹ Welke omstandigheden hebben er voor gezorgd dat de minimale leeftijd van achttien jaar voor het kopen en consumeren van een alcoholisch drankje dan toch is ingevoerd in 2014? Het antwoord op deze vraag zal in hoofdstuk zeven gegeven worden.

¹⁰ World Health Organization (2006), 'Framework for alcohol policy in the WHO European Region' <http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/alcohol-use/publications/pre-2009/framework-for-alcohol-policy-in-the-who-european-region> (bezocht op 20 april 2015)

¹¹ Van Rijn, M. (2014), 'Wijzigingen Drank- en Horecawet per 1 januari 2014' <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten-en-publicaties/brieven/2013/10/08/wijzigingen-drank-en-horecawet-per-1-januari-2014.html> (bezocht op 2 juni 2015)

1.1 Opbouw van de scriptie

In hoofdstuk twee van deze scriptie zal het theoretisch kader aan bod komen. Wat is er al bekend in de literatuur over de algemene vraag die centraal staat in het onderzoek? Welke besluitvormingsmodellen zijn er bekend en hoe ontwikkelt een idee zich tot beleid? Welke voorwaarden gelden er voordat een beleidsverandering in werking kan treden? Welke factoren zou de ontwikkeling of de implementatie van een beleid in de weg kunnen staan? Zou de groeiende invloed van een internationale organisatie als de WGO ervoor zorgen dat een beleid geïmplementeerd wordt? Het theoretisch kader biedt ook ruimte voor het bespreken en bediscussiëren van de bestaande theorieën en vervolgens worden de nog niet beantwoorde vragen besproken. In hoofdstuk drie zal de data-analyse besproken worden. In de eerste paragraaf van het hoofdstuk zal er een theorie beschreven worden die aan de casus van de alcoholleeftijd getoetst zal gaan worden. In paragraaf 3.1 zullen de meest belangrijke elementen van de theorie aan bod komen. In paragraaf 3.2 zal beschreven worden welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Is er gebruik gemaakt van kwalitatieve of kwantitatieve methoden? Van welke documenten zal er gebruik gemaakt worden om te data te analyseren? In het hoofdstuk dat daarop volgt is te lezen hoe het beleid van de WGO ontwikkeld is. Hoofdstuk vijf laat zien welke besluitvormingsmomenten er in Nederland zijn geweest totdat de alcoholleeftijd van achttien jaar ingevoerd werd. Sinds wanneer houdt de politiek zich bezig met het aanpassen van de alcoholleeftijd van zestien jaar? Hoe zijn de debatten verlopen? Welke coalities bestonden er tijdens de debatten? Welke actoren hebben zich in het debat gemengd? In het hoofdstuk dat daarop volgt zullen de belangrijke elementen van de theorie uit paragraaf 3.1 toegepast worden op de casus uit hoofdstuk vijf. Komt de verklaring van de auteur voor beleidsverandering overeen met elementen uit de casus van alcoholleeftijd? Het onderzoek zal afgesloten worden met een samenvatting en de belangrijkste conclusies. Paragraaf 7.2 gaat over de generaliseerbaarheid en de beperkingen van het onderzoek. In paragraaf 7.3 worden er aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan en het hoofdstuk wordt afgesloten met het geven van adviezen voor beleidsmakers. De scriptie wordt afgesloten met een overzicht van de gebruikte literatuur, documentatie, televisieafleveringen, artikelen en kamerstukken.

Hoofdstuk 2: Het theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal besproken worden wat er in de hedendaagse literatuur bekend is over besluitvormingsmodellen en de beleidscyclus. Hoe komt een onderwerp op de politieke agenda? Hoe komt beleidsverandering tot stand? Om beleidsverandering goed te kunnen begrijpen, is het belangrijk om in te zien hoe beleid ontstaat. De volgende paragrafen zullen daar op in gaan. In het hoofdstuk komen de auteurs aan bod die een theorie hebben ontwikkeld over essentiële factoren voor een beleidsverandering. Het tweede deel van het hoofdstuk zal in gaan op de vraag welke rol internationale organisaties kunnen spelen bij het tot stand komen van nationaal beleid. Ten slotte wordt er aandacht besteed aan de discussie die de theorieën oproept en komen de vragen aan bod die nog niet beantwoord zijn in de literatuur.

2.1 Fase één van de beleidscyclus: agendavorming

Hoe ontstaat beleid op nationaal niveau? Howlett, Ramesh en Perl (2009) beschrijven in hun boek '*Studying Public Policy*' de vijf fasen van een beleidscyclus, namelijk agendavorming, beleidsformulering, publieke besluitvorming, beleidsimplementatie en beleidsevaluatie. Reden voor het schrijven van hun boek is dat ze zich afvragen waarom sommige zaken wel door de regering opgepikt worden, terwijl andere zaken genegeerd worden. Hetgeen gebeurt in de eerste stap van de beleidscyclus zal bepalend zijn voor het verloop van de cyclus (Howlett e.a., 2009:92). Agendavorming gaat over het herkennen van problemen die verdere aandacht van de overheid vereisen (Baumgartner en Jones, 2005). Hoe een probleem geïnterpreteerd wordt als een onderwerp dat verdere aandacht van de overheid vereist, roept vragen op over de natuur van de menselijke kennis en de sociale constructie van die kennis (Berger en Luckmann, 1966). De definiëring van een probleem verandert namelijk constant en tevens verandert de opvatting in de politieke wetenschap over wanneer de overheid wel en wanneer zij niet in moet grijpen ook voortdurend. Howlett, Ramesh en Perl (2009) noemen in hun boek de publicaties van Wilensky (1975), Cutright (1965), Aaron (1967) en Pryor (1968). Deze auteurs kwamen in hun onderzoeken tot de conclusie dat de structuur van de economie van een land leidend is voor hetgeen geïmplementeerd gaat worden. In lijn met deze conclusie werd de *convergence thesis* ontwikkeld. Deze theorie houdt in dat als landen industrialiseren, zij zullen convergeren naar een mix van dezelfde beleidsinstrumenten (Bennett, 1991). In dit opzicht zullen landen steeds meer op elkaar gaan lijken. Deze theorie laat het proces van agendavorming zien als een resultaat van spanning bij de overheid als gevolg van

industrialisatie en economische modernisatie in een land. Er wordt amper aandacht besteed aan de rol die sociale actoren kunnen spelen in het proces van agendavorming (Howlett e.a., 2009:94). In het midden van de jaren 80 werd een tweede uitleg voor het proces van agendavorming ontwikkeld. Het *resource-dependency model* beargumenteerde dat industrialisatie zowel programma's ontwikkelde voor zowel sociale zekerheid als programma's voor het genereren van de economische middelen (Howlett e.a., 2009:95). In deze tijd werd er gezocht naar een verklaring die een balans vindt tussen het belang van politieke en economische factoren. De oplossing werd gevonden in de '*political economy of public policy*' (Hancock, 1983), waarin zowel politieke als economische omstandigheden belangrijke factoren zijn voor het proces van agendavorming. Deze twee factoren zullen volgens Hancock beide meegenomen moeten worden als het proces van agendavorming bestudeerd wordt.

2.2 Fase twee: beleidsformulering in de beleidscyclus

Beleidsformulering, de tweede stap in het beleidsproces, betreft het proces waarin opties aangedragen worden die een publiek probleem kunnen oplossen. Het proces heeft betrekking op het identificeren van technische en politieke beperkingen van overheidsactie. Elke oplossing voor een probleem is beperkt (Howlett e.a., 2009:112). Zo zal er bij het formuleren van een oplossing altijd rekening gehouden moeten worden met de financiële middelen die beschikbaar zijn. Een oplossing moet technisch haalbaar zijn, de oplossing moet het probleem ook daadwerkelijk oplossen en de oplossing moet politiek en bestuurlijk haalbaar zijn (Ibid:113). Er kan tussen actoren onenigheid bestaan over de oorzaken van het probleem, waardoor het lastig wordt om consensus te bereiken over de beste oplossing. De problemen zijn in de eerste stap van agendavorming herkend en tijdens de beleidsformulering zal een oplossing voor het probleem ontwikkeld worden.

Om het proces beter te kunnen begrijpen heeft Harold Thomas (2001) het proces van beleidsformulering in vier fasen ingedeeld. In de schattingsfase wordt er data geïdentificeerd en bekeken (Howlett e.a., 2009:111). Deze data kan bestaan uit resultaten die voortkomen uit wetenschappelijke onderzoeken en input van belangengroepen. De tweede fase is de dialoogfase (Ibid). Deze fase faciliteert de communicatie tussen beleidsactoren met een verschillende visie op een beleidsonderwerp en de oplossingen die voor het probleem aangedragen zijn. In de formuleringsfase worden alle gegevens die bekend zijn over het beleidsonderwerp en de aangedragen oplossingen tegen elkaar afgewogen door

beleidsambtenaren. In de laatste fase, de consolideringsfase, worden er aanbevelingen gedaan voor de keuze voor een specifieke beleidsoptie (Ibid). De personen die deze aanbevelingen doen hebben hun voorkeur voor strategieën en instrumenten tijdens de formuleringsfase bekend gemaakt. Vervolgens is er voor beleidsactoren de mogelijkheid om op een informele of formele manier feedback te geven op de beleidsopties die geschetst zijn. Goldstein en Keohane (1993) noemde drie typen van ideeën die relevant zijn voor het ontwerpen van de beleidsopties, namelijk de kijk op de wereld (ideologieën), principiële overtuigingen en causale ideeën. De kijk op de wereld, de principiële overtuigingen en causale ideeën van een actor, zijn leidend voor het ondernemen van actie en het definiëren van problemen. Christopher Hood (1986) ontwikkelde een taxonomie om de soorten overheidsmiddelen in te delen, het zogenaamde NATO-model. Hij veronderstelde dat alle beleidsinstrumenten gebruik maken van één van de vier categorieën van overheidsmiddelen. Hood veronderstelt dat de overheid gebruik maakt van informatie die in haar bezit is omdat ze een centrale beleidsactor is (**n**odality), de overheid maakt gebruik van haar macht (**a**uthority), de beschikbare financiële middelen (**t**reasure) en de organisaties waar ze samen mee kunnen werken (**o**rganization). Overheden kunnen deze middelen gebruiken om andere beleidsactoren te manipuleren.

2.3 Fase drie: publieke besluitvorming in de beleidscyclus

De publieke besluitvorming is de derde fase van de beleidscyclus. Tijdens deze fase worden er één, meerdere of geen van de beleidsopties gekozen om tot actie over te gaan. Als de besluitvormingsfase bereikt wordt, zal het aantal actoren die invloed wil uitoefenen groeien. In het midden van de jaren 60 werd de discussie over publieke besluitvorming in twee modellen ingedeeld: het rationele model en het incrementele model (Howlett e.a., 2009:142). Het rationele model gaat ervan uit dat publieke besluitvorming een zoektocht is naar het maximaliseren van oplossingen voor complexe problemen. Tijdens het proces wordt er beleidsrelevante informatie verzameld en op wetenschappelijke wijze gebruikt in het beoordelen van de beleidsopties (Ibid:143). Het incrementele model ziet het besluitvormingsproces meer als een politieke activiteit dan als een technische activiteit (Ibid:146). Het incrementele model ziet de interactie die optreedt in de vorm van onderhandelingen en discussie tussen vooraanstaande besluitvormers als belangrijke uitkomst voor een gekozen beleidsoptie. Het beleid wordt stapsgewijs ontworpen. Stukje bij beetje komt het beleid tot stand. In het midden van de jaren 70 werd duidelijk dat niet alle besluitvormingsprocessen in te delen waren in de twee modellen. Om deze reden werden er vanaf het midden van de jaren 70 alternatieve modellen van besluitvormingsprocessen

ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld het *garbage can model*. Het *garbage can model* zal later in deze paragraaf besproken worden. Vanwege de kritieken op het bestaande rationele en het incrementele model werd het *mixed-scanning model* ontwikkeld. De tekortkomingen van het rationele en incrementele model combineerde Amitai Etzioni in zijn theorie. Etzioni veronderstelde dat het besluitvormingsproces in de praktijk bestaat uit twee niveaus: een pre-besluitvormingsniveau waarin het probleem geframed en beoordeeld wordt, de incrementele kant van het model, en een analytische fase waarin specifieke oplossingen zorgvuldiger beoordeeld worden, deze fase wordt gezien als de rationele fase (Ibid:150). In het *mixed-scanning model* zegt Etzioni dat optimale besluitvorming voortkomt uit het scannen van alternatieven, gevolgd door een gedetailleerd onderzoek naar de effectieve werking van de alternatieven. Dit model staat meer innovatie toe dan is toegestaan bij het incrementele model, zonder de onrealistische eisen die door het rationele model worden voorgeschreven (Ibid).

2.3.1 Decision accretion model

Carol Weiss (1980) noemde in haar *decision accretion model* van besluitvorming dat vele beslissingen stukje bij beetje worden genomen, een element van het incrementele model. Een algemeen plan of bewuste afweging ontbreekt meestal bij het tot stand komen van beleid (Howlett e.a., 2009:153). Weiss (1980) beargumenteert dat besluitvorming in meerdere lagen over een relatief lange periode wordt ontwikkeld door middel van acties van meerdere besluitvormers. Ze stelt dat de besluitvorming in een grote, complexe organisatie nooit bepaald wordt door één besluitvormer. Vele personen op vele afdelingen hebben een aandeel in het tot stand komen van beleid. Als de resultaten van een beleidsactie onzeker zijn, zijn er ook vele participanten die het voorstel kunnen bediscussiëren, herschrijven of verwerpen. Elke actor zet een kleine stap in het proces, waardoor individuen nauwelijks door hebben wanneer er een beslissing gemaakt is. Deze kleine stapjes samen, zorgen uiteindelijk voor de beslissing. De analyse van Weiss benadrukt de veelheid aan arena's, personen en perioden die invloed heeft op het besluitvormingsproces.

2.3.2 Stages heuristic en institutional rational choice

Paul Sabatier noemt in zijn boek '*Theories of the policy process*' een aantal besluitvormingstheorieën dat een belangrijke rol speelt in de hedendaagse bestuurskunde. In het midden van de jaren 80 was het zogenaamde '*stages heuristic*' een van de meest invloedrijke kaders om het beleidsproces te begrijpen. Het beleidsproces, ontwikkeld door Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975), Brewer en deLeon (1983) wordt in vijf fases

verdeeld: agendavorming, beleidsformulering en beleidswettiging, implementatie en evaluatie. Aan het einde van de jaren 80 werd er steeds meer kritiek geleverd op de ‘*stages heuristic*’. Vanwege die kritieken ontstonden er andere besluitvormingsmodellen. Na de ‘*stages heuristic*’ kwam er ruimte voor de ‘*institutional rational choice*’, deze benadering staat voor een familie van kaders waarin instellingen bestudeerd worden met het argument dat actoren instellingen gebruiken om hun nut te kunnen maximaliseren. Het handelen van individuele actoren wordt volgens deze benadering bepaald door regels en procedures die bestaan binnen een institutie. Niet alle keuzemogelijkheden of combinaties daarvan zijn mogelijk voor het individu. Van nature zal een individu handelen naar eigen belang, maar een individu kan volgens de *institutional rational choice theory* niet altijd handelen naar het eigen belang, omdat hun vrijheid door instituties wordt beperkt. Uitgangspunt van deze theorie is dat het nemen van een groepsbeslissing haast onmogelijk is. Tullock bekeek deze situatie, want hoe is het dan mogelijk dat er in het politieke domein wel groepsbeslissingen en beleidskeuzes gemaakt worden. Tullock vond als antwoord op deze vraag: instituties. Instituties die als regels, procedures of gedrag de uitkomst van besluitvorming bepalen.

2.3.3 Garbage can model

Cohen, March en Olsen (1972) vroegen zich voor hun onderzoek af hoe een besluitvormingsproces in complexe organisaties eruit ziet. In complexe organisaties werken een veelheid aan mensen met verschillende doelen, normen, waarden en ideeën. Deze veelheid aan mensen moet de aandacht verdelen over verschillende zaken. De conclusies van Cohen, March en Olsen (1972) zijn te vinden in het *garbage can model*. Het gedrag van een organisatie kan verklaard worden aan de hand van het model. Het *garbage can model* staat met zijn onderdelen haaks op de ideeën die een rationele theorie bevat (Howlett e.a., 2009:152). De verschillen tussen deze theorieën gaat over de onzekerheid over doelen die moeten worden nagestreefd, het ontbreken van vaste procedures om problemen aan te pakken en er staat niet vast wie er aan de besluitvorming zullen deelnemen. Het model bestaat niet uit vaste besluitvormingsprocessen. Het uitgangspunt van het *garbage can model* is dat problemen, keuzes, oplossingen en deelnemers onafhankelijke stromen in het systeem zijn, die soms samenkomen en samenlopen. Er is geen overeenstemming over wat de problemen en de oplossingen precies zijn. Zo veranderen deelnemers aan de besluitvorming constant en zullen hun voorkeuren ook constant veranderen. Het besluitvormingsproces wordt gezien als een ‘vuilnisbak’ waarin actoren hun oplossingen en problemen deponeren. De ‘vuilnisbak’ kan gezien worden als een discussieforum waar problemen aangedragen worden. Andere

deelnemers aan het forum komen met oplossingen voor deze problemen. De oplossingen zijn wellicht al eerder van pas gekomen. Het *garbage can model* verklaart manieren om te kunnen omgaan met complexe problemen en situaties. Het zou zo kunnen zijn dat het probleem nog niet bestaat, maar dat het probleem op de langere termijn wel ontwikkeld wordt. In de ‘vuilnisbak’ ligt dan al een oplossing paraat voor het probleem. Door het verzamelen van oplossingen voor nog niet bestaande problemen, kan er op het moment dat het moet snel gehandeld worden. De uitkomst van een besluitvormingsproces ligt aan de inhoud van de ‘vuilnisbak’ op dat moment. Er wordt bekeken welke oplossingen er gereed zijn voor de toepassing op een bestaand probleem. Het omvallen van de ‘vuilnisbak’ wordt gezien als het tot stand komen van beleid. Bij het omvallen valt er een toevallige combinatie van een oplossing en probleem samen.

2.3.4 Multiple streams framework

Vervolgens noemt Sabatier in zijn boek het *multiple streams framework*. Deze theorie is ontwikkeld door John Kingdon in 1984. Kingdon benadrukt in zijn boek dat het proces van agendavorming gaat over de complexe relatie tussen ideeën, actoren en structuren (Howlett e.a., 2009:108). Kingdon (1984) ging voor zijn stromenmodel uit van het *garbage can model* van Cohen, March en Olsen (1972). Hij vroeg zich voordat hij het onderzoek startte af hoe het kan dat bepaalde zaken wel politieke aandacht krijgen en andere zaken niet. Wanneer is het tijd om een idee tot beleid om te zetten? Kingdon zocht op basis van 247 interviews en documentenanalyse naar regelmatigheden in beleidsveranderingen. Kingdon gaat evenals Cohen, March en Olsen (1972) uit van het bestaan van verschillende stromingen en de koppelingen daartussen.

Kingdon maakt een onderscheid tussen participanten en processen. Als eerste stroom noemt hij de problemenstroom, deze stroom betreft het herkennen van een probleem. Een probleem heeft meestal een duwtje in de rug nodig, waardoor het probleem extra aandacht krijgt. Aandacht ontstaat door een crisis of een ramp, of doordat een belangenvereniging de aandacht vestigt op het probleem. De tweede stroom is de formulering van beleidsalternatieven, de beleidsalternatievenstroom. In deze stroom worden er oplossingen gevonden voor de problemen. Criteria voor de oplossingen zijn dat het idee technisch uitvoerbaar is, dat het idee aansluit op de heersende cultuur van de maatschappij en het probleem en ten slotte moet er met het ontwerp van de oplossing rekening gehouden worden met problemen die zich in de toekomst kunnen ontwikkelen. Als een oplossing niet aan één van deze drie punten kan

voldoen, zal het beleidsidee niet op de agenda komen. Ook zijn er bij deze stroom vele actoren aanwezig, zoals onderzoekers, adviseurs, academici. De elementen die deze actoren aandragen, kunnen herenigd worden in de oplossing voor het probleem. De derde stroom is de aanwezigheid van politieke ontwikkelingen, de politiek-bestuurlijke stroom. De veranderende politieke opinie, verkiezingsuitslagen, campagnes, regeringswisselingen en partijpolitieke verhoudingen dragen bij aan deze veranderende stroom in het beleidsproces. Volgens Kingdon bevat de politiek-bestuurlijke stroom drie componenten. De eerste politieke component is het nationale politieke klimaat. Deze component gaat over de algemene waarden en normen die in een samenleving heersen. Deze algemene opinie heeft een grote invloed op de heersende beleidsagenda. De tweede component is de georganiseerde politieke krachten. Onder deze component vallen met name de belangengroepen. Als derde component geldt de politici en ambtenaren in het overheidsapparaat. Er kunnen zich op dit terrein makkelijk verschuivingen van posities en personen voordoen. Verschuivingen kunnen uiteindelijk leiden tot veranderingen op de beleidsagenda. Het bij elkaar brengen van de drie stromen zorgt ervoor dat er een oplossing beschikbaar is voor een probleem dat herkend is en in de politieke arena zijn actoren er klaar voor om het probleem met de oplossing te behandelen.

Participanten van het beleidsproces kunnen aan verschillende stromen deelnemen. Participanten kunnen personen zijn, zoals ambtenaren en wethouders, maar ook instellingen of organen, zoals politieke partijen of adviesorganen. Door de interactie die plaats vindt tussen de verschillende groepen actoren, kunnen zij invloed uitoefenen op het beleidsproces. Als alle stromen op een moment met elkaar samen vallen, zal een beleid een grote kans van slagen hebben om geïmplementeerd te worden. Dit moment noemt Kingdon *policy window*. Een verandering in de problemenstroom of de politiek-bestuurlijke stroom staat meestal aan de basis van de opening van een *policy window*. Op dat moment worden er door de aanwezige actoren, de *entrepreneurs*, beleidsalternatieven gekoppeld aan problemen. Dan zal de politieke strijd losbarsten. Het idee moet namelijk concurreren met andere ideeën en er zal onderhandeld worden over de verschillende onderwerpen en oplossingen. Dit moment gaat over consensusvorming, rationele afweging zal hier niet centraal staan. De *policy window* kan zich tevens ook weer sluiten, dat gebeurt als er een beleid ontwikkeld is, als het probleem geen probleem meer is, als participanten geen actie ondernemen, als de aanleiding voor het openen van de *policy window* verdwenen is, als cruciale actoren verdwenen zijn, als de

aandacht niet meer op het probleem gericht wordt, omdat bijvoorbeeld een groter probleem prioriteit heeft.

2.3.5 Punctuated equilibrium framework

Sabatier noemt in zijn boek vervolgens het *punctuated equilibrium framework*. Deze theorie is in 1993 ontwikkeld door Baumgartner en Jones en wordt gepresenteerd in hun boek '*Agendas and instability in American politics*'. Zij onderzochten of er een verband bestaat tussen media-aandacht voor een specifiek onderwerp en beleidsverandering van datzelfde onderwerp. Zij geven in hun boek kritieken op de dan bestaande veronderstellingen die ten grondslag liggen aan beleidsveranderingen. Zo zeggen Baumgartner en Jones dat beleidsverandering niet per se een incrementeel procesverloop kent en volgens hen is beleidsverandering niet altijd een moeilijk proces. Tijdens het ontwikkelen van kritiek op bestaande theorieën over beleidsverandering, ontwikkelde Baumgartner en Jones het *punctuated equilibrium framework*. Dit model biedt een verklaring voor lange perioden van beleidsstabiliteit die worden afgewisseld met korte perioden van grote beleidsveranderingen (1993:3). Zij delen het beleidsproces in verschillende fasen in. Er bestaan fasen waarin beleidsverandering een geleidelijke, incrementele ontwikkeling kent. In deze periode bestaan er korte momenten waarin grote beleidsveranderingen plaats vinden. Deze korte perioden worden *het punctuated equilibrium* genoemd. Na deze momenten breekt er weer een fasen aan van geleidelijke, incrementele ontwikkeling.

Beleidsmonopolies en agendavorming spelen een belangrijke rol voor Baumgartner en Jones bij het analyseren van beleidsverandering. Zij leggen een verband tussen beleidsmonopolies en agendavormingsprocessen, waar deze twee concepten voorheen afzonderlijk benaderd werden. Zo zal het beleidsmonopolie in beweging zijn, als het agendavormingsproces verandert en andersom. Als er nieuwe spelers worden toegevoegd aan het beleidsmonopolie, is er een kans dat de agenda gaat veranderen. En ook de andere kant op: als een onderwerp meer of minder aandacht krijgt, zal de beleidsmonopolie veranderen. Het proces van beleidsverandering zal volgens Baumgartner en Jones bekeken moeten worden aan de hand van de combinatie beleidsmonopolies en agendavorming. Een beleidsmonopolie bevat de actoren die mogen en kunnen mee bepalen over beleidsverandering. De actoren die op een mogelijke manier invloed uit kunnen oefenen op beleidsontwikkelingen over een bepaald beleidsonderwerp. De actoren in een beleidsmonopolie willen het monopolie graag behouden zoals deze is, maar toch zal het beleidsmonopolie constant veranderen. De verandering van

het beleidsmonopolie ontstaat omdat er minder interesse voor het onderwerp is, zo kan het zijn dat een ander onderwerp op dat moment prioriteit heeft door het ontstaan van een crisis bijvoorbeeld. De actoren in het beleidsmonopolie komen op voor hun eigen belangen en toevoeging van een concurrent zou kunnen betekenen dat de beleidsontwikkelingen niet ten goede komen aan hun belangen. Het hoeft niet te betekenen dat als er een andere groep actoren toegang tot het monopolie wenst, dat het monopolie dan veranderd. De huidige groepen in het beleidsmonopolie zullen terugvechten om hun plek te kunnen waarborgen. Dit doen zij aan de hand van het noemen van argumenten voor hun idee. Als ze er niet in slagen om hun positie te behouden, wordt de stabiliteit verbroken en dan treedt er beleidsverandering op. Dit gebeurt als de belangstelling voor een onderwerp toeneemt in de media. Groepen actoren willen dan een positie verwerven in de beleidsmonopolie en zullen het beleidsonderwerp anders definiëren. Als een andere definitie voor het beleidsonderwerp gevormd is, zullen er beleidsveranderingen plaats vinden. Als de actoren een positief beeld van beleid schetsen, zal dat bijdragen aan het ontstaan van een beleidsmonopolie. Als het positieve beeld vervolgens geaccepteerd is, creëert de overheid omstandigheden waardoor een oplossing voor het probleem ontwikkeld en geïmplementeerd kan worden. De actoren die zich het meest betrokken hebben getoond bij het promoten van het beleidsidee, zullen ook deel uit maken van het proces waarin een nieuw beleid gevormd wordt. Baumgartner en Jones zien dit fenomeen als een gevaarlijke ontwikkeling, want op deze manier zijn er actoren die invloed uitoefenen op het beleidsontwerp zonder dat zij aan iemand verklaring schuldig zijn. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met de opvatting van de democratie.

Vervolgens noemen Baumgartner en Jones enkele factoren die bijdragen aan het plotseling veranderen van beleid. Hoe kan het dat een beleidsonderwerp toch plotseling op de beleidsagenda verschijnt? Hoe trekt een onderwerp de aandacht van beleidsmakers? Baumgartner en Jones noemen een *focusing event* als oorzaak. Deze gebeurtenis zal de aandacht vestigen op een probleem. De gebeurtenis is vaak een probleem of een crisis (Birkland, 1997). Ook noemen zij campagnes van belangengroepen en een actie van een *public official* als essentiële gebeurtenissen voor een beleidsverandering. Een *public official* is iemand die met zijn positie in het openbaar bestuur enig gezag heeft waardoor hij de aandacht op een onderwerp kan vestigen. Baumgartner en Jones kunnen de periode van stabiliteit en de korte periode van plotselinge beleidsveranderingen verklaren door negatieve feedback en agendabepaling.

2.3.6 Advocacy coalition framework

Sabatier (1993) ontwikkelde samen met Jenkins-Smith een theorie om beleidsverandering te verklaren. Op een aantal punten komt de theorie van Sabatier overeen met het stromenmodel van Kingdon en het *punctuated equilibrium model* van Baumgartner en Jones. Volgens Kingdon heeft het herkennen van een probleem een duwtje in de rug nodig, vaak wordt het duwtje in de rug veroorzaakt door een ramp of crisis. Dit is iets wat Baumgartner en Jones ook benoemen met het *focusing event*. En ook in de theorie van Sabatier komt de crisis terug als belangrijke factor voor een beleidsverandering. Met zijn *advocacy coalition framework* richt Sabatier zich op de interactie tussen steuncoalities. De coalities bestaan uit personen van verschillende soorten instituties die het eens zijn over het gewenste of bestaande beleid van een specifiek beleidsonderwerp. De personen of organisaties delen dezelfde waarden en ideeën over een beleidsprobleem. Uit onvrede over de bestaande ideeën in de coalities, ontstaan er nieuwe coalities. De coalities zullen in debat gaan met andere coalities en onderhandelen over de beleidsproblemen en de best passende beleidsoplossingen. Beleidsverandering ontstaat door zowel concurrentie binnen deze groep als gebeurtenissen buiten deze groep (beleidssubstelsysteem). Het model van Sabatier bestaat uit drie belangrijke onderdelen, namelijk: beleidssubsystemen, actoren binnen het subsysteem en de omgeving. Het beleidssubstelsysteem bestaat uit groepen personen of organisaties die invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke keuze voor een beleidsoplossing. Sabatier noemt vervolgens het belang van de *policy broker* om tot een beleidsverandering te komen. De *policy broker* kan vergeleken worden met de *entrepreneur* van Kingdon en de *public official* van Baumgartner en Jones.

Binnen het subsysteem is er plaats voor minimaal twee coalities die bestaan uit personen uit verschillende instituties of instituties als geheel. De verscheidenheid binnen deze groep kan groot zijn, zo kunnen er personen uit de publieke en private sector deelnemen aan een subsysteem, maar ook onderzoekers of journalisten. Beleidsverandering wordt dus voor een deel door Sabatier verklaart aan de hand van de onderhandelingen tussen de verschillende coalities in de subsystemen. Daarnaast speelt ook de omgeving een belangrijke rol. Volgens Sabatier is de omgeving ingericht met stabiele parameters en gebeurtenissen die dynamisch zijn. De stabiele parameters zijn haast onveranderbaar en om deze reden zal er ook geen actor zijn die deze stabiele parameters in zijn omgeving gaat veranderen. Voor één actor zal het bijvoorbeeld onmogelijk zijn om de grondwet te wijzigen. Dynamische gebeurtenissen

kunnen de omgeving van het subsysteem wel veranderen. Denk bijvoorbeeld aan verkiezingen die een wisseling van regering in werk stellen.

Binnen het ACF bestaat een aantal belangrijke veronderstellingen om beleidsverandering te kunnen begrijpen volgens Sabatier. De eerste component is dat het beleidsveranderingsproces veel tijd kost. De tweede component is dat er volgens Sabatier verschillen zijn in beleidsvisies. Volgens hem bestaan er drie niveaus van beleidsvisies. De fundamentele overtuigingen van een actor liggen in de diepe kern, het eerste niveau. Het tweede niveau bestaat uit de beleidsstrategieën en beleidsvoorkeuren die nodig zijn om de behoeften die voortkomen uit de fundamentele overtuigingen, te bevredigen. Het derde niveau bestaat uit instrumentele beslissingen die nodig zijn om de beleidskern te kunnen implementeren. Binnen een coalitie zullen actoren het vaak eens zijn over de manier waarop zij het eerste niveau, de diepe kern zien. Wat betreft het tweede en het derde niveau kunnen hun meningen verschillen. Personen en instituties zullen het dus eens zijn dát er iets moet gebeuren aan een beleidsprobleem, maar hun ideeën over welke strategie te volgen en welke instrumenten te kiezen kunnen van elkaar verschillen.

Volgens Sabatier worden beleidsveranderingen in werking gezet door wat hij noemt beleidsgericht leren. Beleidsgericht leren houdt in dat de opvattingen tussen de verschillende actoren veranderen. Deze verandering kan zich voordoen bij een individu of bij een groep als geheel. Sabatier noemt in zijn boek vier aanleidingen waardoor beleidsgericht leren ontstaat: veranderingen in de opvatting van het individu, verspreiding van nieuwe inzichten, toetreding van nieuwe leden tot het systeem en ten slotte noemt hij de groepsdynamiek binnen het systeem. Het toetreden van nieuwe leden tot de coalitie is een element van beleidsverandering wat Baumgartner en Jones ook in hun theorie noemen. Volgens hen verandert de agenda door het toetreden van nieuwe actoren. De gemeenschappelijke overtuigingen van de instituties binnen een groep lijmen de actoren binnen de subsystemen als het ware aan elkaar, de overtuigingen werken verbindend. Als er in één van de systemen een crisis voordoet, zullen de opvattingen veranderen en zal er volgens Sabatier beleidsgericht leren voordoen. Iets wat vooraf gaat aan grote beleidsveranderingen.

De verandering van opvattingen bij een actor of een groep actoren is afhankelijk van het soort beleidsonderwerp. Bij beslissingen die een eenvoudig onderwerp aangaan zullen actoren makkelijker van mening en opvatting veranderen. De gevolgen van deze beslissingen zullen immers niet allesbepalend zijn. Bij grote, ingrijpende beslissingen ligt het volgens Sabatier

anders. Bij ethische kwesties zullen opvattingen veel minder snel veranderen op de korte termijn, dan dagelijkse kleine beslissingen. Beleidsveranderingen zullen dus minder snel optreden als het beleidsonderwerp een ingrijpende, ethische kwestie betreft. Sabatier zegt ook dat als er wetenschappelijke onderzoeken gepubliceerd worden waardoor nieuwe bevindingen aan het licht komen, actoren of coalities de inzichten op het derde niveau zullen veranderen. Zij blijven vast houden aan de opvattingen die zich wortelen in de diepe kern van hun overtuiging. Het gevaar van een aangetaste reputatie noemt Sabatier als reden om als institutie bij de opvattingen uit je diepe kern te blijven. Een tweede reden om niet van je geloof af te stappen is dat de bestaanszekerheid van de belangengroep in gevaar kan komen. Het bestaan van een belangengroep of internationale organisatie is vaak gebaseerd op overtuigingen uit de diepe kern, wat Sabatier niveau één noemt. Als een groep van zijn diepste overtuigingen afstapt, heeft de organisatie of groep geen fundamenteën meer om aan vast te houden. De doelen waarvoor de organisatie van oorsprong is opgericht, veranderen dan en dat heeft gevolgen voor het voortbestaan van de organisatie. Vanuit de organisatie zal druk uitgeoefend worden om vast te houden aan de vaste principes, waardoor het voortbestaan van de organisatie gewaarborgd is.

Beleidsverandering kan volgens Sabatier begrepen worden door de combinatie van twee processen. Het eerste proces is het bestaan van coalities in het systeem. Het beleid dat uiteindelijk definitief geïmplementeerd gaat worden is meestal een compromis tussen de coalities in het subsysteem. Sabatier veronderstelt dat er tijdens de onderhandelingen een dominante coalitie is. Het tweede proces dat samenhangt met beleidsverandering is het proces van *system events*. Het gaat hierbij om veranderingen in de omgeving. Veranderingen die plaats vinden buiten de onderhandelingen van de coalities om. Sociaaleconomische omstandigheden, beslissingen die door andere systemen genomen zijn en verandering van regering zijn momenten waardoor de omgeving zich aanpast. Deze veranderingen zijn te vergelijken met wat Kingdon ook stelt in zijn stromenmodel. De aanwezigheid van politieke ontwikkelingen is essentieel voor beleidsverandering. Sabatier zegt dat zolang de fundamentele overtuigingen van de dominante coalitie niet veranderen, de uitgangspunten van het beleid ook niet zullen veranderen. De positie van de dominante coalitie is volgens Sabatier allesbepalend als het gaat om grote beleidsveranderingen. Deze dominante coalitie zal niet snel afstappen van de overtuigingen die zich in het eerste niveau wortelen. Om een grote invloed te kunnen krijgen in het beleidsproces zullen de actoren die niet als dominante coalitie gezien worden alles doen om hun eigen positie te versterken. Als de omstandigheden in de

omgeving veranderen, is de niet-dominante coalitie in de gelegenheid om zijn positie te kunnen versterken. Als de dominante coalitie merkt dat er een niet-dominante coalitie een sterkere positie dreigt in te nemen, zal de dominante coalitie ideeën over beleidsinstrumenten (het derde niveau van Sabatier) overnemen van de niet-dominante coalitie.

Sabatier noemt in zijn boek nog enkele omstandigheden waardoor het beleidsgericht leren zal optreden: een gematigd conflict tussen twee coalities, als er een betrouwbaar onderzoek is gedaan waardoor de opvatting van coalities over meest passende beleidsinstrumenten veranderd, als er een professioneel kanaal bestaat waar actoren uit verschillende coalities aan deelnemen en ten slotte als de discussie gaat over problemen in de natuurlijke systemen in plaats van politieke of sociale systemen.

2.4 Fase vier van de beleidscyclus: de beleidsimplementatie

De vierde stap in de beleidscyclus is de beleidsimplementatie. Beleidsimplementatie betreft beleid in uitvoering en de uitvoering van beleid. In deze stap is de actie van beleidsmedewerkers belangrijk. Vele bureaucratische niveaus, nationaal, provinciaal of lokaal, worden betrokken bij de beleidsimplementatie. Voor 1973 werden er weinig wetenschappelijke artikelen geschreven over beleidsimplementatie. Dat kwam omdat er vanuit gegaan werd dat wanneer een beleid eenmaal ontwikkeld was, dat ambtenaren dit beleid dan keurig zouden implementeren zoals van hen gevraagd werd. In 1973 deden Pressman en Wildavsky onderzoek naar de implementatie van werkcreërende programma's. Zij kwamen tot de conclusie dat deze programma's in Oakland helemaal niet uitgevoerd werden zoals oorspronkelijk de bedoeling was. Onderzoek hiernaar in andere landen en bij andere programma's kwamen tot dezelfde resultaten. De resultaten van deze onderzoeken leidden tot de *top-down* en *bottom-up* benaderingen. Ook de *game theory* en de *principal agent theory* verklaren dat gedrag van actoren de implementatie kan beïnvloeden.

2.4.1. De speltheorie en de principal-agent theory

De speltheorie gaat over het bestuderen van strategische besluitvorming, over conflict en over samenwerking tussen rationele besluitvormers. Deze situatie van samenwerking zal zich voordoen als de ene partij rekening houdt in zijn beslissingen met de andere partij. Conflict zal zich voordoen als de winst van partij 1, het verlies van partij 2 betekent (*zero-sum game*). Samenwerking kan het collectieve voordeel vergroten. De basisaanname van de speltheorie is dat mensen rationeel willen handelen. Deelnemers aan het besluitvormingsproces zullen het

gekozen alternatief op zijn minst gelijk beschouwen aan de overige alternatieven. De *principal-agent theory* gaat over de relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De opdrachtnemer voert de taken uit die door de opdrachtgever zijn opgesteld. De opdrachtgever is niet volledig in staat om te controleren of en op welke manier de opdrachtnemer de taken uitvoert. De opdrachtnemer is zelfs in staat om zijn eigen belang te dienen. Meestal liggen de belangen van beide partijen niet op één lijn, waardoor het voor de agent aantrekkelijk wordt om zijn eigen belangen te dienen. De kans dat hij gecontroleerd wordt is immers nihil. Op deze manier is het dus mogelijk dat het beleid op een andere manier geïnterpreteerd wordt dan in eerste instantie de bedoeling was.

2.4.2 Redenen voor het niet implementeren van een beleidsplan

Volgens Crosby (1996:1403) ligt de oorzaak van het wel of niet ontstaan van een beleidsverandering bij het implementeren van beleid. Hij noemt een beleidsimplementatie een complex en zeer moeilijk proces, maar hij wijdt het mislukken hiervan aan de minimale zorgvuldigheid die wordt besteed aan het organisatorisch ontwerpen van het implementatieproces. Deze minimale zorgvuldigheid wordt veroorzaakt door regelgeving, een verschuiving van coalities van belanghebbenden en nieuwe patronen van interactie (Ibid:1403). Crosby (1996) noemt in zijn artikel: *'Policy implementation: the organizational challenge'* zeven redenen die kunnen bijdragen aan het mislukken en het niet implementeren van beleid. Het implementeren van beleid zien wordt gezien als een vereiste om nieuwe doelstellingen te kunnen behalen (Ibid:1405).

Als een land in een (economische) crisis verkeert, voelen bestuurders van het land de druk om hun beleid te wijzigen. Zij zoeken in een crisis dan ook eerder externe hulp om hun beleid te veranderen dan wanneer de economie naar behoren draait (Ibid:1404). Het is mogelijk dat de externe hulp beleid ontwikkeld, dat helemaal niet bij de omstandigheden van het land past (Ibid). Een tweede reden die Crosby noemt is de grote weerstand die de oppositie van het te nemen beleid kan vormen. Hij noemt beleidsverandering van hoog politieke aard en in de politiek gaat het over de vragen: wat moet er gedaan worden? Hoe gaat dit gedaan worden? En hoe worden de voordelen verdeeld? Bij deze verdeling zullen er winnaars en verliezers zijn. Crosby verklaart dat het implementeren van beleid vaak mislukt, omdat de verliezers van het te voeren beleid een grote oppositie kunnen vormen tegen het plan (Ibid). De derde reden voor het mislukken van de implementatie van beleid is volgens Crosby de rol die technocraten spelen bij de beleidsimplementatie. Een technocraat werkt met andere waarden dan de

politicus of beleidsmaker zal doen. Een technocraat zal de output zo groot mogelijk willen maken, terwijl de politicus het voortbestaan van de democratie op nummer één zet (Ibid). Technocraten zijn zich volgens Crosby (1996) niet voldoende bewust van de politieke beperkingen van een implementatie. Het gat dat zich bevindt tussen beleidsontwerpers en beleidsuitvoerders noemt Crosby (Ibid) als vierde reden voor mislukken van een beleidsimplementatie. Het ontwerpen van beleid wordt voorbehouden aan een groep actoren, maar ambtenaren die het beleid moeten uitvoeren worden hier veelal niet in betrokken. De uitvoerders hebben weinig tot geen inbreng en dit zou kunnen leiden tot een minimaal verantwoordelijkheidsgevoel (Ibid). Ten vijfde noemt Crosby hervormingsgezinde politieke besluitvormers de oorzaak van falende implementatie. Deze besluitvormers zijn nieuw voor de overheid en niet bekend met de omgeving die het beleid uitvoert, vooral niet met de valkuilen van de bureaucratie. Het succesvol implementeren van beleid vereist juist bekendheid met de omgeving en dat ontbreekt volgens Crosby (Ibid). Zesde punt is dat het volgens Crosby vaak ontbreekt aan de juiste middelen om het beleid succesvol te kunnen implementeren. In vele gevallen laat de begroting van een land het afweten. Er is vaak niet genoeg geld beschikbaar. En tenslotte, als zevende punt, noemt Crosby de moeilijkheden die bij organisaties bestaan over het implementeren van het nieuwe beleid. Het proces is niet eenvoudig en niet snel, daarbij worden de veranderingen met grote tegenzin toegepast.

2.5 Fase vijf van de beleidscyclus: de beleidsevaluatie

De laatste fase in de beleidscyclus is de beleidsevaluatie. In deze fase wordt het ontwerpen en implementeren van beleid gezien als een proces om van te leren. Beleid kan in vele opzichten hebben gefaald. Criteria voor het succes of falen van beleid zijn er niet te noemen. Deze beoordelingen hangen van vele zaken af. Succes is moeilijk te definiëren. Wanneer heeft een beleid succes en wanneer is het beleid gefaald? Er kan een mislukking ontstaan als de doelen en de formuleringsfase niet met elkaar overeenkomen of als de doelen van de besluitvormers niet overeenkomen met de implementatie die volbracht is. Ook kan het beleid falen als de besluitvormers niet genoeg effectief toezicht houden op beleidsuitvoerders. Ook zou het kunnen zijn dat beleidsmakers het beleidsproces niet goed genoeg geëvalueerd hebben en dus niet hebben geleerd van fouten uit het verleden. In het proces van beleidsevaluatie is het van belang om zoveel mogelijk informatie te verschaffen over het te beoordelen beleid. Alleen dan kan er een juiste evaluatie plaatsvinden.

2.6 De rol van een internationale organisatie in het besluitvormingsproces

Welke rol kan een internationale organisatie spelen in het beleidsproces? Globalisering is, vooral na het einde van de Eerste Wereldoorlog, een steeds belangrijker kenmerk van de nationale en internationale politiek (Keohane, 2001:1). Bij globalisatie gaat het om de inkrimping van de afstand die er bestaat op wereldschaal door het ontstaan van connecties en netwerken. Deze afstand is nog steeds aan het krimpen, de wereld is voor een gedeelte geglobaliseerd (Ibid).

2.6.1 De toegang en capaciteit van een internationale organisatie

Brinkerhoff (1996) noemt in zijn artikel: *'process perspectives on policy change: highlighting implementation'*, twee thema's die bepalend zijn voor een rol die een niet-statelijke actor zou kunnen spelen, namelijk toegang en capaciteit. Orsini, Courcelle en Brinkerhoff concludeerde volgens Brinkerhoff (1996:1398) in hun onderzoek dat nationale netwerken die grote successen hebben geboekt wat betreft democratisering in andere landen, een makkelijkere ingang hebben bij andere beleidsprocessen (Brinkerhoff, 1996: 1398). Hoe dan ook, het takenpakket van internationale organisaties wordt steeds uitgebreider, nationale overheden worden namelijk steeds afhankelijker van internationale organisaties. Mensen moeten niet veronderstellen dat staten te werk gaan als eenheden (Keohane, 1974). Keohane benadrukt het belang van trans-gouvernementele relaties in zijn artikel: *'Transgovernmental relations and international organizations'*. Volgens hem kan een internationale organisatie een drietal rollen aannemen die belangrijk zijn in het functioneren van een trans-gouvernementele relatie. Een internationale organisatie kan invloed hebben op de definitie van problemen, een organisatie kan coalities bevorderen tussen gouvernementele sub-eenheden en ten slotte kan een internationale organisatie fungeren als actor in beleidsregulering en –implementatie (Ibid). Keohane beargumenteert vervolgens in zijn artikel dat internationale organisaties worden betrokken bij het beleidsproces als het aangaande onderwerp centralisatie nodig heeft (Keohane, 1974:54). Keohane benadrukt dat er vooral gebruik gemaakt wordt van internationale organisaties als het gaat om complexe onderwerpen waar informatie van externen voor nodig is om beleid te kunnen ontwerpen en implementeren (Ibid). Vanwege de maatschappelijke afhankelijkheid van elites in de politieke arena, zal de betrokkenheid van internationale organisaties gestimuleerd blijven (Ibid: 61).

Ook Kent (2014) benoemt in zijn artikel: *'Implementing the principle of policy integration: institutional interplay and the role of international organizations'* de essentie van het bestaan

van de internationale organisatie. Volgens Kent is het overdragen van informatie en kennis de belangrijkste reden voor het bestaan en het voortbestaan van de internationale organisatie (Kent, 2014: 208). Daarnaast noemt Kent (2014) drie factoren waardoor een internationale organisatie invloed kan uitoefenen op het beleid dat gemaakt gaat worden. De eerste factor is de bureaucratische autoriteit die de organisatie bezit. Deze autoriteit maakt het mogelijk om de onderhandelende partijen te beïnvloeden. Organisaties kunnen op deze manier invloed hebben op wetten die gemaakt gaan worden (Ibid:209). Ook achter de schermen kunnen deze personen, door middel van charisma en actief leiderschap invloed uitoefenen op het beleid (Ibid:210). Een ander kanaal waarlangs invloed kan stromen zijn de *subsidiary bodies*. Het idee van deze onderverdeelde agentschappen is dat instituties het beheer van hun samenspel kunnen verbeteren (Ibid:216). Een derde manier om samenspel te verbeteren is een officiële horizontale samenwerking. Internationale organisaties regelen deze samenwerking in overeenkomsten. Doel hiervan is om tijdens vergaderingen tot nieuwe inzichten en tot nieuwe kennis te komen, waardoor deze organisaties overheden kunnen adviseren over een beleidsontwerp of –implementatie (Ibid:217).

Ten slotte bespreken Barnett en Finnemore (1999) in hun artikel: ‘*The politics, power and pathologies of international organizations*’ de macht van de internationale organisatie. Zij benadrukken ook dat internationale organisaties machtig geworden zijn vanwege de beschikbaarheid aan technische expertise en informatie en daarnaast vanwege de rationeel-legale autoriteit die zij bezitten (Barnett e.a., 1999:707). In 2001 benoemde Keohane in zijn artikel: ‘*Governance in a partially globalized world*’ het governance dilemma. Aan de ene kant zijn instituties van hoofdzakelijk belang en essentieel om het menselijk leven te kunnen voortzetten, maar vanwege het dwingende karakter dat de overheid kan hebben, kunnen instituties aan de andere kant gevaarlijk zijn. Wie bewaakt de bewakers is de vraag die bij dit dilemma van toepassing is.

2.7 Discussie theoretisch kader

In deze paragraaf zullen de theorieën die in het theoretisch kader besproken zijn bekritiseerd worden. Kritieken op het rationele model zijn terug te vinden in de *bounded rationality theory* van Simon (1991). Deze theorie stelt dat rationaliteit gelimiteerd is. Een persoon of organisatie kan niet de voordelen en de nadelen van alle alternatieven tegen elkaar afwegen. Dat komt onder andere omdat een persoon niet in staat is om alle opties te kennen. Simon stelt dat een institutie niet kiest voor de meest optimale optie, zoals het rationele model suggereert.

Een actor zal kiezen voor de optie die als eerste optie de meeste voldoening geeft. De volgorde van het afwegen van opties is dus van belang bij deze theorie. De volgorde speelt bij rationaliteit geen rol. Alle alternatieven zullen tegen elkaar afgewogen worden, maar volgens de *bounded rationality theory* is dat simpelweg niet mogelijk. Maar *bounded rationality* levert ook problemen op. Omdat actoren niet alle opties afwegen en bekijken, zou het kunnen zijn dat de gekozen optie juist averechts werkt of niet de doelen bereikt die bereikt hadden moeten worden. De meest optimale keuze wordt namelijk in de meeste gevallen niet gekozen.

In het *mixed-scanning model* zegt Etzioni dat optimale besluitvorming voortkomt uit het scannen van alternatieven, gevolgd door een gedetailleerd onderzoek naar de effectieve werking van de alternatieven. Maar gebaseerd op de *bounded rationality theory* van Simon blijkt dat optimale besluitvorming uitzonderlijk is. Vaak is er voor de optimale beleidsoptie te weinig geld, informatie en tijd beschikbaar. Etzioni stelt er een gedetailleerd onderzoek volgt op het scannen van alternatieven. In vele gevallen is er niet veel tijd om een gedetailleerd onderzoek te doen. Vaak is een crisis namelijk aanleiding voor het ontwerpen van nieuw beleid. Als de crisis extreme vormen aanneemt, duurt elke minuut in het proces te lang. Voor deze theorie gaat dus ook de *bounded rationality theory* op.

Het *garbage can model* van Cohen, March en Olsen suggereert dat er geen overeenstemming bestaat over wat de problemen en de oplossingen precies zijn. Problemen en oplossingen worden telkens weer anders gedefinieerd. Zo veranderen deelnemers aan de besluitvorming constant en zullen hun voorkeuren ook constant veranderen. Maar is het wel zo dat voorkeuren van deelnemers aan de besluitvorming constant veranderen? Organisaties zijn vaak gebaseerd op de kijk die zij hebben op de wereld (ideologieën), principiële overtuigingen en causale ideeën (Goldstein en Keohane, 1993). Als organisaties afstappen van deze overtuigingen en daarmee hun voorkeuren veranderen, is een organisatie dan nog wel zeker van het voortbestaan van de organisatie? Een institutie zal niet geloofwaardig overkomen als hun voorkeuren voor een beleidsoptie constant veranderen. Actoren zullen vasthouden aan vaste ideeën gebaseerd op hun ideologie, principiële overtuigingen en causale ideeën. Voorkeuren van actoren in het besluitvormingsproces zullen helemaal niet constant in beweging zijn.

De auteurs Cohen, March en Olsen beweren in hun theorie dat het *garbage can model* verklaringen geeft om te kunnen omgaan met complexe problemen en situaties. Het zou zo kunnen zijn dat het probleem nog niet bestaat, maar dat het probleem op de langere termijn

wel ontwikkeld wordt. In de 'vuilnisbak' ligt dan al een oplossing paraat voor het probleem. Door het verzamelen van oplossingen voor nog niet bestaande problemen, kan er op het moment dat het moet snel gehandeld worden. Maar een complex probleem is om een reden complex. De oplossing voor het probleem zal verder liggen dan alleen het bekijken van de vuilnisbak. Elk probleem is anders en dus zal er niet zomaar een oplossing klaar liggen. Dit kan een gevaar opleveren. Cohen, March en Olsen stellen namelijk dat er snel gehandeld kan worden bij het ontstaan van een probleem. Maar omdat elk complex probleem anders is, is het gevaarlijk om zomaar een oplossing in te voeren. Een oplossing die twintig jaar geleden een oplossing was, is dat waarschijnlijk nu niet meer in een wereld die constant in beweging is.

Het *multiple streams model* van Kingdon borduurt verder op de theorie van Cohen, March en Olsen. De tweede stroom in het model is de formulering van beleidsalternatieven, de beleidsalternatievenstroom. In deze stroom worden er oplossingen gevonden voor de problemen. Criteria voor de oplossingen zijn dat het idee technisch uitvoerbaar is, dat het idee aansluit op de heersende cultuur van de maatschappij en het probleem en ten slotte moet er met het ontwerp van de oplossing rekening gehouden worden met problemen die zich in de toekomst kunnen ontwikkelen. Kingdon zegt dat als een oplossing niet aan één van deze drie punten kan voldoen, het beleidsidee niet doorgevoerd kan worden. Als een oplossing maar aan één van de drie punten kan voldoen, is het voor een oplossing vrij lastig om aandacht te krijgen. Kritiek op het model van Kingdon is dat een oplossing aan minstens twee van de drie punten moet voldoen. De algemene opinie heeft een grote invloed op hetgeen op de beleidsagenda verschijnt, maar als een oplossing technisch niet haalbaar is, zal een onderwerp maar geringe tijd aandacht krijgen. Daarbij is het ook van belang dat een oplossing financieel haalbaar is.

Vervolgens stelt Kingdon dat de politieke strijd zal losbarsten als er door de aanwezige actoren, de *entrepreneurs*, beleidsalternatieven gekoppeld worden aan problemen. Het idee moet namelijk concurreren met andere ideeën en er zal onderhandeld worden over de verschillende onderwerpen en oplossingen. Dit moment gaat over consensusvorming volgens Kingdon. Maar is er altijd sprake van consensusvorming? Als er een sterke hoofdcoalitie deelneemt aan de discussie, is het dan mogelijk voor deze coalitie om haar zin door te drijven? Dat onderhandelingen en beslissingen altijd op basis van consensusvorming worden genomen wordt in deze scriptie in twijfel getrokken.

Tijdens het ontwikkelen van kritiek op bestaande theorieën over beleidsverandering, ontwikkelde Baumgartner en Jones (1993) het *punctuated equilibrium framework*. Het startpunt van hun onderzoek was de vraag in hoeverre media invloed kunnen uitoefenen op beleidsverandering. Inmiddels kan gesteld worden dat media een grote rol hebben als het gaat om het in werk stellen van beleidsverandering. Draagvlak vinden voor een beleidsonderwerp in de samenleving komt vaak door media tot stand. De beschrijving van de rol van de media is een element wat gemist wordt in de *advocacy coalition framework* van Sabatier (1993). Sabatier heeft het in zijn model weinig over de macht van de media. Terwijl de rol van de media als erg belangrijk beschouwd kan worden in een besluitvormingsproces. Vervolgens stelt Sabatier dat er binnen het subsysteem plaats is voor minimaal twee coalities die bestaan uit personen uit verschillende instituties of instituties als geheel. De verscheidenheid binnen deze groep kan groot zijn, zo kunnen er personen uit de publieke en private sector deelnemen aan een subsysteem, maar ook onderzoekers of journalisten. Tevens zegt Sabatier dat actoren binnen een coalitie met elkaar overeenkomen wat betreft principiële overtuigingen, maar dat gewenste strategieën en beleidsinstrumenten van elkaar verschillen. Zou het dan niet mogelijk zijn dat er binnen een subsysteem sprake is van één coalitie waarin discussie ontstaat? De verscheidenheid aan actoren binnen deze coalitie zou kunnen verklaren dat er discussie optreedt en dat er uit onvrede voor ideeën in de enige coalitie, op den duur wel een tweede coalitie ontstaat. Is het zo dat er minimaal twee coalities deelnemen aan het subsysteem?

Bij het analyseren en bekritisieren van de theorie, zijn er een aantal vragen naar boven gekomen. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat er één coalitie bestaat binnen de discussie over een beleidsonderwerp? Sabatier stelt dat er grote verscheidenheid binnen een coalitie bestaat, maar is die verscheidenheid dan ook aanleiding voor discussie binnen één coalitie? Dan bestaan er wellicht wel subsystemen met daarin één coalitie. Deze vraag kan bekeken kan worden in dit onderzoek. Sabatier gaf weinig aandacht aan de rol van de *policy broker*. Waar moet een persoon die deze rol vervult aan voldoen? In hoeverre is de media voor hem een belangrijk podium? De laatste vraag die de discussie oproept is de vraag over consensusvorming. Consensusvorming komt bij zowel Sabatier als bij Kingdon terug. Maar als de theorie over internationale organisaties bekeken wordt, kunnen we stellen dat de informatie die een organisatie bezit een machtig middel is in het besluitvormingsproces. Gaat consensusvorming tussen verschillende partijen dan nog wel op? Of is de internationale organisatie met haar informatievoorziening te machtig gebleken? In de discussie hierboven wordt consensusvorming in twijfel getrokken.

2.8 De reden voor het advocacy coalition framework van Paul Sabatier

In deze paragraaf zal besproken worden welke theorie getoetst zal gaan worden aan de casus en wat de reden is geweest om de theorie te kiezen. Wat is, als er wordt gekeken naar de theorieën die over dit onderwerp bekend zijn, de reden dat het adviespunt van de WGO pas in 2014 geïmplementeerd werd, terwijl de WGO al sinds 1992 benadrukt dat de maatregel effectief is in het terugdringen van het schadelijk gebruik van alcohol¹², iets dat de Nederlandse overheid als één van haar doelen ziet op het terrein van volksgezondheid?¹³ Is dit vraagstuk te verklaren aan de hand van één van de theorieën die besproken is in het voorgaande hoofdstuk? In dit onderzoek zal bekeken worden in hoeverre de gewijzigde alcoholleeftijd van zestien jaar naar achttien jaar in Nederland verklaard kan worden door het *advocacy coalition framework* van Paul Sabatier (1993). Sabatier suggereert dat er beleidsgericht leren op moet treden voordat er een grote beleidsverandering kan plaats vinden. Het beleidsgericht leren treedt volgens hem op tijdens onderhandelingen tussen coalities en bij veranderingen in de omgeving. Er is gekozen voor deze theorie, omdat coalities een belangrijk element in de theorie en de casus vormen. De coalitie kan bestaan uit vele verschillende spelers uit vele verschillende werelden. Zo is het mogelijk dat er een groep wetenschappers deelneemt aan de discussie, maar ook journalisten en actoren uit publieke en private organisaties kunnen deel uit maken van de coalitie. In het subsysteem van de alcoholleeftijd zijn vele actoren betrokken. Hoe gedragen de actoren zich in de aanloop naar een beleidsverandering? Die vraag kan beantwoord worden door middel van het ACF.

De groeiende globalisering kan de verscheidenheid binnen de coalities verklaren. In deze scriptie wordt er uitgegaan van de groeiende invloed van de WGO. Vanwege de veelheid aan actoren, de groeiende globalisering en de aandacht voor de positie van internationale organisaties in het *advocacy coalition framework* is er gekozen om de theorie van Sabatier te toetsen aan de casus. Daarbij veronderstelt Sabatier dat de besluitvorming over ethische onderwerpen een lang proces kent. De aandacht die Sabatier schenkt aan besluitvormingsprocessen van ethische onderwerpen is ook bepalend geweest voor de keuze voor zijn theorie. Veranderen actoren van fundamentele overtuiging als ze inzien dat de gezondheid van een kind in gevaar kan komen door het drinken van alcohol? Hoe reageert de

¹² World Health Organization (2006), 'Framework for alcohol policy in the WHO European Region' http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/79396/E88335.pdf (bezoekt op 20 april 2015)

¹³ Van Rijn, M. (2014), 'Wijzigingen Drank- en Horecawet per 1 januari 2014' <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten-en-publicaties/brieven/2013/10/08/wijzigingen-drank-en-horecawet-per-1-januari-2004.html> (bezoekt op 2 juni 2015)

bestuurlijke top van een supermarkt als er een wetsvoorstel voor de verhoogde alcoholleeftijd ontwikkeld wordt? Houden zij rekening met de schadelijke gevolgen die alcohol kan meebrengen voor een kind? Of hechten zij meer waarde aan het maken van omzet? De afweging die detailhandelaren in deze situatie moeten maken is een morele kwestie. Verandert de samenstelling van coalities als actoren deze morele waarden beseffen? Ten slotte is het woord ‘comazuipen’ de laatste jaren steeds meer gebruikt door jongeren en in televisieprogramma’s. Welke gegevens zijn er bekend over ‘comazuipen’? Is het werkelijk een trend? En heeft het ‘comazuipen’ dan gezorgd voor het besef bij beleidsmakers? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is er gekozen om het ACF van Sabatier te toetsen aan de casus. Sabatier veronderstelt namelijk dat een veranderende omgeving veel invloed heeft op beleidsverandering. In hoeverre zijn er in de discussie over het inperken van de beschikbaarheid van alcohol subsystemen met daarin coalities aanwezig? In hoeverre is de discussie tussen de subsystemen bepalend voor het wijzigen van beleid. Speelt de omgeving een rol in deze discussie? Deze vragen zullen leidend zijn voor het toetsen van de theorie van Sabatier aan de casus van de WGO en het alcoholbeleid dat Nederland voert.

Hoofdstuk 3. Data-analyse

In dit hoofdstuk zal er besproken worden op welke manier de onderzoeksvraag wordt beantwoord. Het bespreken van de methoden is van belang, zodat lezers van het onderzoek kunnen begrijpen op welke manier het onderzoek gedaan is. Als een onderzoeker na een soortgelijk onderzoek op andere resultaten uitkomt, kan in dit hoofdstuk bekeken worden op welke manier het onderzoek is verricht, zodat verschillen verklaard kunnen worden. De onderzoeksvraag die voortkomt uit de algemene vraag zal in de volgende paragraaf besproken worden. Verderop in het hoofdstuk zullen de elementen van de theorie van Sabatier besproken worden en daarbij worden de concepten uit de theorie van Sabatier geconceptualiseerd en geoperationaliseerd.

3.1 De onderzoeksvraag

‘Hoe komt beleidsverandering tot stand?’ is hoe de algemene vraag van dit onderzoek luidt. De onderzoeksvraag van de scriptie zal de algemene vraag specifieker maken: in hoeverre kan de beleidsverandering van de verhoogde alcoholleeftijd van zestien naar achttien jaar verklaard worden door het *advocacy coalition framework*? Om te kunnen verklaren of de beleidsverandering in het geval van de verhoogde leeftijdsgrens naar achttien jaar te verklaren is door de theorie van Sabatier, zal er bekeken worden welke elementen van de theorie van Sabatier terugkomen in de casus over de alcoholleeftijd. Om dit te kunnen doen is het van belang om de elementen van het ACF duidelijk te maken. In de volgende paragraaf zullen de verklaringen die Sabatier noemt om beleidsverandering in werk te stellen genoemd worden. De afhankelijke variabele in het onderzoek is beleidsverandering. De onafhankelijke variabelen in het onderzoek zijn beleidscoalities en de omgeving. De conceptualisering en de operationalisering zullen in de volgende paragrafen aan bod komen.

3.2 Elementen theorie Sabatier

Sabatier beargumenteert in zijn theorie dat het veranderen van beleid niet vanzelfsprekend is, beleid verandert niet volgens Sabatier. In het ACF noemt hij elementen en gebeurtenissen waardoor zich wel een beleidsverandering voor doet. Sabatier ziet coalities als een samenwerking tussen personen of organisaties uit verschillende instituties die betrokken zijn bij een beleidsprobleem en ook betrokken zijn bij het creëren van een beleidsoplossing. De personen binnen een coalitie zijn het met elkaar eens over een beleid dat bij een onderwerp gevoerd moet worden. Om de doelen te verwezenlijken moeten de personen in de coalities zo

efficiënt mogelijk gebruik maken van de bronnen die zij bezitten. Sabatier ziet formele macht, publieke opinie, bekwaam leiderschap, informatie, de te mobiliseren hulptroepen en financiële bronnen als belangrijke bronnen waarover een coalitie kan beschikken. Vooral de bron van informatie wordt als onmisbaar gezien om als coalitie een discussie te kunnen ‘winnen’ van een andere coalitie. Binnen een subsysteem bestaat strategische interactie om elkaar te overtuigen van de beste oplossing voor een beleidsprobleem. Uit onvrede over de bestaande ideeën in de coalities, ontstaan er nieuwe coalities. Volgens Sabatier treedt er beleidsverandering op bij concurrentie in de coalities en bij gebeurtenissen buiten de coalities. Sabatier zegt dat zolang de fundamentele overtuigingen van de dominante coalitie niet zullen veranderen, de uitgangspunten van het beleid ook niet zullen veranderen. De positie van de dominante coalitie is volgens Sabatier allesbepalend als het gaat om grote beleidsveranderingen. Deze dominante coalitie zal niet snel afstappen van de overtuigingen die zich in het eerste niveau wortelen. Om een grote invloed te kunnen krijgen op het beleidsproces zullen de actoren die niet als dominante coalitie gezien worden alles doen om hun positie te versterken. Als de omstandigheden in de omgeving veranderen, is de niet-dominante coalitie in de gelegenheid haar positie te versterken. Als de dominante coalitie merkt dat er een niet-dominante coalitie een sterkere positie dreigt in te nemen, zal de dominante coalitie ideeën over beleidsinstrumenten (het derde niveau van Sabatier) overnemen van de niet-dominante coalitie.

Het beleid dat definitief geïmplementeerd gaat worden is meestal een compromis tussen de coalities in het subsysteem. Sabatier veronderstelt dat er in deze onderhandeling een dominante coalitie is. Ook is er een zogenaamde *policy broker*, een leider van de discussie, nodig om tot een beleidsverandering te komen. De *policy broker* staat neutraal tegenover de verschillende coalities en heeft belang bij beleidsgericht leren.

Een veranderende omgeving is volgens Sabatier van grote invloed op beleidsverandering. Beleidsverandering is vooral mogelijk als er zich dynamische gebeurtenissen voor doen in de omgeving. Voorbeelden hiervan zijn een veranderende regering, een veranderende publieke opinie of veranderende sociaaleconomische omstandigheden. Sabatier gaat in zijn theorie uit van twee veronderstellingen. De eerste is dat beleidsverandering veel tijd kost en de tweede veronderstelling is dat beleidsveranderingen in werking gezet door wat Sabatier beleidsgericht leren noemt. Beleidsgericht leren houdt in dat de opvattingen tussen de verschillende actoren veranderen. Deze verandering kan zich voordoen bij een individu of bij een groep als geheel. Sabatier noemt in zijn boek vier aanleidingen waardoor beleidsgericht leren ontstaat:

veranderingen in de opvatting van het individu, verspreiding van nieuwe inzichten, toetreding van nieuwe leden tot het systeem en ten slotte noemt hij de groepsdynamiek binnen het systeem. Als er in één van de systemen een crisis voordoet, zullen de opvattingen veranderen en zal er volgens Sabatier beleidsgericht leren voordoet. Het gevolg van beleidsgericht leren is een beleidsverandering volgens Sabatier.

3.3 Concepten en indicatoren

In het ACF verklaart Sabatier beleidsverandering onder andere aan de hand van de onderhandelingen tussen de verschillende coalities in de subsystemen. In deze paragraaf zal er uitgelegd worden wanneer er in het onderzoek gesproken kan worden van een beleidsverandering, een coalitie, een crisis en een verandering in de omgeving. Beleidsverandering gaat over een serie van gebeurtenissen over een langere periode waarmee er met behulp van andere middelen dan voorheen, nieuwe doelen gesteld worden. Een bestaand beleid wordt vervangen door een vernieuwde set van maatregelen op een bepaald beleidsterrein. In hun boek '*Policy Dynamics*' spreken Hogwood en Peters (1983) uitvoerig over de definitie van beleidsverandering. Zij onderscheiden in hun boek vier typen van beleidsverandering: beleidsvernieuwing, beleidsopvolging, beleidsaanpassing en beleidsbeëindiging. Bij beleidsvernieuwing maakt de overheid gebruik van middelen die nooit gebruikt zijn om het vastgestelde doel te bereiken. Er is sprake van beleidsopvolging als de overheid een budget heeft vrijgemaakt voor het ontwikkelen en implementeren van het beleid en als er al een bestaand wettelijk kader voor bestaat (Hogwood en Peters, 1983:27). De beleidsverandering betreft een beleidsaanpassing als de beleidsdoelen en de beleidsmiddelen worden voortgezet. Er zullen dan ook geen duidelijke wettelijke veranderingen hoeven plaats te vinden en het budget blijft bestaan. Ten slotte wordt er bij beleidsbeëindiging geen gebruik gemaakt van de middelen die in het verleden waren vastgesteld. In deze scriptie zal beleidsverandering gezien worden als een proces, als een set van gebeurtenissen waar constant beweging te constateren is. In deze scriptie zal de definitie beleidsverandering gehanteerd worden als wat Hogwood en Peters beleidsopvolging en beleidsaanpassing noemen.

Om tot een verandering op een beleidsterrein te komen noemt Sabatier het belang van het bestaan van verschillende coalities in het subsysteem. Een coalitie wil zeggen dat er op een beleidsterrein samenwerkingsverbanden bestaan tussen partijen. De algemene opvatting die heerst over de samenwerkingsverbanden is dat partijen samen meer kunnen bereiken dan een

partij alleen. Om deze reden zoeken groepen met dezelfde overtuiging elkaar op als er discussie plaats vindt over een onderwerp. Een coalitie is te herkennen aan het steunen van elkaars fundamentele overtuigingen in een debat in de Tweede Kamer bijvoorbeeld. Als een actor verschilt van fundamentele overtuiging (eerste niveau van beleidsvisie) met de hoofdcoalitie, zal de actor plaatsnemen in de tegencoalitie. Actoren binnen een coalitie zijn het er met elkaar over eens dat er iets zal moeten gebeuren, of hetzelfde blijven, op een beleidsterrein, maar actoren binnen een coalitie kunnen verschillen van mening over de manier waarop zij de doelen willen bereiken. In verslagen kan terug gelezen worden wie met welke uitspraak een coalitie steunt. Bij een wetsvoorstel kan een coalitie in de Tweede Kamer achteraf herkend worden door middel van het voor- of tegenstemmen tijdens de stemming voor het wetsvoorstel. Echter kunnen coalities wijzigen gedurende dagen, weken of jaren van discussie. Dan zal het lastiger zijn om te beoordelen welke partijen zich samen in een coalitie bevinden. Maar ook buiten het debat in de Kamer kunnen actoren te herkennen zijn die deelnemen aan de coalitie. Veelal zullen actoren via de media laten weten hoe hun mening over een beleidsprobleem en de beleidsoplossing luidt. Ook het publiceren van artikelen of wetenschappelijke onderzoeken helpt mee aan de indeling van coalities. Deze actoren nemen in hun artikelen bijvoorbeeld adviezen op, waaruit op te maken is wat hun diepere overtuiging is. Politieke spelers kunnen in het debat dan weer gebruik maken van de publicaties, waardoor ze een coalitie vormen. Op basis daarvan zijn de actoren in te delen in de verschillende coalities.

Naast de interactie en de concurrentie die er is tussen de coalities, speelt de veranderende omgeving een grote rol. Er is sprake van interactie als er een wisselwerking ontstaat tussen partijen. Dynamische gebeurtenissen kunnen de omgeving van het subsysteem wel veranderen. Deze gebeurtenissen doen zich voor buiten de onderhandelingen tussen de coalities in het betreffende beleidssysteem om. Wanneer is de omgeving aan het veranderen? In deze scriptie wordt uitgegaan van een verandering in de omgeving als zich een *system event* voor doet. Een *system event* in de omgeving kan bijvoorbeeld zijn een wisseling van regering, de omgeving kan veranderen bij een beslissing in een ander subsysteem, een crisis en een verandering in de sociaaleconomische omstandigheden. Een verandering in de omgeving wordt een crisis genoemd als een beleidssector in een relatief korte periode wordt geconfronteerd met duidelijke en aanhoudende signalen van afnemende politieke en maatschappelijke steun voor het functioneren van de sector (Boin en 't Hart, 2000:12). Om te beoordelen of er in de casus sprake is van een crisis, zal bekeken worden wat de trend onder

kinderen tot achttien jaar is op het gebied van het nuttigen van alcohol. Is er bijvoorbeeld een stijging te zien in het aantal kinderen dat zichzelf in coma drinkt of erger nog, zichzelf de dood in drinkt? Ten slotte bespreken we het concept *policy broker*. Sabatier schenkt niet veel aandacht aan het begrip, maar in de scriptie zal de *policy broker* uitgelegd worden als een persoon die door activiteiten op televisie, de samenleving en de politiek, draagvlak zoekt voor een beleidsoplossing. De persoon dient met zijn functie een neutrale positie in te nemen in het systeem, zoals een onderzoeker of een arts.

Om de beleidsverandering van zestien jaar naar achttien jaar te verklaren of te verwerpen aan de hand van de theorie van Sabatier zal er in de analyse bekeken worden of de elementen van de theorie van Sabatier terugkomen in de casus van de verhoogde alcoholleeftijd naar achttien jaar. Er zal in de scriptie gezocht worden naar coalities in het subsysteem. Er zal dan ook bekeken worden of deze coalities bestaan uit personen die dezelfde waarden en ideeën nastreven en of een verscheidenheid binnen deze groepen aanwezig is. Ook zal er bekeken worden of de concurrentie binnen de groepen heeft gezorgd voor het ontstaan van nieuwe coalities. Hoe zijn de debatten in de beleidsarena georganiseerd? Is er een *policy broker* aanwezig gedurende de debatten? Naast de coalities en de strijd die zij voeren zal ook de omgeving van deze casus bekeken worden. Hebben zich dynamische gebeurtenissen voor gedaan, waardoor er behoefte ontstond aan een verandering van het alcoholbeleid? Sabatier noemt in zijn boek vier aanleidingen waardoor beleidsgericht leren ontstaat: veranderingen in de opvatting van het individu, verspreiding van nieuwe inzichten, toetreding van nieuwe leden tot het systeem en ten slotte noemt hij de groepsdynamiek binnen het systeem. Als er in één van de systemen een crisis voordoet, zullen de opvattingen veranderen en zal er volgens Sabatier beleidsgericht leren voordoen. Iets wat vooraf gaat aan grote beleidsveranderingen. In de scriptie zal dus bekeken worden of er één of meerdere aanleidingen zijn geweest voor het beleidsgericht leren.

3.4 Technieken

Om de algemene vraag van deze scriptie te beantwoorden, is er gekozen voor het bestuderen van een casus, een *case study*. Het beschrijven van het beleidsveranderingsproces van de casus staat centraal. Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag van de scriptie zal er kwalitatief onderzoek verricht gaan worden. Allereerst is er literatuuronderzoek gedaan naar het betreffende onderwerp. Wat is er bekend over besluitvormingsmodellen? Hoe komt een

beleidsverandering precies tot stand? Wat hebben auteurs hierover gepubliceerd? En welke rol kan een internationale organisatie spelen bij het tot stand komen van het beleid? Om erachter te komen welke besluitvormingsmodellen bekend zijn in de huidige literatuur is er gebruik gemaakt van boeken van gerenommeerde onderzoekers. Zo ontwikkelde Cohen, March en Olsen hun *garbage can model* in het boek *a 'garbage can model in a organizational choice'* en Howlett en Ramesh gaven in hun boek *'Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems'* een overzicht van prominente besluitvormingsmodellen in de huidige bestuurskunde. Het analyseren van documenten zal een manier zijn om er achter te komen welke gebeurtenissen zich voor gedaan hebben bij het tot stand komen van het huidige alcoholbeleid. Bekeken zal worden wanneer er voor het eerst iemand in de politiek gestreden heeft voor een verhoging van de alcoholleeftijd. Hoe is het proces van besluitvorming van de minimumleeftijd naar achttien jaar precies verlopen? In de media zal er gezocht worden naar partijen die elkaar steunen en dus een coalitie vormen. Welke documenten daarvoor gebruikt worden, is terug te vinden in de volgende paragraaf.

3.5 Data-analyse

Op 1 januari 2014 is de vernieuwde Drank- en Horecawet¹⁴ in werking getreden. Hierin is opgenomen dat de minimumleeftijd om legaal alcohol te kopen van zestien jaar naar achttien jaar verhoogd is. De Drank- en Horecawet uit 2014 vormt het startpunt voor dit onderzoek. De wet is te vinden op de website wetten.overheid.nl. De belangrijkste wijziging was de leeftijdsverhoging, maar dat was in 2014 niet de enige verandering. Als een persoon onder de achttien jaar alcohol bij zich heeft in het openbaar of in een publieke ruimte, zal hij of zij strafbaar zijn. Ook is de gemeente vanaf 2014 verplicht om een preventie- en handhavingsplan op te stellen. Dit wetsvoorstel is doorgevoerd om drankmisbruik onder jongeren te verminderen. Verder is er op wettelijk gebied geen onderscheid meer tussen zwak alcoholische dranken en sterk alcoholische dranken. Ten slotte kan de burgemeester de detailhandel verbieden om alcohol te verkopen.

Op de website van de WGO staan documenten die gebruikt gaan worden bij dit onderzoek. De WGO wordt gezien als meest actieve organisatie als het gaat om alcoholbeleid.¹⁵ Het is daarom van belang om te weten wat de WGO adviseert aan haar lidstaten als het gaat om de

¹⁴ Stb. 1964, 386

¹⁵ Nationaal Kompas (2011), 'International Policy Overview Alcohol' http://www.nationaalkompas.nl/object_binary/o12167_International-Policy-Overview_alcohol_March2011.pdf (bezoekt op 1 maart 2015)

alcoholwet. In 1975 gaven zij hun eerste beleid wat betreft alcohol vorm in het volgende rapport: *'Alcohol Control Policies in Public Health Perspective'*. De WGO pleit dus al tientallen jaren voor een actieve houding van lidstaten om het schadelijk gebruik van alcohol te verminderen. Uit de analyse blijkt dat de eerste bewindspersoon die zich sterk maakte voor een verhoogde alcoholleeftijd, Els Borst, haar ideeën gebaseerd heeft op rapporten die door de WGO zijn opgesteld. Daarnaast wordt er in de scriptie uitgegaan van globalisering, de WGO heeft dus invloed op het tot stand komen van nationale wetgeving. Om te weten te komen wat de WGO adviseert op het gebied van alcohol zullen de rapporten van de WGO geanalyseerd worden. Vanaf 1979 heeft de WGO belangstelling getoond om het schadelijke gebruik van alcohol terug te kunnen dringen.¹⁶ In de periode voor 1992 zijn er belangrijke onderzoeken uitgevoerd door de WGO of heeft de WGO opdracht gegeven om wetenschappelijke onderzoeken uit te voeren. De resultaten die hieruit voort kwamen hebben gezorgd voor het eerste European Alcohol Action Plan voor de periode van 1992-1999. In dit plan adviseert de WGO haar lidstaten over acties die effectief zijn om het schadelijk gebruik van alcohol te verminderen. Het plan is opgesteld door het *Framework for alcohol policy in the WHO European Region*. Het plan stelt dat gezamenlijke actie op een supranationaal niveau nodig is, vooral omdat nationaal beleid steeds vaker gehinderd wordt door handelsovereenkomsten, open markten en globalisering, ondanks het toegenomen maatschappelijk bewustzijn van alcohol gerelateerde problemen en van het feit dat er kosteneffectieve maatregelen tegen bestaan.¹⁷

Gebaseerd op wetenschappelijke onderzoeken van de WGO publiceerde zij in 2000 een nieuw EAAP voor de periode 2000 tot en met 2005. Het plan dient als houvast voor lidstaten voor de implementatie van hun nationale alcoholbeleid. Ook dit plan zal geanalyseerd worden om te bekijken wat de WGO in de geschiedenis al adviseerde aan haar lidstaten en hoe de internationale organisatie een rol gespeeld kan hebben in het besluitvormingsproces in Nederland. Het EAAP is in 2006 veranderd in de *'WHO framework for alcohol policy in the European region'*. In 2010 heeft de WGO een nieuwe mondiale strategie aangenomen om het schadelijk gebruik van alcohol te verminderen. In 2014 heeft de WGO het *'Global status report on alcohol and health'* uitgebracht. Dit rapport beschrijft de vooruitgang die de WGO

¹⁶ Nationaal Kompas (2011), 'International Policy Overview Alcohol' http://www.nationaalkompas.nl/object_binary/o12167_International-Policy-Overview_alcohol_March2011.pdf (bezoekt op 1 maart 2015)

¹⁷ Nationaal Kompas (2011), 'International Policy Overview Alcohol' http://www.nationaalkompas.nl/object_binary/o12167_International-Policy-Overview_alcohol_March2011.pdf (bezoekt op 1 maart 2015)

heeft geboekt bij het ontwikkelen van alcoholbeleid voor haar lidstaten na de mondiale strategie van 2010. Ten tweede, biedt dit rapport een schat aan informatie over alcohol gerelateerde indicatoren en ten derde geeft dit rapport een overzicht van enkele van de mechanismen en routes die ten grondslag liggen aan de impact van het schadelijk gebruik van alcohol op de volksgezondheid. Vooral hoofdstuk vier: '*Alcohol policy and interventions*' van het rapport is relevant voor het onderzoek. Dit hoofdstuk richt zich op het alcoholbeleid van nationale overheden. Zelf meldt de WGO in dit hoofdstuk dat leiderschap een belangrijke factor is bij de implementatie van het nationale beleid (Casswell & Thamarangsi, 2009). Daarbij vereist de keuze voor interventies bewustwording van politieke, economische en sociale invloeden om haalbare opties uit te kunnen voeren.

Naast de adviezen die de WGO uitbrengt voor haar lidstaten is er in Nederland al een lange tijd discussie aan de gang over het verhogen van de alcoholleeftijdsgrens naar achttien jaar. Om te kunnen analyseren hoe de beleidsverandering precies in werking getreden is, zijn er documenten nodig die dit proces zullen beschrijven. Sandra van Ginneken, adviseur Drank- en Horecawet bij het Nederlands Instituut Alcoholbeleid STAP, beschrijft in een document¹⁸ de geschiedenis van de verhoging van de alcoholleeftijd vanaf 1997. Dit document biedt een helder overzicht van de momenten in de geschiedenis die belangrijk geweest zijn voor het tot stand komen van de wetswijziging. Via dit document zal er gebruik gemaakt worden van kamerstukken, brieven, verslagen van debatten over het onderwerp. Uit deze verslagen worden conclusies getrokken over de vraag of en welke elementen van de theorie van Sabatier voorkomen in de casus van de verhoogde alcoholleeftijd. De kamerstukken waar onder andere gebruik van wordt gemaakt is de adviesbrief van de Raad van State, verslagen van algemene overleggen over het alcoholbeleid in de Tweede en Eerste kamer en de hoofdlijnenbrief alcoholbeleid. Op 18 december en 20 december 2007 wordt de hoofdlijnenbrief besproken in de Tweede Kamer. Het verslag van deze bespreking zal ook geanalyseerd worden in het onderzoek, net als de motie van drie Kamerleden die ervoor pleitte om het voorstel te laten vallen. Het nieuwe wijzigingsvoorstel zal bekeken worden in deze scriptie, evenals de brief voor een lobby die ontstaat bij kennisinstituten. Amendementen voor het invoeren van een leeftijdsverhoging naar achttien jaar zullen geanalyseerd worden evenals alle brieven die gestuurd worden naar de regering door bijvoorbeeld de burgemeesters en wethouders. Ten slotte zullen alle amendementen, alle debatten en het wetsvoorstel geanalyseerd worden om te

¹⁸ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezoekt op 8 april 2015)

concluderen of de veranderde alcoholleeftijd verklaard kan worden door de theorie van Sabatier. Naast de kamerstukken die op officiële bekendmakingen.nl te vinden zijn, zal er ook gebruik gemaakt worden van nieuwsartikelen. Via de digitale media zijn er vele artikelen beschikbaar over het verloop van het besluitvormingsproces wat betreft de minimumleeftijd om alcohol te mogen kopen en consumeren. Zo kan het bijvoorbeeld duidelijk worden dat er belangengroepen aanwezig zijn in de discussie, doordat zij veelvuldig de media opzoeken.

Ook in discussieprogramma's en reportageprogramma's wordt er uitgebreid stil gestaan bij de groeiende alcoholproblematiek. Bij Pauw en Witteman, Knevel en van de Brink, EénVandaag en Zembla zijn de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik maar dan eens onderwerp van gesprek. Om erachter te komen hoe het beleidssysteem op het gebied van de leeftijdsverhoging er precies uit ziet, zullen deze reportages, documentaires en discussies bekeken worden via de website van de Nederlandse Publieke Omroep. Welke actoren zoeken de media op en door welke actoren worden zij gesteund? Zijn zij zelf gestart met het lobbyen naar de verhoogde alcoholleeftijd of hebben ze zich aangesloten bij een bestaande groep? Komen de meningen van de actoren overeen met de overtuiging die zij eerder ook hadden? Of is er sprake geweest van verandering en hebben ze zich dan wellicht aangesloten bij een andere coalitie? Het bekijken van deze documentaires zal het beschrijven van het beleidssysteem vereenvoudigen. De documentaire van Altijd Wat: Niemand onder de 18 aan de drank van de NCRV, uitgezonden op 1 april 2011 zal bekeken worden. Evenals een aflevering van Nieuwsuur van 25 april 2012. De vraag die in dit bulletin gesteld wordt is de vraag of de leeftijdsgrens voor jongeren en alcohol omhoog moet. In deze aflevering loopt Nieuwsuur een nachtje mee met de Rotterdamse politie om in kaart te brengen welke alcoholproblemen zich voordoen tijdens een avond stappen. In een aflevering van Netwerk van 21 april 2010 komt kinderarts Van der Lely aan het woord over de alcoholproblematiek. Om te weten te komen wat zijn mening precies is, zal deze aflevering bekeken worden. Ten slotte zal ook een aflevering van Pauw en Witteman, waarin Van der Lely optreedt, bekeken worden om te analyseren welke rol Van der Lely in de discussie inneemt.

Hoofdstuk 4: Het alcoholbeleid van de Wereldgezondheidsorganisatie

In dit hoofdstuk zal beschreven worden hoe het beleid van de WGO aangaande alcohol er precies uitziet. Dat is belangrijk om te weten, omdat oud-minister van VWS Els Borst, haar idee om de alcoholleeftijd te verhogen naar achttien jaar baseerde op het adviesbeleid van de WGO. De WGO wordt gezien als actiefste organisatie als het gaat om advies over alcoholbeleid.¹⁹ De WGO is een machtige organisatie, omdat zij de Nederlandse overheid informatie kan aanbieden waarover de Nederlandse overheid zelf niet beschikt. Zoals Keohane benadrukt wordt er vooral gebruik gemaakt van internationale organisaties als het gaat om complexe onderwerpen waar informatie van externen voor nodig is om beleid te kunnen ontwerpen en implementeren. Omdat een verhoogde alcoholleeftijd een complex onderwerp is, wordt er in deze scriptie van uit gegaan dat de Nederlandse overheid gebruik maakt van de informatievoorziening van de WGO. Nederland heeft immers twee verklaringen ondertekend, namelijk de *‘European Charter on Alcohol’* en *‘The Declaration on Young People and Alcohol’*. Met het ondertekenen van deze verklaringen is de Nederlandse overheid verplicht om de beleidsinstrumenten uitvoerig te bekijken en te overwegen. Ten slotte is het belangrijk om het beleid van WGO te kennen, omdat hun onderzoeken de basis leggen voor het beleid in Nederland. Het omhoog brengen van de minimumleeftijd voor het kopen en consumeren van alcohol blijkt een effectieve manier te zijn om het schadelijk gebruik van alcohol omlaag te brengen. Hoe is de WGO te werk gegaan om tot deze conclusies te komen? Het werkterrein en het werkproces van de WGO wordt beschreven in de paragrafen die hierop volgen.

Door het alcoholbeleid van de WGO uit het verleden en uit het heden te analyseren, kunnen we aan de hand van de besluitvormingsmomenten bekijken of het Nederlandse beleid de richting is ingegaan van wat de WGO voor ogen heeft. Daarbij valt er in het theoretisch kader te lezen dat een internationale organisatie steeds meer invloed krijgt op de nationale besluitvorming. In deze scriptie wordt er van uit gegaan dat de wereld geglobaliseerd is en dat de WGO dus een groeiende invloed heeft op het Nederlandse alcoholbeleid. Dat wordt benadrukt door het ondertekenen van de twee verklaringen die in het begin van het hoofdstuk zijn genoemd. Het steeds kleiner worden van de afstand tussen de WGO en de Nederlandse overheid kan in dit geval verklaard worden door de toegang tot informatie die de WGO biedt

¹⁹ Nationaal Kompas (2011), ‘International Policy Overview Alcohol’
http://www.nationaalkompas.nl/object_binary/o12167_International-Policy-Overview_alcohol_March2011.pdf (bezoekt op 1 maart 2015)

(Brinkerhoff, 1996:1398). Ook Kent (2014:209) beweert in zijn artikel dat de informatiestroom die de WGO biedt, van grote invloed is op het besluitvormingsproces op nationaal niveau. In deze scriptie wordt er op basis van de artikelen van Kent en Brinkerhoff vanuit gegaan dat de WGO een groeiende invloed heeft op de nationale wetgeving op het gebied van het Nederlandse alcoholbeleid. Om die reden zal er in dit hoofdstuk ingegaan worden op het alcoholbeleid dat de WGO biedt aan haar lidstaten.

Wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van het consumeren van alcoholhoudende dranken, heeft aangetoond dat alcohol schadelijke gevolgen kan opleveren voor de gezondheid. Dat het gebruik van alcohol gezondheidsproblemen kan veroorzaken en ook schade aan anderen kan toebrengen is een besef dat de laatste tientallen jaren steeds sterker is geworden. De problemen die ontstonden door het toenemende gebruik van alcohol, hebben gezorgd voor de Drank- en Horecawet zoals we die nu kennen. Om de schadelijke gevolgen te reduceren en mensen bewust te maken van de gevaren die het gebruik van alcohol kunnen opleveren, heeft de WGO een alcoholbeleid ontworpen voor haar lidstaten. In de meeste Europese culturen is het gebruik van alcohol diepgeworteld in gebruiken en gewoonten. Om een effectief beleid te kunnen voeren is het belangrijk dat er publieke steun voor het alcoholbeleid wordt opgebouwd. Om deze publieke steun te bereiken geeft de WGO haar lidstaten informatie door middel van het publiceren van wetenschappelijke artikelen over de schadelijke gevolgen van alcohol, regionale actieplannen en ministeriële conferenties.²⁰ Tijdens deze conferenties wordt er waardevolle informatie uitgewisseld tussen nationale actoren en experts, ook wordt er gediscussieerd over *best practices* om de schadelijke consumptie van alcohol te reduceren.²¹ De WGO baseert haar beleid op de onderzoeken en informatiewisseling die in opdracht van of door de WGO zijn gedaan.

4.1 Verloop alcoholbeleid Wereldgezondheidsorganisatie

Sinds 1975 promoot de WGO actief de volksgezondheid bij de ontwikkeling van het alcoholbeleid op Europees gebied. In dit jaar publiceert een groep onderzoekers in hun onderzoek: *‘Alcohol control policies in a public health perspective’*²² de relatie tussen

²⁰ World Health Organization (2010), ‘Global strategy to reduce the harmful use of alcohol’ http://who.int/substance_abuse/alcstratenglishfinal.pdf (bezocht op 12 maart 2015)

²¹ World Health Organization (2010), ‘Global strategy to reduce the harmful use of alcohol’ http://who.int/substance_abuse/alcstratenglishfinal.pdf (bezocht op 12 maart 2015)

²² Bruun K. et al. (1975), ‘Alcohol control policies in public health perspective’, Helsinki, Finnish Foundation for Alcohol Studies.

controles op de beschikbaarheid van alcohol, gemiddeld gebruik van alcohol en alcohol gerelateerde problemen. Conclusie van dit onderzoek uit 1975 is dat alcoholcontrolemaatregelen kunnen ingezet worden om de consumptie van alcohol te verminderen en dus wordt de controle op de beschikbaarheid van alcohol als een belangrijke kwestie gezien in het alcoholbeleid van de WGO. In 1975 ontstond bij de WGO het idee om actief het beleid te voeren om de beschikbaarheid van alcohol in te perken om alcohol-gerelateerde problemen zo klein mogelijk te maken. In 1979 constateerde de World Health Assembly, het besluitvormingslichaam van de WGO, dat alcoholproblemen ‘s werelds grootste gezondheidsprobleem is en dat het de taak is van een internationale organisatie, zoals de WGO, om dit probleem op de kaart te zetten bij nationale overheden en een beleid te ontwerpen dat het schadelijk gebruik van alcohol tegen kan gaan.²³

Door de onderzoeken die gedaan zijn door bijvoorbeeld de World Health Assembly is het besef gaan groeien dat de problemen aangaande alcohol wereldwijd zijn en dat het om die reden nuttig is om een beleid door de WGO te laten ontwikkelen. Om dit idee te promoten heeft de WGO drie samenhangende activiteiten ondernomen: in 1985 gaf WGO opdracht aan Susan Farrel om een overzicht²⁴ te schetsen van alle nationale beleidsmaatregelen die genomen waren om alcohol-gerelateerde problemen kleiner te maken. Deze maatregelen zijn in te delen in drie categorieën: de maatregelen waarvoor bewezen is dat ze helpen in het verminderen van alcohol-gerelateerde problemen, maatregelen waarvoor het precieze bewijs nog niet geleverd is, maar wel aannemelijk is dat deze maatregelen effectief zijn in het verminderen van alcohol-gerelateerde problemen en ten slotte maatregelen waarvoor het bewijsmateriaal wisselend is. Een verminderde beschikbaarheid aan alcohol is volgens het onderzoek nuttig in het reduceren van alcoholgebruik en alcoholmisbruik. Vervolgens heeft de WGO opdracht gegeven voor het rapport: *‘Preventing alcohol problems: Local Prevention Activity and Compilation of guides to local action’* aan Robinson en Tether. Dit onderzoek was de tweede activiteit van de WGO. Het document²⁵ bestaat uit richtlijnen voor lokale actie op het gebied van alcoholbeleid en preventiemaatregelen. In het document komen specifiek publiek onderwijs, adverteren, de media, veiligheidskwesties, informatie en training van verkoopmedewerkers, schoolprogramma’s, professionele educatie en rechtshandhaving als

²³ World Health Organization (1980), ‘Problems related to Alcohol consumption’, 650 WHO Technical Report Series

²⁴ Farrel, S. (1985), ‘Review of national policy measures to prevent alcohol-related problems’ <http://apps.who.int/iris/handle/10665/59436> (bezocht op 12 maart 2015)

²⁵ Robinson, D. en P. Tether (1990), ‘Preventing alcohol problems: local prevention activity and the compilation of ‘guides to local action’ Geneva: World Health Organization

belangrijke aandachtspunten uit de bus. In 1989 organiseerde de WGO als derde activiteit een discussiegroep om te spreken over de omstandigheden van de ontwikkeling van het alcoholbeleid in federale systemen. De groep adviseerde naar aanleiding van deze bijeenkomst om een overzicht voor te bereiden dat de ontwikkeling op het gebied van alcoholbeleid in federale staten laat zien.

Vervolgens werd er in 1992 door de WGO het volgende rapport gepubliceerd: '*Programme on substance abuse: project on identification and management of alcohol-related problems*'. Het rapport²⁶ beschrijft de beweegredenen, de methodologie en de resultaten van een cross-nationaal onderzoek van korte interventie procedures ontwikkeld om de gezondheidsrisico's in verband met gevaarlijke alcoholgebruik te verminderen. Het eerste doel van het project was het bestuderen van de invloed van simpel advies en korte begeleiding op de hoeveelheid geconsumeerde drank. Het tweede doel was om de rol van verminderde alcoholconsumptie op alcohol-gerelateerde problemen te onderzoeken. Het derde doel van het rapport was om de cross-nationale generaliseerbaarheid van korte interventietechnieken te evalueren. De resultaten toonden een significant effect van de interventies op zowel de gemiddelde alcoholconsumptie en intensiteit van drinken.

4.2 Het European Alcohol Action Plan 1992-1999

De onderzoeken en rapporten van voor 1992 legden de basis voor de eerste EAAP van 1992. Een Europees plan bleek nodig, omdat de alcoholconsumptie in Europa het hoogste van de wereld is.²⁷ Het meest effectief is daarom om een beleid alleen voor Europese landen te ontwikkelen. Een passend beleid voor de alcohol-gerelateerde problemen die ontstaan door de alcoholconsumptie is volgens de WGO onvermijdelijk. De WGO ontwierp een basis voor de ontwikkeling en implementatie van alcoholbeleid en –programma's om het schadelijk gebruik van alcohol in lidstaten te verminderen. De EAAP beschreef 10 terreinen die centraal staan voor lidstaten in de implementatie van het alcoholbeleid. Deze terreinen zijn: leiderschap, bewustwording en betrokkenheid; reactie vanuit de gezondheidszorg; actie voor in de gemeenschap en op de werkplaats; rijden onder invloed en tegenmaatregelen; de

²⁶ Babor, T. en M. Grant (1992), 'Programme on substance abuse. Project on identification and management of alcohol-related problems' http://whqlibdoc.who.int/hq/1991/WHO_PSA_91.5.pdf?ua=1 (bezocht op 12 maart)

²⁷ World Health Organization: Regional office for Europe (2012), '*European action plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020*', http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf?ua=1 (bezocht op 12 maart 2015)

beschikbaarheid van alcohol; marketing van alcoholhoudende dranken; het prijsbeleid; het verminderen van de negatieve gevolgen van drinken en alcoholvergiftiging; het verminderen van de impact op de gezondheid door illegale alcohol en illegale productie van alcohol; monitoren en surveilleren. In het eerste actieplan werd een strengere nationale wetgeving opgenomen en meer internationale samenwerking. Door het onderzoek uit 1992 bleek dat er wel degelijk een verband bestaat tussen de beschikbaarheid van alcohol, hoeveelheid geconsumeerde alcoholhoudende dranken en alcoholmisbruik. In het *European Alcohol Action Plan* uit 1992 is dan ook opgenomen dat het effectief is om de beschikbaarheid van alcohol te reduceren. Om de EAAP in de toekomst verder te kunnen ontwikkelen maakt de WGO gebruik van *The European Charter on Alcohol*, dit rapport is door de lidstaten aangenomen op een ministeriële conferentie in 1995 en het beschrijft ethische principes en doelen om de gezondheid van Europese inwoners te promoten en te beschermen. De *charter* borduurt voort op de ideeën en bevindingen die in de EAAP van 1992 gepubliceerd zijn. De *charter* roept alle lidstaten op om het uitgebreide alcoholbeleid van de WGO te implementeren in hun nationale beleid.

De WGO probeert een zo effectief mogelijk beleid te voeren voor haar lidstaten. Om te weten welke interventies wel werken en waarom is er onderzoek nodig. Zo publiceerde de Wereldgezondheidsorganisatie in 1999 het rapport: '*Drug and Alcohol Dependence Policies, legislation and programmes for treatment and rehabilitation*'. Dit document²⁸ beoordeelt wetgeving met betrekking tot alcoholbeleid. Het doel van dit onderzoek is om bestaand alcohol- en drugsbeleid, wetgeving en behandelingsprogramma's te analyseren en te beschrijven. Aan de hand van deze vergelijkende studie, kunnen landen leren van elkaars '*best practices*' op het gebied van alcohol- en drugsbeleid. Door dit onderzoek is ook de WGO in staat om een zo treffend mogelijk beleid te ontwerpen. Zij weten immers door het rapport: '*Drug and Alcohol Dependence Policies, legislation and programmes for treatment and rehabilitation*', welke interventies waar wel werken en wat daar de reden van is. Door dit onderzoek kunnen zij een zo effectief mogelijk beleid hanteren.

²⁸ World Health Organization (1999), 'Drug and alcohol dependence policies, legislation and programmes for treatment and rehabilitation' http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol/en/ (bezoekt op 12 maart 2015)

4.3 Het European Alcohol Action Plan 2000-2005

In 2000 werd er een tweede EAAP gepubliceerd voor de periode van 2000-2005. Ook het tweede EAAP²⁹ werd gebaseerd op onderzoeken die voor 2000 zijn gedaan in opdracht van de WGO of door de WGO zelf. Ook hierin is het reduceren van de beschikbaarheid van alcohol weer genoemd als beleidsoptie voor lidstaten om alcohol-gerelateerde problemen te verminderen. Beschikbaarheid van alcohol is wederom één van de tien alcoholterreinen waar de WGO advies over uitbrengt. In het EAAP uit 2000 bracht de WGO het advies uit aan haar lidstaten om de minimumleeftijd om alcohol te mogen consumeren en te kopen naar achttien jaar te verhogen. Een tweede adviespunt is om controle te houden op de beschikbaarheid van alcohol door middel van door het beperken of controleren van het aantal alcoholverkooppunten, het beperken van het aantal vergunningen en het beperken van dagen en uren waarop alcohol verkocht mag worden.

4.4 Het European Alcohol Action Plan 2012-2020

Inmiddels is ook ‘*The European Action Plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020*’ gepubliceerd door de *Regional Office for Europe*. In dit plan³⁰ speelt de beschikbaarheid van alcohol wederom een belangrijke rol. Nog steeds worden de minimumleeftijd van 18 jaar en het beperken van alcoholverkooppunten als cruciale beleidsmaatregelen genoemd. Deze adviezen van de WGO zijn gebaseerd op onderzoeken die eerder in dit hoofdstuk zijn genoemd. De *WHO Regional Office for Europe* wil het actieplan om het schadelijk gebruik van alcohol te verminderen aanpakken op internationaal niveau. Intergouvernementele organisaties en andere internationale organisaties bieden volgens de WGO een platform voor maatregelen ter voorkoming of vermindering van het schadelijk gebruik van alcohol. Het is van belang dat de Europese Commissie, de Raad van Europa, de Wereld Bank en andere organisaties binnen en buiten het systeem van de Verenigde Naties, samen met sub-regionale organisaties, op passende wijze worden betrokken bij het voorkomen van of verminderen van negatieve gevolgen van alcohol. Ten slotte ziet de WGO de drankindustrie en aanverwante

²⁹ World Health Organization (2000), ‘European Alcohol Action Plan 2000-2005’ http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/79402/E67946.pdf (bezocht op 20 april 2015)

³⁰ World Health Organization: Regional Office for Europe (2012) ‘European Action Plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020’ http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf?ua=1 (bezocht op 12 maart 2015)

bedrijven als cruciale factoren in het waarborgen van de hoogst mogelijke normen van de bedrijfsethiek in het productieproces van alcoholhoudende dranken.³¹

Naast *‘European Charter on Alcohol’* is er nog een verklaring waar de WGO haar beleid op baseert en dat is *‘The Declaration on Young People and Alcohol’*. Deze verklaring werd aangenomen op een ministerconferentie in 2001 met als onderwerp ‘alcohol en jongeren’. Dit programma ontwikkelt specifieke doelen, beleidsmaatregelen en steunactiviteiten voor jongeren. Ontwikkelaars van dit programma hebben als doel kinderen en jongeren te beschermen tegen de druk om te drinken en om de schade te verminderen die zij door alcohol kunnen oplopen. Beleid van de WGO zal dan ook gebaseerd zijn op de doelen en principes die in deze verklaring staan beschreven. De WGO neemt naast de verklaringen waar lidstaten voor getekend hebben en de resultaten van onderzoeken naar effectieve beleidsmaatregelen de rollen van belanghebbende groepen mee in het ontwerpen van het alcoholbeleid. Om deze maatregelen uit te kunnen voeren verwacht de WGO een actieve houding van haar lidstaten, ook verwacht de WGO de inzet van middelen van nationale overheden en dat alle groepen belanghebbenden en betrokkenen een actieve houding aannemen om het beleid te implementeren.³² Vooral lokale betrokkenheid van de gemeenschap wordt gezien als belangrijke factor voor het succes van de implementatie van het beleid. De betrokkenheid van lokale beleidsmakers is van cruciaal belang voor de volksgezondheid volgens de WGO. Naast de lokale beleidsmakers hecht de WGO veel waarde aan de rol die gezondheidsprofessionals en publieke gezondheidsorganisaties kunnen spelen tijdens de implementatie van het alcoholbeleid. Beter begrip onder deze professionals van de grootte en reikwijdte van de problemen aangaande alcohol, zou kunnen helpen aan het veranderen van de instelling van de samenleving.³³

Het is van groot belang dat de informatie die is verkregen om het beleid te ontwerpen, rust op een valide wetenschappelijk onderzoek, dat gedaan is zonder belang van derden. Naast een onafhankelijk onderzoek is de rol van het maatschappelijk middenveld belangrijk. Volgens de WGO zijn familieleden, vrienden en belangengroepen essentieel in het voorkomen,

³¹ World Health Organization: Regional Office for Europe (2012) ‘European Action Plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020’ http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf?ua=1 (bezoekt op 12 maart 2015)

³² World Health Organization (2014), ‘Global alcohol report’ http://who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/msb_gsr_2014_1.pdf?ua=1 (bezoekt op 5 maart 2015)

³³ World Health Organization (2014), ‘Global alcohol report’ http://who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/msb_gsr_2014_1.pdf?ua=1 (bezoekt op 5 maart 2015)

behandelen en beperken van alcohol gerelateerde problemen in de samenleving. Daarnaast kunnen maatschappelijke groepen zoals NGO's een essentiële rol spelen om ervoor te zorgen dat de lidstaten een effectief alcoholbeleid te voeren.. De WGO benadrukt in het '*Framework for alcohol policy in the WHO European Region*' uit 2006 het belang van een nationale alcoholstrategie in de vorm van een nationaal actieplan, geschreven door de nationale overheid van de betreffende lidstaat. Dit nationale actieplan zal maatregelen moeten bezitten waardoor lokale overheden gemakkelijk regelingen kunnen treffen voor de implementatie. Lokale gemeenschappen moeten een beleid ontwerpen dat vast te stellen is aan de hand van targets, het identificeren van verantwoordelijke instanties en vormen van verantwoording, en het adequaat betrekken van NGO's. De WGO ziet een sterke maatregel in het beperken van het aanbod van alcoholhoudende dranken, in de vorm van belastingheffing en in de vorm van het beperken van uren voor de verkoop van alcohol. Maar de WGO benadrukt in het '*Framework for alcohol policy in the WHO European Region*' ook dat handelsovereenkomsten, gemeenschappelijke markten en de toenemende globalisering is toegenomen en dat deze ontwikkelingen het handhaven van effectief alcohol-beleid op nationaal niveau in de weg zouden kunnen staan. Dit is wederom een belangrijke reden om het alcoholprobleem op wereldwijd of Europees niveau aan te pakken. Daarbij komt de verwachting van de maatschappij dat de WGO de organisatie is die deze problemen kan en zal monitoren en een passend beleid voor zal vinden.

Zoals in dit hoofdstuk beschreven zijn het European Alcohol Action Plan 1992-1999, het European Alcohol Action Plan 2000-2005 en het European Alcohol Action Plan 2012-2020 belangrijke documenten om het beleid van de WGO te kunnen schetsen. Het rapport benadrukt tevens het belang van een nationaal alcohol actieplan in verband met het kunnen stellen van prioriteiten als overheid zijnde en om actie te kunnen begeleiden. Met het tekenen van de *European Charter on Alcohol* stemmen lidstaten in met het nemen van acties, principes en doelen om de gezondheid van Europese inwoners te promoten en te beschermen.

4.5 WGO beleid: een minimumleeftijd van achttien jaar

Uit onderzoek blijkt dat hoe meer alcoholhoudende dranken er beschikbaar zijn, hoe meer er geconsumeerd zal worden en hoe groter de schade uiteindelijk zal zijn.³⁴ Om de

³⁴ Bruun K. et al. (1975), 'Alcohol control policies in public health perspective', Helsinki, Finnish Foundation for Alcohol Studies.

beschikbaarheid van alcohol terug te dringen, is er op dit gebied een samenwerking nodig tussen nationale autoriteit, ambtenaren, de politie, het strafrechtstelsel en de gezondheidssector.³⁵ De WGO geeft op het terrein van de beschikbaarheid van alcohol een aantal opties waardoor de beschikbaarheid van alcohol verminderd kan worden. Ten eerste adviseert de WGO haar lidstaten om de minimale leeftijd om legaal alcohol te mogen kopen te verhogen naar achttien jaar, indien die beleidsverandering nog niet ondernomen is.³⁶ Minstens zo belangrijk is het om deze beleidsverandering te kunnen handhaven. De WGO benadrukt ook het belang van het bestaan van een effectief controlemechanisme. De WGO adviseert haar lidstaten een groep ambtenaren aan te stellen die de Drank- en Horecawet kan controleren.³⁷ Deze groep controlerende ambtenaren is van groot belang, omdat er anders een illegale alcoholmarkt kan ontstaan. De WGO noemt in haar beleid ook dat het belangrijk is dat instanties die vergunningen uitgeven, nauwer betrokken worden bij het beleidsontwerp. Kortom, de WGO stelt dat lidstaten de minimumleeftijd moeten verhogen naar achttien jaar en dat er een groep ambtenaren aangesteld moet worden die belast is met de controle van deze regeling.

4.6 Nederlands beleid: verhoging van de minimumleeftijd

De WGO adviseert haar lidstaten de minimale leeftijd om legaal alcohol te kopen te verhogen naar achttien jaar. Daarnaast moeten de huidige wetten en voorschriften die de dichtheid en de openingstijden van alcoholverkooppunten bepalen aangescherpt worden. De derde optie die de WGO schetst voor haar lidstaten is dat lidstaten maatregelen dienen te nemen om te kunnen controleren of verkopers en jongeren de minimumleeftijd om alcohol te mogen kopen naleven volgens de wet.³⁸ Sinds 1 januari 2014 is de wettelijke leeftijd om legaal alcohol te

³⁵ World Health Organization: Regional Office for Europe (2012) 'European Action Plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020' http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf?ua=1 (bezoekt op 12 maart 2015)

³⁶ World Health Organization: Regional Office for Europe (2012) 'European Action Plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020' http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf?ua=1 (bezoekt op 12 maart 2015)

³⁷ World Health Organization: Regional Office for Europe (2012) 'European Action Plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020' http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf?ua=1 (bezoekt op 12 maart 2015)

³⁸ World Health Organization: Regional Office for Europe (2012) 'European Action Plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020' http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf?ua=1 (bezoekt op 12 maart 2015)

kopen gesteld op achttien jaar³⁹, waar dat eerst zestien jaar was. Nederland heeft deze actieoptie van de WGO opgevolgd. In de gewijzigde Drank- en Horecawet van 2014 zijn een aantal punten opgenomen die wijzen op maatregelen om verkopers en jongeren beter en meer te controleren. Een tweede belangrijke wijziging van de wet aangaande strengere controle is de volgende: detailhandelaren zonder vergunning die in één jaar driemaal de leeftijdsgrens overtreden, kunnen gesloten worden door de burgemeester van de betreffende gemeente. Ten derde zijn jongeren ook strafbaar als ze zelf alcohol op straat bij zich hebben. De WGO noemde in haar beleid tevens dat het belangrijk is om deze beleidsverandering streng te controleren. De Nederlandse overheid heeft dan ook gehoor gegeven aan dit advies. De burgemeester zal vanuit de gemeente ambtenaren (Buitengewoon opsporingsambtenaar) aanwijzen die toezicht gaan houden op de regels.⁴⁰ Voorheen werd dit gecontroleerd door 75 controleurs van de Voedsel- en Warenautoriteit, inmiddels zijn er 400 officiële toezichthouders. Daarnaast mag de gemeente een ID-check verplichten bij vaststelling van toelatingsleeftijden voor de horeca.⁴¹

Verschillende actoren zullen nadelen of voordelen ervaren door de wetswijziging van de Drank- en Horecawet. Zo zullen kroegeigenaren een groot publiek verliezen als zij geen alcohol meer mogen schenken aan personen tussen de zestien en achttien jaar. Zij zullen naar alle waarschijnlijkheid geen jongeren tussen de zestien en achttien jaar meer binnen laten, omdat het risico te groot is dat er toch alcoholhoudende dranken aan deze groep geschonken wordt. Een deel van de eigenaren van horecagelegenheden zal zijn publiek zien slinken en zij zullen dat dus ook merken aan de omzet die zij maken. Het doel van de overheid is immers het minder beschikbaar maken van alcohol, waardoor groepen jongeren minder snel in aanraking komen met alcohol. Daarnaast zijn jongeren in de leeftijd van zestien tot achttien jaar ook een belangrijke groep belanghebbenden bij de verandering van dit beleidspunt. Zij waren namelijk vanaf hun zestiende in gelegenheid om legaal drank te kopen. Vanaf 1 januari 2014 mochten zij plotseling voor een bepaalde tijd (tot hun achttiende jaar) geen alcohol meer consumeren. Een risico bij de verhoging van de minimumleeftijd naar 18 jaar is dat er een illegaal circuit zou kunnen komen, waar jongeren onder de 18 zonder toezicht gaan drinken.

³⁹ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezoekt op 8 april 2015)

⁴⁰ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezoekt op 8 april 2015)

⁴¹ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezoekt op 8 april 2015)

Hoofdstuk 5: Besluitvormingsmomenten leeftijdsgrens naar achttien jaar

De politiek is sinds 1997 in discussie over het wel of niet verhogen van de leeftijdsgrens om legaal alcohol te mogen consumeren en kopen. De momenten die in dit hoofdstuk aan bod komen, zullen leidend zijn voor de analyse van de casus.

5.1 Het plan van Els Borst in 1997

Els Borst was in 1997 minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zij was de eerste bewindspersoon die een verschuiving van de alcoholleeftijd naar achttien jaar wenste. Graag zag zij door een verminderde alcoholconsumptie, ook een afname in het aantal alcoholgerelateerde problemen. Een inspiratie voor haar was het *European Alcohol Action Plan* uit 1992 met als motto: *‘Alcohol: less is better’*. Ze gaf in deze periode als argument dat de verhoogde consumptie van alcohol in de jaren 60 en 70 zorgde voor een verhoogde maatschappelijke en gezondheidsproblematiek. Volgens Borst daalde die problematiek weer, toen er vanaf 1980 weer minder alcohol geconsumeerd werd. De problemen werden meetbaar door een toenemend beroep op voorzieningen in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Ook de criminaliteit op straat nam toe door de verhoogde alcoholconsumptie (Overheid.nl, 1998). Een voorstel voor wetswijziging bracht ze door de ministerraad en legde ze voor aan de Raad van State, het adviesorgaan van de regering. Het advies van de Raad van State zorgde ervoor dat het voorstel is geschrapt. De Raad van State adviseerde de regering in dit geval dat het verhogen van de alcoholleeftijd van zestien jaar naar achttien jaar een grote handhavingsinspanning vereist⁴². De controle van deze maatregel zal versterkt moeten worden om een effectief beleid van een hogere leeftijdsgrens te kunnen voeren. De Raad van State adviseert de regering om een sterke en waterdicht controlemechanisme te ontwerpen, zodat het beleid kans heeft van slagen⁴³. D66 floot de minister middels een motie op het najaarscongres in 1997 terug.⁴⁴ Het plan van minister Borst om de minimumleeftijd naar 18 jaar te verhogen is dus niet doorgevoerd.

5.2 Het plan van Hans Hoogervorst in 2006

In 2006 was Hans Hoogervorst de volgende bewindspersoon die de leeftijdsgrens naar achttien jaar wilde verhogen.⁴⁵ Zijn idee wordt ondersteund door een onderzoek waaruit blijkt

⁴² Kamerstukken II 1997-1998, 25969, nr. B

⁴³ Kamerstukken II 1997-1998, 25969, nr. B

⁴⁴ G. Voerman (red), Jaarboek 1997, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Groningen, 1998

⁴⁵ Kamerstukken II 2005-2006, 27565, nr. 32.

dat 20 procent van de Nederlandse jongeren tussen de zestien jaar en de vierentwintig jaar als een ‘probleemdrinker’ gezien wordt⁴⁶. In 2006 hadden elf van de vijftientig EU-lidstaten een alcoholbeleid waarbij jongeren onder de 18 jaar geen alcohol mogen consumeren of kopen⁴⁷. De verhoging zal aansluiten op het internationaal beleid dat gevoerd wordt. Een minimumleeftijd van achttien jaar is volgens Hoogervorst nodig om het aantal probleemdrinkers te minimaliseren. Ook is het op het moment verwarrend voor alcoholverkopers dat er een verschil bestaat tussen de leeftijd waarop zwak- en sterk alcoholische dranken verkocht mogen worden. Om de controle hierop beter te kunnen handhaven is volgens Hoogervorst één leeftijdsgrens gewenst⁴⁸. Hij wordt in zijn standpunt en argumenten bijgestaan door de Stichting Alcohol Preventie (STAP). Directeur Wim van Dalen zegt hierover dat de maatregel vooral op de lange termijn een positief effect zal hebben. Hoogervorst schreef hierop een brief naar de Tweede Kamer met zijn ideeën.

Uit het algemeen overleg op 14 juli 2006 blijkt dat VVD-kamerlid Schippers het belangrijk acht om eerst een mechanisme te vinden waardoor de leeftijd van zestien jaar goed gehandhaafd kan worden.⁴⁹ Dat gaat nog steeds stelselmatig fout en zolang de controle niet goed geregeld is, kan de minimumleeftijd volgens Edith Schippers niet verhoogd worden naar 18 jaar⁵⁰. CDA, D66, PvdA, GroenLinks en de SP zijn het op dit punt met Schippers eens. Wel zijn deze politieke partijen het eens met Hoogervorst dat het buitensporige drankgebruik van de Nederlandse jongere ingeperkt moet worden⁵¹. De PvdA ziet meer heil in accijnsverhoging en voorlichting over de gevaren van alcoholgebruik dan het verhogen van de minimumleeftijd. Kamerlid Kant van de SP zegt dat de verhoging van de leeftijdsgrens niet aansluit bij de maatschappelijke werkelijkheid⁵². Van der Ham van D66 noemt het verhogen van de leeftijdsgrens niet effectief, omdat het probleem zich voordoet onder jongere kinderen. Volgens hem moet er een beleidsmaatregel komen waardoor kinderen jonger dan zestien jaar zich bewust worden van de gevaren die alcohol met zich mee kan brengen⁵³. De Koninklijke Horeca Nederland (KHN) liet zich ook in 2006 horen over het voorstel van minister

⁴⁶ Kamerstukken II 2005-2006, 27565, nr. 32.

⁴⁷ Kamerstukken II 2005-2006, 27565, nr. 32.

⁴⁸ Kamerstukken II 2005-2006, 27565, nr. 32.

⁴⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104.

⁵⁰ Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104.

⁵¹ Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104.

⁵² Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104.

⁵³ Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104.

Hoogervorst. Directeur Claes voorspelt een averechts-effect.⁵⁴ Volgens hem zullen jongeren onder de 18 jaar de illegaliteit induiken. Deze groep zal buiten horecagelegenheden om aan drank komen en controle op deze groepen is lastig. Dit zal voor meer problemen zorgen. Ook de ideeën van Hans Hoogervorst sneuvelden, er bleek te weinig draagvlak voor zijn beleidsvoorstellen.⁵⁵

5.3 Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid

In 2007 bogen Guusje ter Horst, André Rouvoet en Ab Klink uit het kabinet Balkenende IV zich over het beleidsprogramma 2007-2011 aangaande een hernieuwde alcoholwet.⁵⁶ Ter Horst zei in 2007 dat ze graag zou zien dat jongeren onder de 18 jaar geen alcohol meer mogen kopen en consumeren. Ter Horst en Rouvoet wilden een voorstel doen voor een landelijke grens, Ab Klink wilde dat niet. En dus werd een gemeentelijke bepaling (een gemeente mag zelf bepalen of ze de grens op zestien jaar of achttien jaar zetten) gezien als een compromis tussen deze drie personen.⁵⁷ De ideeën van het drietal werd vorm gegeven in de 'Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid'.⁵⁸ Op 18 en 20 december 2007 wordt de beleidsbrief in de Tweede Kamer besproken.⁵⁹ Maar de meeste fracties stemden niet in met het idee om gemeenten die bevoegdheid te geven. En dus sneuvelde het plan om de minimumleeftijd te verhogen wederom. Tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer van het wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet in het voorjaar van 2010 dienen Joël Voordewind en Bas van der Vlies amendementen in om te komen tot één landelijke leeftijdsgrens van 18 jaar⁶⁰. Deze moties worden verworpen. Wel wordt er als reactie het idee van Joël Voordewind en Joldersma een experimenteerartikel ontwikkeld. Dat houdt in dat er in een beperkt aantal gemeenten één leeftijdsgrens van achttien jaar gehandhaafd wordt voor de volgende twee jaar. De regering stemt in met dit experimenteerartikel. Uit dit experiment kan geconcludeerd worden of het effectief is om de minimumleeftijd naar achttien jaar te verhogen. Het experimenteerartikel wordt later toch uit de voorstellen gehaald.

⁵⁴ NRC.nl (2006), 'Proefballon Hoogervorst heeft averechtse werking' <http://vorige.nrc.nl/anp/all/article1648628.ece> (bezocht op 24 april 2015)

⁵⁵ Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104.

⁵⁶ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezocht op 8 april 2015)

⁵⁷ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezocht op 8 april 2015)

⁵⁸ Kamerstukken II 2007-2008, 27565, nr. 35

⁵⁹ Kamerstukken II 2007-2008, 27565, nr. 57

⁶⁰ Kamerstukken II 2007-2008, 31200-XVII, nr. 29.

5.4 Lobby STAP, GGD en Trimbosinstituut in 2009

In het najaar van 2009 start STAP een lobby voor één leeftijdsgrens van achttien jaar. In een brief wordt de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd over de vele voordelen van een leeftijdsgrensverhoging van zestien naar achttien jaar.⁶¹ STAP profileert zich als een onafhankelijk kennisinstituut dat zich inzet voor effectief alcoholbeleid en voor publieke bewustwording van de gezondheidsrisico's van alcohol. In de brief die zij aan de Tweede Kamer sturen informeren zij de leden over de hersenontwikkeling die verstoord kan worden door alcoholgebruik. Om deze gegevens te ondersteunen maken ze gebruik van een onderzoek van het Trimbosinstituut en de Universiteit Utrecht. Onderzoekers van deze instituties concluderen dat alcoholgebruik vanwege mogelijke hersenschade het beste zo lang mogelijk uitgesteld kan worden. Een tweede reden die STAP noemt is dat een verhoging naar achttien jaar meer in lijn is met internationaal beleid. De meeste EU-lidstaten hanteren de leeftijd van achttien jaar als minimumleeftijd om legaal alcohol te mogen kopen en ook het advies van de WGO om de leeftijd naar achttien jaar te verhogen wordt gezien als reden. Derde reden van STAP is dat kinderen recht hebben op gezondheid. Dit recht is opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind⁶². Om dit recht te waarborgen is het volgens STAP essentieel om de leeftijd naar achttien jaar te verhogen. Als secundaire voordelen noemt STAP de volgende: onderzoek toont effectiviteit leeftijdsverhoging, er bestaat een breed draagvlak onder Nederlandse bevolking, er is een draagvlak onder merendeel gemeenten, het onderscheid sterk en zwak is vervaagd, alcohol op jonge leeftijd is schadelijk, er is een remmend effect op 14- en 15-jarigen, supermarkten zijn al op 20 jaar ingesteld, minder last van doorverkoop, één grens is eenvoudiger en makkelijker te handhaven, alcoholreclame mag zich ook niet richten op minderjarigen, verbeterde verkeersveiligheid, minder agressie en vandalisme en ten slotte stamt de leeftijdsgrens van zestien jaar uit 1881 en wordt deze gezien als achterhaald.

In mei 2010 sluiten GGD Nederland en het Trimbosinstituut zich bij deze lobby aan en sturen de drie partijen gezamenlijk een open brief naar de Tweede Kamer.⁶³ De belangrijkste taak

⁶¹ STAP (2009), 'Brief STAP aan de Tweede Kamer over één landelijke leeftijdsgrens voor alcohol van 18 jaar' <http://www.stap.nl/nl/publicaties/open-brieven.html/3525/989/brief-stap-aan-de-tweede-kamer-over-n-landelijke-leeftijdsgrensvoor-alcohol-van-18-jaar#p3525> (bezocht op 8 april 2015)

⁶² Verenigde Naties (1989), 'Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind' <http://www.kinderrechten.nl/images/13/194.pdf> (bezocht op 2 juni 2015)

⁶³ Walburg, J., L. de Vries, W. van Dalen (2010), 'Belangrijke argumenten voor de invoering van de 18 jaar grens' <http://www.ggdghor.nl/media/filebank/1f90c0be5337498882bcd6e6c9b211b/leeftijdsgrens.pdf> (bezocht op 2 juni 2015)

van de GGD bestaat uit het collectief behartigen van de belangen van haar leden richting politiek, (lokale) overheden, samenwerkingspartners, media en publiek. Het Trimbosinstituut is een kennisinstituut. Het instituut doet onderzoek naar geestelijke gezondheid, mentale veerkracht en verslaving. Het zet zich met kennis en innovatie actief in voor het verbeteren van de geestelijke gezondheid in Nederland en daarbuiten. In de open brief die deze 3 instituten op basis van wetenschappelijke onderzoeken hebben geschreven, pleiten zij voor de volgende zaken: In deze brief noemen zij de gezondheidswinst, het Europese beleid en advies van de WGO en een breed draagvlak in Nederland als drie belangrijkste redenen om de alcoholleeftijd naar achttien jaar te verhogen.

Naast deze drie kennisinstituten die pleiten voor de verhoging van de alcoholleeftijd vragen medewerkers van de Stichting Verantwoorde Alcoholconsumptie (STIVA) zich af of het verhogen van de leeftijd naar achttien jaar effectief is.⁶⁴ Volgens de stichting brengt de maatregel complicaties met zich mee. De complicaties die STIVA noemt zijn de volgende: zestienjarigen en zeventienjarigen komen in een ‘grijs circuit’ terecht, STIVA meldt dat het illegale circuit wat dan ontstaat wellicht gevaarlijk kan zijn. Als tweede noemt STIVA de reden dat jongeren onder de achttien jaar toch wel aan drank kunnen komen. Via oudere vrienden en vriendinnen zal er door personen onder de achttien jaar toch alcohol geconsumeerd worden. Als derde noemt STIVA dat de grens van achttien jaar geen sociale norm zal zijn bij veel ouders. 70% van de ouders geven hun kinderen voor hun zestiende al hun eerste alcoholische drankje. Ten slotte zegt STIVA dat Nederlandse jongeren al minder drinken. Minder veel en op minder jonge leeftijd. Volgens STIVA zorgt het huidige beleid dus ook voor een vermindering in het schadelijk gebruik van alcohol.

5.5 Lobby van burgemeesters, wethouders, VNG en G4 in 2010

Begin december 2010 doen de burgemeesters en wethouders van bijna 150 gemeenten samen met enkele gezondheidsorganisaties een beroep op minister Edith Schippers om in de Drank- en Horecawet één landelijke leeftijdsgrens van 18 jaar op te nemen.⁶⁵ Dit verzoek leidt niet tot het resultaat dat de burgemeesters en wethouders wensen. Zij richten zich vervolgens met gezondheidsorganisaties tot de leden van de Tweede Kamer met de vraag achttien jaar als

⁶⁴ STIVA (2010), ‘Verhoging leeftijdsgrens naar 18 jaar leidt niet tot minder alcoholintoxicaties’ <http://stiva.nl/nieuwsberichten/verhoging-leeftijdsgrens-naar-18-jaar-leidt-niet-tot-minder-alcoholintoxicaties/> (bezoekt op 9 april 2015)

⁶⁵ Van Ginneken, S. (2014), ‘Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar’ www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezoekt op 8 april 2015)

leeftijdsgrens voor de verstrekking van alcohol in de Drank- en Horecawet vast te leggen.⁶⁶ Ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) richt zich tot de Tweede Kamer. De vereniging laat in een aflevering van Netwerk van 21 april 2010⁶⁷ weten geschrokken te zijn van de gepubliceerde cijfers over het drankmisbruik bij kinderen. De gepubliceerde cijfers gaan over het stijgende aantal jongeren dat in het ziekenhuis met een alcoholvergiftiging opgenomen moet worden. In 2008 waren dat er 337, een jaar later ruim 500.⁶⁸ VNG schrijft op 15 juni 2011 in een e-mail aan de leden van de Tweede Kamer: '[Het] vage onderscheid tussen het verbod van verstrekken van 'zwak-alcoholische' drank aan jongeren vanaf 16 en het verstrekken van sterke drank alleen aan personen van 18 jaar en ouder is met het verhogen naar één leeftijdsgrens van 18 jaar uit de wereld. Voor de handhaving en controle is er [dan] één duidelijke lijn. De VNG pleit [er] in dit kader dan ook [voor] om de leeftijdsgrens [...] te verhogen van 16 naar 18 jaar'.⁶⁹ Ook de G4 (Gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) pleit voor het verhogen van de minimumleeftijd voor alcoholverkoop van zestien naar achttien jaar. Volgens de G4 zou het verhogen van de leeftijdsgrens naar achttien jaar op z'n minst voor de detailhandel moeten gaan gelden. In de Nederlandse samenleving komt er steeds meer vraag naar de wetwijziging.⁷⁰ Mensen zijn zich steeds meer bewust van het feit dat alcoholgebruik op jonge leeftijd schadelijke gevolgen met zich mee brengt. Uit onderzoek van het NIPO (mei 2007) blijkt dat 76% van de Nederlandse bevolking een landelijke leeftijdsgrensverhoging van zestien naar achttien jaar steunt.⁷¹ Ook het merendeel (71 procent) van de jongeren tussen de zestien en negentien jaar was opvallend genoeg vóór een verkoopverbod van alcohol onder de achttien jaar.⁷²

⁶⁶ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar'

www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezoekt op 8 april 2015)

⁶⁷ Mosch, Du F. (presentator) (21 april 2010) Steeds meer jongeren belanden door alcoholmisbruik in het ziekenhuis. In Netwerk: EO, NCRV

⁶⁸ Mosch, Du F. (presentator) (21 april 2010) Steeds meer jongeren belanden door alcoholmisbruik in het ziekenhuis. In Netwerk: EO, NCRV

⁶⁹ Kamerstukken II 2012-2013, 33341 nr. 7

⁷⁰ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar'

www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezoekt op 8 april 2015)

⁷¹ STAP (2007), 'Groeidend draagvlak voor landelijke grens van 18 jaar bij verkoop alcohol'

<http://www.stap.nl/nl/nieuws/persberichten.html/3490/752/groeidend-draagvlak-voor-landelijke-grens-van-18-jaar-bij-verkoop-van-alcohol> (bezoekt op 2 juni 2015)

⁷² STAP (2007), 'Groeidend draagvlak voor landelijke grens van 18 jaar bij verkoop alcohol'

<http://www.stap.nl/nl/nieuws/persberichten.html/3490/752/groeidend-draagvlak-voor-landelijke-grens-van-18-jaar-bij-verkoop-van-alcohol> (bezoekt op 2 juni 2015)

5.6 Activiteiten kinderarts Van der Lely

Kinderarts Nico van der Lely heeft aan het bewustzijn bijgedragen met onder andere zijn boek: 'Onze kinderen en alcohol'. Van der Lely heeft zich de afgelopen tientallen jaren bezig gehouden met onderzoek naar de invloed van alcohol op kinderen en het creëren van bewustzijn van de grote nadelige gevolgen bij ouders en kinderen. Liever nog ziet hij de leeftijdsgrens om alcohol te mogen kopen stijgen naar 21 jaar, maar de leeftijdsgrens van 18 jaar ziet hij als een stap in de goede richting. Van der Lely merkt bij zijn dagelijkse werkzaamheden op dat de Nederlandse comazuiper steeds jonger wordt en hij vindt dat als kinderarts erg verontrustend. Hij zegt bij Pauw en Witteman⁷³ dat het feit dat de 'comazuiper' steeds jonger wordt, te maken heeft met veranderende opvattingen samenleving. De samenleving lijkt het normaal te vinden om alcohol te drinken. Het drinken van alcohol staat volgens Van der Lely tegenwoordig gelijk aan gezelligheid en stoerheid. Daarbij is alcoholhoudende drank makkelijker en meer verkrijgbaar dan voorheen en ook de ouders nemen een andere en beslissende positie in. 'De ontwikkeling van het brein van een kind gaat door tot 21 jaar, bij het veel en vaak drinken van alcohol bij jongeren is er serieuze zware schade te zien in het brein van een jongere' is wat Van der Lely bij Pauw en Witteman zegt. Veelal zocht kinderarts Van der Lely de media op om te strijden tegen dronken kinderen en jongeren.

Tien jaar geleden besloot Van der Lely meer de publiciteit te zoeken met zijn onderzoeken. De alcoholproblematiek bleef volgens hem maar groeien en daar moest iets aan gebeuren. Allereerst moest er volgens hem meer bewustzijn bij de samenleving gecreëerd worden. Vervolgens waren financiële middelen van belang om een advies op te kunnen stellen. Van der Lely begon met het verzamelen van data om het bewustzijn te kunnen creëren. En zo regelde hij dat elk kind dat opgenomen werd met een alcoholvergiftiging, bij hem werd gemeld. Zo ontwikkelde Van der Lely een systeem dat per gebied in Nederland inzicht geeft op hoeveel kinderen er per gebied opgenomen zijn en welke achtergrond deze kinderen hebben. Van der Lely was van plan om deze gegevens aan beleidsmakers te overhandigen, zodat zij inzien dat er een maatregel nodig is om de problemen aan te pakken. De maatregel die Van der Lely wenselijk acht is de verhoging van de alcoholleeftijd naar achttien jaar. Nu houdt hij zich vooral bezig met de advisering. Hij vertelt op congressen, op scholen, bij

⁷³ Pauw, J. en P. Witteman (presentatoren) (16 april 2009) Kinderarts Van der Lely bezorgd over toename comazuipen. In H. Meijer (eindred.) Pauw en Witteman. Amsterdam, VARA

gemeenten en bij televisieprogramma's over de ervaringen die hij heeft met kinderen en alcoholproblemen. Hij is veelvuldig te gast in praatprogramma's als Pauw en Witteman, Knevel en van de Brink, Eénvandaag en Netwerk. Daarbij geeft hij door heel Nederland lezingen aan jong en oud over het onderwerp kinderen en alcohol. Wat hij vertelt is puur op eigen waarnemingen gebaseerd en om die reden neemt hij volgens hemzelf een neutrale positie in. Met het vertellen van deze waarnemingen probeert hij de beleidsmakers te informeren. Ook confronteert hij de jongeren zelf met de schadelijke gevolgen die het nuttigen van alcohol met zich mee kunnen brengen.

5.7 Definitieve besluitvorming

Joël Voordewind vormt ondertussen een werkgroep die met het initiatiefwetsvoorstel aan de slag gaat. Daarin participeren Kamerleden en medewerkers van de Tweede Kamerfracties van de CU, de SGP, de SP, het CDA en de PvdA. Wim van Dalen, directeur van STAP, en Sandra van Ginneken, adviseur Drank- en Horecawet eveneens van STAP, worden aan deze werkgroep toegevoegd. Zij bieden vanaf dan inhoudelijke en wetstechnische ondersteuning.⁷⁴ Tijdens het proces om de alcoholleeftijd naar 18 jaar te verhogen, mengen belangengroepen die tegen de leeftijdsverhoging zich in de discussie. Vanuit Koninklijke Horeca Nederland is er veel kritiek op het wetsvoorstel.⁷⁵ KHN probeert de invoering van de maatregel uit te stellen door een ruilhandel te starten. In ruil voor het afschaffen van 'happy hours' vraagt KHN om uitstel van de leeftijdsverhoging. Maar de Drank- en Horecawet geeft immers vanaf januari 2013 gemeenten al de bevoegdheid extreme 'happy hours' te verbieden. Politieke partijen gaan dus niet in zee met de door KHN bedachte ruil. KHN denkt dat de verhoging van de leeftijdsgrens niet helpt bij het terugdringen van het schadelijk gebruik van alcohol. De boodschap van Koninklijke Horeca Nederland is de volgende: investeer in een integrale aanpak van alcoholproblematiek. Daarbij hoort onlosmakelijk dat brede en strakke handhaving op orde moet zijn voordat een verhoging van de leeftijdsgrens van zestien naar achttien jaar aan oplossingen kan bijdragen.⁷⁶ Ook de organisatie Nederlandse Brouwers laat van zich horen. De Nederlandse Brouwers is de overkoepelende organisatie die de belangen

⁷⁴ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezocht op 8 april 2015)

⁷⁵ Koninklijke Horeca Nederland (2012), 'KHN stuurt standpunten leeftijdsverhoging naar de Tweede Kamer' https://www.khn.nl/web/guest/content-template/-/asset_publisher/qJ4e/content/khn-stuurt-standpuntenleeftijdsverhoging-naar-tweede-kamer (bezocht op 9 april 2015)

⁷⁶ Koninklijke Horeca Nederland (2012), 'KHN stuurt standpunten leeftijdsverhoging naar de Tweede Kamer' https://www.khn.nl/web/guest/content-template/-/asset_publisher/qJ4e/content/khn-stuurt-standpuntenleeftijdsverhoging-naar-tweede-kamer (bezocht op 9 april 2015)

behartigt van acht in Nederland gevestigde bierbrouwerijen. De brouwers zien in dat de verhoging van alcoholleeftijd noodzakelijk is om het schadelijk gebruik van alcohol terug te dringen, maar zij vragen om uitstel van de maatregel en zien graag dat de maatregel vanaf 2015 gaat gelden.⁷⁷ De organisatie wordt hierin gesteund door opvoedkundige Marina van der Wal. Zij treedt vaak op als woordvoerder van dit idee.⁷⁸ De Nederlandse Brouwers en Van der Wal zeggen namelijk dat ouders de meeste invloed hebben op het (drink)gedrag van hun kinderen. Uit een enquête van de Nederlandse Brouwers en Van der Wal blijkt dat bijna alle ouders de hogere leeftijdsgrens een goed idee vinden, maar dat ze naar de overheid en scholen wijzen als het aankomt op handhaven. Daarnaast geven ze aan dat als ze zelf willen handhaven, ze hiervoor alle steun nodig hebben van andere ouders, overheid, school, horecaondernemers en supermarkteigenaren. Volgens de Nederlandse Brouwers en Van der Wal zijn gemeenten nog niet klaar om de nieuwe wetgeving te handhaven. “Dit heeft tot gevolg dat er straks grote verschillen tussen gemeenten zijn, waarvan jongeren kunnen profiteren. Zo worden hokken en keten bijvoorbeeld nog steeds op grote schaal gedoogd”, aldus Van der Wal.⁷⁹ Ten slotte, wijzen de Nederlandse Brouwers en Van der Wal op de mentaliteit die moet veranderen, voordat de verhoging van de alcoholleeftijd ingevoerd kan worden. De overheid moet de maatregel niet eerder invoeren dan 2015 omdat er tijd nodig is voor normverandering en een breed draagvlak.

Bij Joël Voordewind en Kees van der Staaij ontstaat het plan om de leeftijdsgrens te realiseren middels een initiatiefwetsvoorstel. Op 20 juli 2012 dienden Joël Voordewind (CU), Kees van der Staaij (SGP), Myrthe Hilken (PvdA) en Hanke Bruins Slot (CDA) een voorstel in voor het wijzigen van de Drank- en Horecawet. Dit voorstel hield in om de leeftijdsgrens te verhogen van zestien jaar naar achttien jaar en de preventie en handhaving te verankeren.⁸⁰ Om precies te zijn gaat het om de volgende maatregelen:

- De verstrekkingleeftijdsgrens voor zwakalcoholhoudende drank, zowel voor gebruik ter

⁷⁷ Nederlandse Brouwers (2012), ‘Alcoholleeftijd naar 18 niet voor 2015’
<http://www.nederlandsebrouwers.nl/publicaties/columnarchief/alcoholleeftijd-naar-18-niet-voor-2015>
(bezocht op 13 april 2015)

⁷⁸ Van Ginneken, S. (2014), ‘Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar’
www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezocht op 8 april 2015)

⁷⁹ Nederlandse Brouwers (2012), ‘Alcoholleeftijd naar 18 niet voor 2015’
<http://www.nederlandsebrouwers.nl/publicaties/columnarchief/alcoholleeftijd-naar-18-niet-voor-2015>
(bezocht op 13 april 2015)

⁸⁰ Handelingen II 2012-2013, nr. 57, item 17, 5 maart 2013.

plaatse, als voor gebruik elders dan ter plaatse en zowel voor directe, als voor indirecte verstrekking;

- De leeftijd waarop een jongere (zonder toezicht) als bezoeker aanwezig mag zijn in een slijtlokaliteit;
- De leeftijd waaronder een jongere strafbaar is als hij in het openbaar alcohol bezit (met uitzondering van jongeren van zestien en zeventien jaar die in de horeca of (sport)kantine werken).

De Tweede Kamer vraagt vervolgens de Raad van State om een advies. De Raad van State reageert positief op het voorstel voor de wetswijziging. Na vragen van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport is het wetsvoorstel op een aantal kleine puntjes aangepast. Vervolgens hebben Tweede Kamer-leden gedebatteerd met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de overige leden die het voorstel hebben ingediend. Op 5 maart 2013 is het voorstel aangenomen door de Tweede Kamer. Hierbij stemden SGP, CDA, ChristenUnie, VVD, 50PLUS, GroenLinks, PvdA, PvdD en SP voor. D66 en de PVV waren tegen.⁸¹ Op 11 juni debatteerde de Eerste Kamer met de minister en de Tweede Kamer-leden die het voorstel hebben ontworpen. Dit resulteerde in het feit dat de Eerste Kamer het voorstel op 18 juni 2013 heeft goedgekeurd. VVD, PvdA, CDA, ChristenUnie, SGP, GroenLinks, SP, PvdD, OSF en 50PLUS stemden voor. Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel 1 oktober 2013 door Koning Willem Alexander getekend en 17 oktober 2013 in het Staatsblad gepubliceerd.⁸² Op 1 januari 2014 treedt de vernieuwde Drank- en Horecawet met de verhoging van de alcoholleeftijd naar achttien jaar in werking.

⁸¹ Handelingen II 2012-2013, nr. 57, item 17, 5 maart 2013.

⁸² Stb. 2013, 380.

Hoofdstuk 6: Analyse van de casus

In dit hoofdstuk zal er bekeken worden of de beleidsverandering van de verhoging van de alcoholleeftijd naar achttien jaar verklaard kan worden door het *advocacy coalition framework* van Sabatier. In dit hoofdstuk zal de theorie van Sabatier getoetst worden aan de casus van de verhoogde alcoholleeftijd naar achttien jaar. De indicatoren zoals beschreven in paragraaf 3.2 zullen leidend zijn voor het analyseren van de casus. Allereerst zal er bekeken worden of er coalities bestaan in het subsysteem en welke coalities dat precies zijn. Hoe gaan de onderhandelingen precies in zijn werk en worden deze begeleid door een policy broker? Ten slotte wordt er bekeken hoe de omgeving invloed heeft op de onderhandelingen tussen coalities.

6.1 Coalities in het subsysteem in 1997

In het ACF verklaart Sabatier (1993) beleidsverandering aan de hand van de onderhandelingen tussen de verschillende coalities in het subsysteem. In dit hoofdstuk zal er bekeken worden of er in de casus van het besluitvormingsproces over de verhoogde alcoholleeftijd, beleidsgericht leren heeft opgetreden. In de casus is te zien dat er coalities zijn in de besluitvorming over het verhogen van de alcoholleeftijd van achttien jaar. Allereerst zijn er in de politiek coalities te vinden. Vanaf 1997 pleitte toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Els Borst (D66) voor de alcoholleeftijd van achttien jaar. Borst werd voor haar ideeën om het misbruik van alcoholgebruik tegen te gaan geïnspireerd door de WGO, omdat de WGO op basis van hun wetenschappelijke onderzoeken pleitte voor verminderde beschikbaarheid van alcohol. Tevens bleek er in Nederland in de jaren 60 en 70 sprake te zijn van een verhoogde maatschappelijke en gezondheidsproblematiek als gevolg van alcoholgebruik. Deze combinatie was voor Borst doorslaggevend om de alcoholleeftijd van achttien jaar in te voeren. Maar volgens de Raad van State kunnen jongeren jonger dan zestien jaar nog te makkelijk aan alcohol komen. Zolang er op dat gebied nog fouten gemaakt worden, is het volgens de Raad van State geen goed idee om de minimumleeftijd naar achttien jaar te verhogen. Zowel bij haar eigen partij, als bij de Raad van State kreeg Borst niet veel steun voor haar idee. Door de reactie van de Raad van State en de motie van D66 besloot Borst de maatregel om de alcoholleeftijd te verhogen naar achttien jaar te schrappen uit haar wetsvoorstel. Borst stond in de beginjaren van het ontstaan van plannen voor een verhoogde alcoholleeftijd vrijwel alleen in haar coalitie in het beleidssysteem, terwijl haar ideeën wel degelijk gebaseerd waren op onderzoek. Sabatier stelt dat als er wetenschappelijke onderzoeken gepubliceerd worden waardoor nieuwe bevindingen aan het licht komen, actoren

of coalities de inzichten op het derde niveau zullen veranderen. Dit betekent dus dat personen en organisaties het binnen een coalitie wel eens zijn over het feit dat er iets moet gebeuren, maar de partijen verschillen van mening over welke beleidsinstrumenten ervoor ingezet moeten worden. Dit verschijnsel is terug te vinden in de coalitie van Els Borst. Zo ziet bijvoorbeeld de Raad van State wel in dat de groeiende problematiek die door alcohol veroorzaakt wordt, een halt toegeroepen moet worden, maar de Raad van State verschilt met Borst van mening over de manier waarop dat moet gebeuren.

Els Borst wil de beschikbaarheid van alcohol terug dringen door de minimumleeftijd naar achttien jaar te verhogen, maar actoren reageren daarop door te zeggen dat er voor de huidige wetgeving (de minimumleeftijd van zestien jaar) een waterdicht controlemechanisme ontwikkeld moet worden. Daarbij stelt Sabatier dat de coalities die bestaan in het beleidssubstelsysteem zich blijven vast houden aan principiële opvattingen. Hoewel zich vanaf de jaren 80 wel een verspreiding van nieuwe inzichten heeft voorgedaan (de onderzoeken van de WGO), heeft het beleidsgericht leren niet opgetreden. Deze bevindingen komen deels overeen met wat Sabatier in zijn theorie suggereert. Borst krijgt weinig tot geen steun van andere actoren, de coalities in het beleidssubstelsysteem blijven vasthouden aan de opvattingen die zich wortelen in de diepe kern van hun overtuiging. Actoren zijn het er namelijk wel mee eens dat er iets moet gebeuren aan de groeiende problematiek op het gebied van alcoholmisbruik, maar zien de verhoging van de alcoholleeftijd op dat moment niet als treffend. Deze veronderstelling van Sabatier blijft in de rest van het proces merkbaar. In 1997 is er geen beleidsverandering opgetreden omdat er tussen de verschillende actoren geen verandering geweest is wat betreft opvatting op het beleidsterrein. Het beleidsgericht leren van Sabatier heeft niet opgetreden, omdat de actoren in de coalitie bleven vasthouden aan hun overtuigingen. Daarnaast zijn er weinig nieuwe leden toegetreden tot het substelsysteem en er heeft zich geen grote ramp voorgedaan. De omgeving is dus ook weinig veranderd. En zo werd de leeftijdsgrens voor het consumeren en kopen van alcohol niet verhoogd naar achttien jaar.

6.2 Coalities in het substelsysteem in 2006

In 2006 verscheen het idee om de minimale alcoholleeftijd naar achttien jaar te verhogen opnieuw op de agenda. Dit keer stond het idee onder leiding van toenmalig minister Hans Hoogervorst. Hoe zag het beleidssubstelsysteem er in 2006 precies uit? Ook in 2006 kwam het niet tot een beleidsverandering. Hoogervorst beroept zich in zijn pleidooi, om de

minimumleeftijd naar achttien jaar te verhogen, op een onderzoek waaruit blijkt dat 20 procent van de Nederlandse jongeren tussen de zestien jaar en de vierentwintig jaar als een ‘probleemdrinker’ gezien wordt⁸³. Steeds meer onderzoeken, bijvoorbeeld van de WGO en de EU, tonen aan dat Nederlandse jongeren ‘probleemdrinkers’ zijn. Deze problemen werden meetbaar door een toenemend beroep op voorzieningen in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. En ook de criminaliteit op straat nam toe door de verhoogde alcoholconsumptie (overheid.nl, 1998). Van een crisis op het gebied van alcoholmisbruik onder jongeren lijkt steeds meer sprake te zijn. Hoogervorst neemt positie in de coalitie die voor de alcoholverhoging naar achttien jaar is. Hoogervorst wordt in zijn coalitie bijgestaan door Wim van Dalen, directeur van STAP. Zij zijn het eens over de beleidsoplossing voor het beleidsprobleem. Ze delen het eerste, tweede en derde niveau wat betreft hun beleidsvisie. Uit het debat dat hieruit volgt, blijkt dat er in de hoofdcoalitie nog meerdere politieke partijen deelnemen. VVD, CDA, D66, PvdA, GroenLinks en de SP delen het eerste niveau van beleidsvisie met elkaar. Deze politieke partijen zijn het eens met Hoogervorst dat het buitensporige drankgebruik van de Nederlandse jongeren ingeperkt moet worden⁸⁴. Maar zij verschillen op het tweede en derde niveau van de beleidsvisie met Hoogervorst en Wim van Dalen. Zij zien andere oplossingen voor handen dan het verhogen van de leeftijdsgrens naar achttien jaar. Schippers zegt hierover in het debat dat er voor de minimumleeftijd van zestien jaar een werkend controlemechanisme ontwikkeld moet worden, voordat er een verhoging van de minimumleeftijd ingevoerd kan worden. PvdA ziet meer heil in een accijnsverhoging, de SP vindt de maatregel niet passen bij de maatschappelijke werkelijkheid en van der Ham van D66 vindt dat er een beleidsmaatregel moet komen waardoor kinderen jonger dan zestien jaar zich bewust worden van de gevaren die alcohol met zich mee kan brengen⁸⁵.

6.3 De tegencoalitie in het beleidssubstelsiem vanaf 2006

De belangengroepen vormen tijdens de discussie een tegencoalitie in het beleidssubstelsiem. De Koninklijke Horeca Nederland laat van zich horen. Zij zien hun omzet dalen als er een belangrijke groep wordt uitgesloten van de aankoop van alcoholische dranken. Volgens directeur Claes zal de maatregel zorgen voor een averechtse werking. Jongeren zullen op een illegale manier proberen aan drank te komen, waardoor de situatie helemaal niet meer te

⁸³ Kamerstukken II 2005-2006, 27565, nr. 32.

⁸⁴ Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104

⁸⁵ Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104

controleren valt.⁸⁶ In deze coalitie krijgt KHN steun van het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL), dit is de belangenbehartiger van alle supermarkten in Nederland. Zij zien hun omzet dalen als de groep zestien- en zeventienjarigen geen alcoholische producten meer mogen kopen. Henrieke Crielaard van het CBL zegt in de documentaire Niemand onder de 18 aan de drank van Altijd Wat dat CBL niet voor de wetswijziging van de overheid is, maar dat ze de wetswijziging niet actief tegen zullen houden. Eerder al vroeg het CBL aan supermarkten in Katwijk niet mee te werken aan de grens van achttien jaar die de burgemeester van Katwijk had ingevoerd. Fundamentele overtuiging, het eerste niveau van beleidsvisie van Sabatier, op dat moment was dat het de supermarkten veel omzet zou schelen als er geen alcohol meer verkocht wordt aan jongeren van zestien en zeventien jaar. Volgens Sabatier zullen actoren in coalities hier ook stelselmatig aan vast blijven houden. Deze actoren zullen niet snel hun fundamentele overtuiging aanpassen, omdat dit gevolgen kan hebben voor het voortbestaan en de reputatie van de organisatie. Er is in deze casus duidelijk sprake van een tegencoalitie sinds 2006.

6.4 Groeiend draagvlak in de samenleving

In mei 2007 presenteert TNS NIPO, een gerenommeerd onderzoeksbureau, een onderzoek over het groeiende draagvlak bij de samenleving voor een landelijke alcoholgrens van achttien jaar.⁸⁷ Een groeiend draagvlak bij de samenleving voor de landelijke alcoholgrens van achttien jaar is een van de omgevingsfactoren die Sabatier noemt voor een grote beleidsverandering. Actoren uit de tegencoalitie blijven dit stelselmatig ontkennen en beweren zelfs dat er geen draagvlak is in de samenleving. Zo zegt Fleur Agema (PVV) in de reportage van Altijd Wat dat we moeten vertrouwen op het verantwoordelijkheidsgevoel van jongeren zelf en dat de drankcultuur zo is ingebed in de Nederlandse samenleving, dat die cultuur lastig te veranderen is. Het Trimbosinstituut reageert ook in de reportage Altijd Wat door te zeggen dat er bij politici iets moet veranderen in hun fundamentele overtuiging. Politici hebben goede herinneringen aan hun jeugd waarin alcohol vaak een rol speelde, maar de Nederlandse bestuurder heeft niet door dat de Nederlandse jongeren van nu steeds meer en steeds vaker drinken. Het beeld dat tot nu toe overheerst is dat actoren blijven vast houden aan hun fundamentele overtuigingen. De PVV ontkent dat er draagvlak is in de samenleving en

⁸⁶ NRC.nl (2006), 'Proefballon Hoogervorst heeft averechtse werking'
<http://vorige.nrc.nl/anp/all/article1648628.ece> (bezocht op 24 april 2015)

⁸⁷ STAP (2007), 'Groeidend draagvlak voor landelijke grens van 18 jaar bij verkoop alcohol'
<http://www.stap.nl/nl/nieuws/persberichten.html/3490/752/groeidend-draagvlak-voor-landelijke-grens-van-18-jaar-bij-verkoop-van-alcohol> (bezocht op 2 juni 2015)

politieke partijen blijven van mening dat het controlemechanisme voor de leeftijd van zestien jaar eerst ontwikkeld moet worden, voordat de minimumleeftijd van achttien jaar ingevoerd kan worden. Belangengroepen van detailhandelaren zien hun omzet dalen bij de verhoging, iets wat zij liever niet zien.

6.5 Een verandering in het beleidssubstelsysteem

Vanaf 2009 komt er meer schot in de zaak. De samenstelling van het beleidssubstelsysteem lijkt te gaan veranderen. STAP stuurt een brief naar de Tweede Kamer, waarin redenen genoemd worden om de alcoholleeftijd wel naar achttien jaar te verhogen. In mei 2010 sluiten GGD-Nederland en het Trimbosinstituut zich bij de coalitie van STAP aan en sturen de drie partijen gezamenlijk een open brief naar de Tweede Kamer. Tegelijkertijd vestigt STIVA zich in de tegencoalitie. De tegencoalitie bestaat op dat moment uit KHN en CBL. De STIVA houdt andere ideeën en waarden na op het idee van de verhoging van de alcoholleeftijd. STIVA maakt zich vooral zorgen om het grijze gebied waar zestien- en zeventienjarigen in zullen komen. STIVA vreest voor het illegale circuit. In december 2010 voegt zich een nieuwe groep bij de hoofdcoalitie van STAP, GGD Nederland en het Trimbosinstituut. Burgemeesters en wethouders van 150 gemeenten vragen minister Schippers één landelijke grens van achttien jaar in te voeren. Ook VNG evenals de G4 richt zich tot de Tweede Kamer.⁸⁸ De hoofdcoalitie met actoren blijft groeien. De VNG schrijft op 15 juni 2011 een e-mail aan de leden van de Tweede Kamer.⁸⁹ De gemeenten hebben zich in de geschiedenis nooit zo uitvoerig bemoeid met het alcoholbeleid. De gemeenten hebben op het gebied van alcoholhandhaving meer te zeggen gekregen door de vernieuwde Drank- en Horecawet in 2013.⁹⁰ Vanaf 2013 hebben gemeenten de bevoegdheid gekregen om drankverstrekkers die de fout in gaan zelf te straffen en ook hebben ze de taak gekregen om toezicht te houden op het uitvoeren van de Drank- en Horecawet. In 2010 werd er al geëxperimenteerd met de extra bevoegdheden en taken van gemeenten. Toen bleek dat het nuttiger zou zijn als alle gemeenten deze taken op zich zouden nemen en dus bereidden gemeenten zich voor op een breder takenpakket wat betreft het uitvoeren van de Drank- en Horecawet. Gemeenten staan immers dicht bij de problemen en kunnen efficiënter handelen in het aanpakken van de problemen. Volgens Sabatier kan beleidsggericht leren zich voordoen als er nieuwe groep toetreedt tot het systeem. Dat is in

⁸⁸ Kamerstukken II 2012-2013, 33341, nr. 7

⁸⁹ Kamerstukken II 2012-2013, 33341, nr. 7

⁹⁰ Vereniging van Nederlandse gemeenten (2013), 'Drank- en Horecawet, handhaving op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/drank-en-horecawet-handhaving> (bezoekt op 8 juni 2015)

deze situatie het geval. Er is in 2010 een nieuwe actor toegetreden tot het subsysteem, namelijk de gemeenten. Het toetreden van nieuwe leden kan volgens Sabatier zorgen voor beleidsgericht leren en dus voor een grote beleidsverandering. Daarnaast zegt Sabatier dat een beslissing in een ander subsysteem ook bij kan dragen aan beleidsgericht leren en dus ook beleidsverandering. De beslissing om gemeenten meer bevoegdheden en taken te geven is genomen in een ander beleidssubsysteem. Om deze reden zijn gemeenten in de vorm van G4, VNG en burgemeesters en wethouders toegetreden tot het beleidssysteem van de verhoging van de alcoholleeftijd. Zij moeten deze regel immers gaan handhaven. Om deze reden maken zij nu actief deel uit van de hoofdcoalitie.

6.6 De rol van de policy broker in het subsysteem

De ideeën, waarden en normen die voort komen uit de hoofdcoalitie blijken volgens TNS NIPO steeds meer draagvlak te krijgen in de samenleving.⁹¹ Ook de samenleving ziet in dat alcohol veel gezondheidsproblemen kan veroorzaken en dat alcohol voor kinderen verboden zou moeten zijn. Kinderarts Van der Lely neemt een bijzondere positie in het beleidssubsysteem in en bij het creëren van draagvlak in de samenleving. Vanaf 2001 probeert kinderarts Van der Lely invloed uit te oefenen op wat Howlett en Ramesh de schattingsfase noemen van de beleidsformulering. Hij zoekt actief de media en beleidsmakers op om te laten zien hoe de omstandigheden en vooral de gevaren op het gebied van kinderen en alcohol er precies uitzien. Hij vertelt in praatprogramma's op televisie en op de radio dat het aantal kinderen dat wordt opgenomen met alcoholvergiftiging met de jaren groeit. Hij verzamelt data en biedt die gegevens aan politici aan, daarmee probeert hij hen te laten inzien dat een beleidsverandering noodzakelijk is. Kinderarts Van der Lely zou voor het beleidsterrein verhoging van de alcoholleeftijd als *policy broker* genoemd kunnen worden. Sabatier heeft het in zijn theorie niet uitgebreid over de *policy broker*, vandaar dat het lastig is om de *policy broker* in een casus te herkennen. Van der Lely is persoonlijk in staat geweest om door middel van zijn waarnemingen, het probleem van alcohol en kinderen op de politieke agenda te plaatsen. Om die reden wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat Van der Lely de *policy broker* geweest is. Door het veelvuldig optreden van de kinderarts in discussieprogramma's, reportages en documentaires op televisie is de samenleving door Van der Lely bereikt. Daarnaast heeft hij beleidsmakers en gemeenten bezocht en geeft hij

⁹¹ STAP (2007), 'Groeidend draagvlak voor landelijke grens van 18 jaar bij verkoop alcohol' <http://www.stap.nl/nl/nieuws/persberichten.html/3490/752/groeidend-draagvlak-voor-landelijke-grens-van-18-jaar-bij-verkoop-van-alcohol> (bezoekt op 2 juni 2015)

voorlichting op scholen. Ook met de ontwikkeling van de eerste alcoholpolikliniek heeft hij het draagvlak voor beleidsverandering vergroot bij de samenleving en bij politici. In de eerste alcoholpolikliniek in Delft staat de nazorg van het kind na een alcoholvergiftiging centraal. Door het groeiende aantal gevallen van alcoholvergiftigingen bij kinderen, zag hij zichzelf genoodzaakt om kinderen effectiever voor te lichten. Een team van psychologen en pedagogen neemt de zorg voor het kind op zich om herhaling te voorkomen. Tegenwoordig bestaat er tussen de Delftse polikliniek voor Jeugd en Alcohol en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een samenwerking waarin de polikliniek het ministerie van informatie voorziet. Van der Lely kan gezien worden als een neutrale actor in het beleidssysteem, omdat hij puur en alleen vertelt wat hij heeft gezien tijdens zijn werk als kinderarts. De positie van de *policy broker* zou één van de redenen kunnen zijn, waardoor er een beleidsverandering heeft opgetreden. De *policy broker* heeft in de periode waarin Els Borst pleitte voor de verhoging namelijk niet bestaan. Niet op de manier waarop Nico van der Lely dat gedaan heeft in de laatste tien jaren. Door zijn boek ‘onze kinderen en alcohol’ groeide het besef bij de maatschappij dat het verkopen van alcohol aan kinderen onder de achttien jaar zoveel problemen met zich mee kan brengen. Nico van der Lely draagt met zijn boek bij aan de verspreiding van nieuwe inzichten in de samenleving. Uit onderzoeken blijkt dat steeds meer ouders inzien dat het nuttigen van alcoholische drank schade bij jongeren kan veroorzaken. Ook het verspreiden van nieuwe inzichten noemt Sabatier als één van de aanleidingen waardoor beleidsgericht leren kan ontstaan.

6.7 De ontwikkeling van het wetsvoorstel

Nu de hoofdcoalitie voor het wetsvoorstel steeds meer groeit, groeit bij de tegenstanders het besef dat zij zich sterk moeten maken voor hun belangen. De besluitvormingsfase van de beleidscyclus wordt bereikt en dan neemt volgens Howlett en Ramesh het aantal actoren en de activiteit van de actoren toe. KHN, CBL, STIVA en de Nederlandse Brouwers vormen samen een tegencoalitie. De Nederlandse Brouwers vraagt om de maatregel van de verhoging van de alcoholleeftijd uit te stellen. De Nederlandse Brouwers vindt dat gemeenten nog niet klaar zijn voor de invoering van de maatregel. Marina van der Wal, opvoedkundige, sluit zich bij de tegencoalitie van KHN, CBL, STIVA en de Nederlandse Brouwers aan. In het beleidssubstelsysteem bestaan er op dat moment twee coalities. Coalitie 1, de dominante coalitie bestaat uit: STAP, het Trimbosinstituut, GGD Nederland, burgemeesters, wethouders, VNG, G4 en de werkgroep bestaande uit Kamerleden en medewerkers van de Tweede Kamerfracties van de ChristenUnie, de SGP, de SP, het CDA en de PvdA. Wim van Dalen, directeur van

STAP, en Sandra van Ginneken, adviseur Drank- en Horecawet eveneens van STAP. Coalitie 2, de tegencoalitie bestaat op dat moment uit KHN, CBL Nederlandse Brouwers, Marina van der Wal en STIVA. De *policy broker* in het beleidssubstelsysteem is kinderarts Nico van der Lely

Op 20 juli 2012 dienden Joël Voordewind (ChristenUnie), Kees van der Staaij (SGP), Myrthe Hilken (PvdA) en Hanke Bruins Slot (CDA) een voorstel in voor het wijzigen van de Drank- en Horecawet. Dit voorstel hield in de leeftijdsgrens te verhogen van zestien jaar naar achttien jaar en de preventie en handhaving te verankeren. Op 5 maart 2013 is het voorstel uiteindelijk aangenomen door de Tweede Kamer. Hierbij stemden SGP, CDA, ChristenUnie, VVD, 50PLUS, GroenLinks, PvdA, PvdD en SP voor.⁹² D66 en de PVV waren tegen. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 18 juni 2013 aangenomen. VVD, PvdA, CDA, ChristenUnie, SGP, GroenLinks, SP, PvdD, OSF en 50PLUS stemden voor.⁹³ Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel 1 oktober 2013 door Koning Willem Alexander getekend en 17 oktober 2013 in het Staatsblad gepubliceerd.⁹⁴ Waar de PvdA, CDA, GroenLinks en de SP het in 2006 nog niet eens waren met het idee van Hans Hoogervorst om de minimumleeftijd voor het legaal kopen en drinken van alcohol te verhogen naar achttien jaar, stemden deze partijen op 5 maart 2013 toch voor het wetsvoorstel. In de periode 2006 tot 2013 zijn de waarden, normen en ideeën bij vier politieke partijen veranderd. Door de verandering op het tweede en derde niveau van beleidsvisie zijn er nieuwe coalities ontstaan, waardoor de beleidsverandering toch plaats heeft kunnen vinden. De eerste coalitie is de dominante coalitie gebleken, een compromis tussen de twee coalities heeft zich niet voor gedaan.

6.8 De omgeving van het beleidssubstelsysteem

Nu de coalities binnen het beleidssubstelsysteem bekend zijn, is het van belang om ook de omgeving van het systeem te analyseren. Inmiddels is bekend dat er door nieuwe inzichten bij leden van de PvdA, CDA, GroenLinks en de SP nieuwe coalities zijn ontstaan. Hoe zag de omgeving er op die momenten precies uit?

Volgens Sabatier is de omgeving ingericht met stabiele parameters en gebeurtenissen die wel dynamisch zijn. Dynamische gebeurtenissen kunnen de omgeving van het substelsysteem wel veranderen. De gebeurtenis die in de afgelopen tientallen jaren de omgeving van het

⁹² Handelingen II 2012-2013, nr. 57, item 17, 5 maart 2013

⁹³ Handelingen II 2012-2013, nr. 57, item 17, 5 maart 2013

⁹⁴ Van Ginneken, S. (2014), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezoekt op 8 april 2015)

beleidssubstelsysteem heeft veranderd is het opkomende fenomeen ‘comadrinken’. De reden dat kinderarts Van der Lely ruim tien jaar geleden begonnen is met het creëren van bewustzijn in de samenleving en in de politiek, is dat hij in het ziekenhuis steeds meer kinderen binnen zag komen met een alcoholvergiftiging. STAP, TNO, Universiteit Twente en Van der Lely deden onderzoek naar het aantal jongeren tussen de twaalf en de zeventien jaar dat zichzelf in coma drinkt. In 2007 werden er 226 kinderen in het ziekenhuis opgenomen met een alcoholvergiftiging, terwijl dat er in 2000 50 waren.⁹⁵ Het Trimbosinstituut publiceerde in 2007 de resultaten van het onderzoek ‘Jeugd en riskant gedrag 2011’.⁹⁶ Eén van deze uitkomsten is dat 47 procent van de Nederlandse tieners zijn of haar eerste alcoholische drankje drinkt op twaalfjarige leeftijd. Sociale normen lijken de reden te zijn voor de stijging van het aantal kinderen dat wordt opgenomen vanwege alcoholgebruik. Het doel van Van der Lely is om de normen bij ouders, kinderen, vrienden, politici en leraren te veranderen.

Het Nederlands Signaleringscentrum voor Kindergeneeskunde (NSCK) begon in samenwerking met Universiteit Twente, STAP, het Reinier de Graaf Gasthuis en Bouman GGZ in 2007 met het registreren van het aantal kinderen dat met een alcoholvergiftiging in het ziekenhuis opgenomen moest worden. Daarnaast registreerden zij ook de leeftijd, opleiding van het kind, sekse en werden het kind en de ouders ondervraagd over het alcoholgedrag van het kind. Van der Lely speelt ook bij de publicatie van deze cijfers als onderzoeker van het Reinier de Graaf gasthuis een grote rol. De organisaties brengen de cijfers na elk jaar naar buiten. In 2007 ging het om 297 kinderen, in 2008 om 337 kinderen en in 2009 was het aantal kinderen gegroeid naar 500.⁹⁷ Het NSCK meldde dat er in het jaar 2011 762 kinderen met een alcoholvergiftiging op de spoedeisende hulp belandden. Dat is een stijging van 11 procent ten opzichte van 2010. De cijfers laten zien dat het aantal kinderen dat op de spoedeisende hulp werd opgenomen met een alcoholvergiftiging alleen maar groeit, op een lichte daling in 2012 en 2013 na, sinds dat het centrum het aantal gevallen registreert. Er moet rekening gehouden worden met het feit dat niet alle gevallen in het ziekenhuis

⁹⁵ Stichting Alcoholpreventie, Universiteit Twente, Bouman GGZ, Reinier de Graaf gasthuis, NSCK (2014, ‘factsheet alcoholintoxicaties 2007-2014 op <http://www.stap.nl/content/bestanden/factsheet-alcoholintoxicaties-2007---2014.pdf> (Bezocht op 29 mei 2015)

⁹⁶ Trimbos Instituut (2011), ‘Jeugd en riskant gedrag 2011’ <http://www.trimbos.nl/~media/Nieuws%20en%20Persberichten/af1150%20jeugd%20en%20riskant%20gedrag%202011.ashx> (bezocht op 8 juni 2015)

⁹⁷ Stichting Alcoholpreventie, Universiteit Twente, Bouman GGZ, Reinier de Graaf gasthuis, NSCK (2014, ‘factsheet alcoholintoxicaties 2007-2014 op <http://www.stap.nl/content/bestanden/factsheet-alcoholintoxicaties-2007---2014.pdf> (Bezocht op 29 mei 2015)

opgenomen worden. In de tabel die volgt is er duidelijk te zien dat er tot 2012 een stijging te zien is in het aantal kinderen dat in het ziekenhuis wordt opgenomen met een alcoholvergiftiging. De stijging van het aantal kinderen dat met een alcoholvergiftiging wordt opgenomen, wordt in dit onderzoek als een crisis gezien.

Tabel 1: overzicht aantal meldingen van alcohol gerelateerde opnames en aantal verwerkte rapportages

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal meldingen	297	337	500	684	762	706	713	783
Stijging t.o.v. voorgaand jaar	-	+13%	+48%	+37%	+11%	-7%	+1%	+ 10%
Verwerkte rapportages	231	288	440	566	631	644	536	700*
Respons	78%	85%	88%	83%	83%	90%	75%	89%
Reden voor ziekenhuisopname								
Alcoholintoxicatie	226	274	379	471	547	451	434	545
Andere reden**	22	37	51	76	71	54	60	84
Niet geregistreerd	15	19	19	27	13	139	42	71

* Op het moment van het uitgeven van dit factsheet (februari 2015) zijn reeds 700 vragenlijsten verwerkt, dit aantal zal gedurende 2015 nog stijgen en derhalve kunnen de beschrijvende gegevens uit dit factsheet nog marginaal wijzigen.

**Dit betreft (verkeers-)ongevallen, agressie/geweld, suïcidepogingen, overgeven en meerdere redenen.

Bron: <http://www.stap.nl/content/bestanden/factsheet-alcoholintoxicaties-2007---2014.pdf>

Hoofdstuk 7: Conclusies

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk bestaat uit een samenvatting en de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Vervolgens worden de beperkingen van het onderzoek besproken. In paragraaf 7.3 zullen er aanbevelingen gedaan worden voor vervolgonderzoek en ten slotte zullen de praktische implicaties besproken worden. Welk advies is er op basis van het onderzoek te geven aan beleidsmakers?

7.1 Een samenvatting en conclusies

Met de eerste Nederlandse drankwet uit 1881⁹⁸ probeerde de Nederlandse overheid alcoholmisbruik in de samenleving tegen te gaan. De overheid deed dat in die tijd door de beschikbaarheid van alcohol terug te dringen met de invoering van een vergunningstelsel. Per 500 inwoners van een stad of dorp, werd er één vergunning uitgegeven. Op 1 januari 2014 werd de Drank- en Horecawet⁹⁹ aangepast, met als belangrijkste wijziging dat personen onder de achttien jaar geen alcoholische drank meer mogen kopen of consumeren om hen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen. In 1997 al pleitte voormalig minister van VWS, Els Borst, voor de verhoging van de alcoholleeftijd en ook in 2006 zag minister van VWS, Hans Hoogervorst, een leeftijdsverhoging naar achttien jaar wel zitten. Els Borst werd hiervoor geïnspireerd door een rapport over drankmisbruik van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO), waarin het motto: *less is better* vermeld stond. Sinds 1975 onderzoekt de WGO, een gespecialiseerde organisatie van de VN, de effecten van alcohol en de meest effectieve en efficiënte methoden om de schadelijke gevolgen van alcohol te voorkomen. De WGO ontwikkelt deze methoden in Europese actieplannen. In deze actieplannen staat het beleid beschreven dat aan de Europese lidstaten, waaronder Nederland, geadviseerd wordt. Al sinds 1975 is bewezen dat het reduceren van de beschikbaarheid van alcohol een effectieve methode is om de schadelijke gevolgen van alcohol tegen te gaan. De WGO adviseert om een dichtheidsregeling voor het aantal alcoholverkooppunten in te voeren en de minimumleeftijd voor het kopen van alcohol naar achttien jaar te verhogen. De positie van een internationale organisatie als de WGO is groot, omdat zij zorgen voor betrouwbare informatievoorziening. Sinds 1992 is dit advies al opgenomen in de Europese actieplannen die verschenen in 1992, 2000 en 2012. Ook Nederland is al tientallen jaren bezig om de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik terug dringen, maar het verhogen van de

⁹⁸ Stb. 1881, 35.

⁹⁹ Stb. 1964, 386

leeftijdsgrens is tot 2014 nooit werkelijkheid geworden. Dat is opvallend te noemen, omdat de Nederlandse regering expliciet noemt de schadelijke gevolgen te willen terugdringen. De leeftijdsgrens verhogen draagt daar volgens wetenschappelijk onderzoek aan bij.¹⁰⁰ Sinds 1997 is de discussie begonnen maar pas in 2014 is de maatregel ingevoerd.

In de scriptie is onderzocht welke omstandigheden er aan de beleidsverandering in 2014 bijgedragen hebben. De algemene vraag van deze scriptie is hoe beleidsverandering tot stand komt. Het *advocacy coalition framework* van Sabatier (1993) is een theorie die beleidsverandering verklaart. Volgens Sabatier is een beleidsverandering uitzonderlijk en niet vanzelfsprekend, maar onder bepaalde omstandigheden is beleidsverandering mogelijk. Sabatier stelt dat beleid verandert als beleidsgericht leren optreedt. Voor het optreden van beleidsgericht leren is het van belang om twee onderdelen te analyseren in een casus: de coalities in het subsysteem en de omgeving van het subsysteem. Binnen de subsystemen is er plaats voor minimaal twee coalities die bestaan uit personen uit verschillende instituties of instituties als geheel. De personen binnen een coalitie zijn het eens over behouden of veranderen van beleid. Hun fundamentele overtuigingen, niveau één van beleidsvisie volgens Sabatier, komen overeen. Niveau twee en niveau drie (ideeën over respectievelijk strategieën en instrumenten) van actoren in een coalitie kunnen van elkaar verschillen. Zo kan er in een coalitie verdeeldheid bestaan over de manier waarop het doel bereikt moet worden. De verscheidenheid binnen deze groep kan groot zijn, er kunnen personen uit de publieke sector deelnemen aan een subsysteem, maar ook onderzoekers of journalisten. Beleidsverandering wordt voor een deel door Sabatier verklaart aan de hand van de onderhandelingen tussen de verschillende coalities in de subsystemen. Een *policy broker* zoekt draagvlak voor de beleidsoplossing in de samenleving en in de politiek.

Daarnaast speelt ook de omgeving een belangrijke rol. De dynamische gebeurtenissen in de omgeving van het subsysteem kunnen veranderen waardoor beleidsgericht leren optreedt. Voorbeelden hiervan zijn een crisis, een nieuwe regering en een beslissing in een ander subsysteem. Hebben de elementen voor beleidsverandering van Sabatier gezorgd voor de beleidsverandering op het gebied van de alcoholleeftijd? De onderzoeksvraag luidt als volgt: in hoeverre kan de beleidsverandering van de verhoogde alcoholleeftijd van zestien naar

¹⁰⁰ World Health Organization (2006), 'Framework for alcohol policy in the WHO European Region' <http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/alcohol-use/publications/pre-2009/framework-for-alcohol-policy-in-the-who-european-region> (bezocht op 20 apr 2015)

achttien jaar verklaard worden door het *advocacy coalition framework*? Het antwoord op deze vraag zal nu aan bod komen.

Sabatier stelt dat individuen en organisaties niet snel geneigd zijn hun opvattingen aan te passen. Actoren zijn bij een verandering van hun fundamentele overtuiging bang voor reputatieschade en tevens zou het zo kunnen zijn dat er geen bestaanszekerheid meer is voor de organisatie. Allereerst kan er naar aanleiding van het onderzoek geconcludeerd worden dat individuen en organisaties blijven vasthouden aan hun principiële overtuigingen. Actoren veranderen niet zomaar van ideeën, waarden en normen. Om deze reden lijkt er amper sprake te zijn geweest van beleidsgericht leren door onderhandelingen tussen coalities. In 1997, evenals in 2006 houden partijen vast aan hun overtuigingen. Het verhogen van de wettelijke leeftijd om alcohol te kopen en te consumeren zal dus niet snel optreden door de concurrentie binnen een coalitie. Nieuwe coalities ontstaan niet makkelijk, omdat actoren in de hoofdcoalitie en de tegencoalitie blijven vasthouden aan hun waarden, normen en ideeën. De verspreiding van nieuwe inzichten vanaf 1975 door onafhankelijke, wetenschappelijke onderzoeken zorgde niet voor de door de WGO gewenste beleidsverandering. Na het analyseren van de casus blijkt dat er eerst een verandering in de omgeving moet plaats vinden om een individu of een groep zomaar van hun fundamentele overtuigingen af te halen. Er moet een aanleiding zijn om de onderhandelingen in gang te zetten. Een beslissing in een ander subsysteem is zoals Sabatier zegt een belangrijke factor om beleidsverandering te starten. Net als de toetreding van nieuwe leden. Verandering van overtuiging van het individu zal niet snel een directe aanleiding zijn voor een beleidsverandering. Er zal altijd een andere reden oorzaak zijn van de verandering in de overtuiging. Op basis van de resultaten van dit onderzoek, wordt de theorie van Sabatier in dit onderzoek gezien als een model met verschillende fases. Allereerst zal fase 1 optreden: een verandering in de omgeving. Vervolgens treedt fase 2 op: door die verandering in de omgeving ontstaan er onderhandelingen in de coalities. Ten slotte fase 3: de beleidsverandering. Als dit model toepast wordt op de casus van de alcoholleeftijd ziet dat er als volgt uit:

Fase 1: Door de registratie en de stijging van het aantal kinderen dat met een alcoholvergiftiging in het ziekenhuis werd opgenomen, zag kinderarts Van der Lely in dat hij draagvlak moest zoeken in de samenleving. Zijn optredens in de media vergrootte het besef bij de samenleving dat alcohol grote gevaren met zich mee kan brengen en dat de leeftijdsgrens naar achttien jaar verhoogd moet worden. Hij weet immers dat deze maatregel efficiënt en effectief is, dat heeft de WGO onderzocht. De WGO geniet een machtige positie,

omdat zij een belangrijke speler is wat betreft informatievoorziening. De rol die de internationale organisatie inneemt, is vanwege hun talloze onderzoeken een grote rol in deze casus.

Fase 2: Vanwege de stijging van het aantal alcoholvergiftigingen onder kinderen en de rol van Van der Lely creëerde de kinderarts draagvlak in de samenleving en in de politiek. Om de gevaren efficiënter tegen te gaan, kregen gemeenten in 2013 meer verantwoordelijkheid in het uitvoeren van de Drank- en Horecawet. Gemeenten kregen de taak om toezicht te houden en ook mogen zij sinds 2013 bepalen wat de gevolgen zijn voor café-eigenaren die de fout ingaan. Dit gaat dus om een beslissing in een ander beleidssubstelsysteem. Een nieuwe actor (de gemeente) werd toegevoegd aan de hoofdcoalitie, zij zijn immers verantwoordelijk voor de handhaving. Door de zorgvuldige registratie, de rol van Van der Lely, het vergrote draagvlak en het toetreden van VNG, G4, burgemeesters en wethouders aan het beleidssubstelsysteem zijn de onderhandelingen binnen de coalities en tussen de coalities veranderd. Politieke partijen PvdA, CDA, GroenLinks en de SP stemden uiteindelijk voor het wetsvoorstel, waar zij in de afgelopen jaren tegen het idee stemden. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de crisis, de rol van de *policy broker* en een beslissing in een ander substelsysteem aanleiding zijn geweest voor deze coalitieverschuiving. In dit opzicht heeft er wat Sabatier noemt beleidsgericht leren opgetreden.

Fase 3: De beleidsverandering van de verhoogde alcoholleeftijd komt tot stand en is van kracht vanaf de invoering op 1 januari 2014. De beleidsverandering heeft niet direct maar indirect plaats gevonden door een verschuiving van actoren tussen coalities. Deze onderhandelingen zijn in gang gezet door ontwikkelingen in de omgeving. De beslissing is uiteindelijk niet gebaseerd op consensusvorming, zoals Sabatier en Kingdon beweren. De hoofdcoalitie was in bezit van een machtig middel, namelijk een schat aan informatie door toedoen van actoren als STAP, Trimbosinstituut en de Universiteit Twente.

In de casus lijkt een samenkomst van de registratie van het aantal alcoholintoxicaties, het werk van Van der Lely, besef bij maatschappij en politici, het toetreden van nieuwe leden tot het systeem en vervolgens onderhandelingen bepalend voor de beleidsverandering. Van der Lely is sinds tien jaar actief bezig met het vergroten van het draagvlak in de samenleving en bij politici. In de periode vanaf 1997 is er geen persoon geweest die de rol van *policy broker* op zich heeft genomen. Van der Lely kon de rol van *policy broker* vervullen, omdat het aantal kinderen dat werd opgenomen door alcohol inmiddels zorgvuldig was geregistreerd. De

registratie bestond in 1997 nog niet, evenals het onderzoek¹⁰¹ voor draagvlak in de samenleving dat in 2007 werd gepubliceerd. Ten slotte waren gemeenten in 1997 nog niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Toen de gemeente deze verantwoordelijkheid kreeg, trad zij in 2010 toe tot het beleidssubstelsysteem. Deze redenen zouden de beleidsverandering van 2014 kunnen verklaren.

Draagvlak in de samenleving blijkt een belangrijke factor om beleidsverandering mogelijk te maken. In mei 2007 presenteert TNS NIPO, een gerenommeerd onderzoeksbureau, een onderzoek over het groeiende draagvlak bij de samenleving voor een landelijke alcoholgrens van achttien jaar.¹⁰² Draagvlak in deze casus wordt gecreëerd door het werk van de *policy broker* kinderarts Nico van der Lely, het draagvlak ontstaat immers in de periode van zijn activiteiten. Het besef dat hij iets moest doen om het draagvlak te creëren ontstaat, omdat hij dagelijks geconfronteerd werd met de crisis. Hij zag het aantal kinderen met een alcoholintoxicatie stijgen. De media spelen een grote rol bij het vergroten van draagvlak in de samenleving en in de politiek.

Er zou geconcludeerd kunnen worden dat de crisis, het aantal stijgende alcoholvergiftigingen en de registratie daarvan, de grote aanleiding is geweest voor de beleidsverandering. Van der Lely werd geconfronteerd met deze cijfers tijdens zijn werk en realiseerde zich dat er iets moest veranderen aan het beleid. De bewustwording van Van der Lely heeft een aantal vervolgacties in gang gezet. Deze conclusie is te zien in het volgende model: stijging aantal alcoholintoxicaties en registratie daarvan → besef Van der Lely → draagvlak in samenleving en bij politici gecreëerd → gemeenten verantwoordelijk gemaakt → beleidsverandering. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat een crisis de eerste aanleiding is voor beleidsverandering. En dat de combinatie crisis, rol *policy broker*, besef in de maatschappij en bij politici en de beslissing in een ander subsysteem bepalend is geweest voor de beleidsverandering. In het kort en vereenvoudigd: crisis (fase 1) → beleidsgericht leren (fase 2) → beleidsverandering (fase 3).

Het antwoord op de vraag: 'Kan de gewijzigde alcoholleeftijd van zestien jaar naar achttien jaar verklaard worden door het *advocacy coalition framework*?' luidt als volgt: De

¹⁰¹ STAP (2007), 'Groeiend draagvlak voor landelijke grens van 18 jaar bij verkoop alcohol' <http://www.stap.nl/nl/nieuws/persberichten.html/3490/752/groeiend-draagvlak-voor-landelijke-grens-van-18-jaar-bij-verkoop-van-alcohol> (bezocht op 2 juni 2015)

¹⁰² STAP (2007), 'Groeiend draagvlak voor landelijke grens van 18 jaar bij verkoop alcohol' <http://www.stap.nl/nl/nieuws/persberichten.html/3490/752/groeiend-draagvlak-voor-landelijke-grens-van-18-jaar-bij-verkoop-van-alcohol> (bezocht op 2 juni 2015)

beleidsverandering in de casus kan verklaard worden door het *advocacy coalition framework*. Er heeft beleidsgericht leren opgetreden, want de samenstelling van coalities is voor de wetswijziging veranderd. Deze onderhandelingen tussen coalities werden in de casus door andere omstandigheden in werking gezet, waardoor de onderhandelingen tussen coalities een laatste stap is in het beleidsvormingsproces.

7.2 Generaliseerbaarheid

Deze paragraaf zal gaan over de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Voordat dit onderzoek gestart werd stond de volgende vraag centraal: wanneer treedt er beleidsverandering op? Om deze vraag te beantwoorden is er gekozen voor een *case study* van een beleidsverandering op nationaal niveau onder invloed van een internationale organisatie. In deze paragraaf zal uitgelegd worden in hoeverre de resultaten van dit onderzoek ook opgaan indien er een andere beleidsverandering, een andere internationale organisatie en een ander land onderzocht wordt. Kortom, de kwaliteit van het onderzoek zal in deze paragraaf gemeten worden. Er zal ingegaan worden op de communicatieve generaliseerbaarheid van het onderzoek. Bij communicatieve generaliseerbaarheid wordt er achteraf bepaald voor welke gevallen de resultaten wel zullen opgaan en voor welke gevallen niet. Er zijn vooraf geen maatregelen getroffen met betrekking tot de generaliseerbaarheid van het onderzoek, er heeft geen participatie plaats gevonden van een onderzoeksgroep. Het onderzoek is in de eerste plaats namelijk verricht om het *advocacy coalition framework* van Sabatier te testen. Of de resultaten van de *case study* opgaan voor andere casussen, gaat over de communicatieve generaliseerbaarheid.

In de scriptie is afwisselend gebruik gemaakt van theoretische kennis en momenten uit de praktijk. Door de theorie van Sabatier te toetsen aan de casus van de verhoogde alcoholleeftijd, weten we of de beleidsverandering verklaart kan worden door wat Sabatier in zijn theorie stelt. Zijn theorie is voor de casus niet helemaal op gegaan, en om die reden is er een aangepaste versie van zijn theorie ontworpen die wel op de casus van toepassing is. Of de toegepaste versie ook voor andere casussen geldt, zal in andere *case studies* onderzocht kunnen worden..

7.2.1. Beperkingen van het onderzoek

In deze scriptie is er een onderzoek gedaan naar een beleidsverandering die betrekking heeft op de gezondheid van personen onder de achttien jaar. Dit is een onderwerp waar morele

waarden een grote rol bij spelen. Om deze reden kan het zijn dat de tegencoalitie anders zou handelen als morele waarden geen rol zouden spelen. De tegencoalitie met daarin actoren als Centraal Bureau voor de Levensmiddelen, de Nederlandse Brouwers en Koninklijke Horeca Nederland hebben wellicht minder hard gestreden voor hun belangen, omdat de gezondheid van kinderen een rol speelt bij de beleidsverandering. De belangengroepen zien ook in dat alcohol voor kinderen onder de achttien jaar alleen maar schadelijk kan zijn, maar zij zien hun omzet dalen als de maatregel ingevoerd wordt. Als morele waarden een minder grote rol spelen gedurende onderhandelingen tussen coalities, zou het beleidssysteem er anders uit kunnen zien. Na het analyseren van de casus is geconcludeerd dat onderhandelingen tussen coalities op slot zitten, omdat actoren niet snel veranderen van standpunt, waarden, normen en ideeën. De onderhandelingen zouden er anders uit kunnen zien als de gezondheid van kinderen niet op het spel zou staan. Actoren in de tegencoalitie zouden fanatieker gebruik maken van de middelen waarover zij beschikken om een discussie te winnen. Juist omdat de gezondheid van kinderen op het spel staat, zullen actoren in de hoofdcoalitie alles op alles zetten om deze belangen wel te behartigen. De actoren in de hoofdcoalitie vinden makkelijker platformen om hun mening te kunnen delen.

Uit de casus is gebleken dat kinderarts Van der Lely veelvuldig optreedt in de media. Hij verschijnt bij Pauw en Witteman, en komt onder andere aan het woord in Netwerk, Knevel en van de Brink en Nieuwsuur. Media zien in dat door het toegenomen aantal alcoholvergiftigingen, de gezondheid van kinderen op het spel staat. Voor de actoren in de hoofdcoalitie zal het makkelijker zijn om draagvlak te vinden voor hun ideeën. Om deze reden zullen ze dan ook vaker zendtijd krijgen op televisie dan actoren in de tegencoalitie. De gezondheid van kinderen wordt belangrijk geacht. Daarbij ziet de groep kinderen waarover het gaat nog niet in dat het nuttigen van alcohol grote gevaren met zich mee kan brengen. Kinderen van onder de achttien jaar zien alleen het plezier van alcohol drinken en denken nog niet aan de gevaren die op korte en lange termijn ontstaan. Omdat de kinderen niet direct vertegenwoordigd zijn in de discussie van deze casus, zullen de actoren in de hoofdcoalitie dat doen, zoals de Stichting Alcohol Preventie (STAP). Kortom, de eerste reden waarom de conclusies van het onderzoek niet opgaan voor gevallen, is dat morele waarden een grote rol spelen in deze discussie en omdat het de gezondheid van kinderen betreft. Kinderen zijn in de groei en moeten beschermd worden tegen gevaren. De gezondheid van een kind is vaak een gevoelig onderwerp, een onderwerp dat veel mensen aangaat. Er zouden andere resultaten uit het onderwerp kunnen komen als het onderwerp betreft dat betrekking heeft op minder

mensen in de samenleving. Het is dan bijvoorbeeld als *policy broker* moeilijker om draagvlak te vinden in de samenleving en in de politiek, waardoor een onderwerp niet op de agenda verschijnt. Dan zal er ook geen beleidsverandering plaatsvinden.

De tweede beperking van het onderzoek gaat door op wat hierboven genoemd is. De groep kinderen waarover het gaat, is niet direct vertegenwoordigd in de discussie. De groep waarover het in dit geval gaat, is de groep van kinderen onder de achttien jaar. Het feit dat zij nog niet stemgerechtigd zijn in Nederland, maakt dat er geen politieke partij is die voor hun belangen opkomt. Er zou weer geconcludeerd kunnen worden dat het de onderhandelingen tussen de coalities er anders uit zouden zien, als de groep kinderen van onder de achttien jaar die het niet eens zijn met de verhoogde leeftijdsgrens, een stem hadden in de nationale politiek, zoals bij andere casussen wel het geval zou kunnen zijn. Kinderen hebben gedurende de discussies geen stem gehad en ook via de ingang van belangengroepen, zijn de kinderen niet vertegenwoordigd geweest. Als de casus een andere groep betrof, een groep die wel vertegenwoordigd is in de politiek, een groep die wel via belangengroepen zijn stem kon laten horen. Hoe zouden de onderhandelingen er dan uit gezien hebben? Dit is de tweede beperking van het onderzoek. In andere casussen zullen groepen beter vertegenwoordigd zijn in de nationale politiek, waardoor het proces van beleidsverandering er anders had uit gezien en waardoor de conclusies van dit onderzoek dus niet op gaan voor casussen in andere onderzoeken.

Ten slotte geniet de Wereldgezondheidsorganisatie van een goede reputatie. Als onderdeel van de Verenigde Naties, heeft de WGO inmiddels een zekere status in de geglobaliseerde wereld verworven. Het zou kunnen zijn dat een volgend onderzoek met een andere internationale organisatie uitkomt op andere resultaten, omdat de betreffende organisatie nog geen machtige positie heeft verworven in de internationale politiek. De WGO heeft talloze onderzoeken gedaan naar alcoholconsumptie en om deze reden is de organisatie machtig. Zij kan informatie leveren aan haar lidstaten, maar er zijn ook vele internationale organisaties die nog niet zo stevig op de internationale markt staan als de WGO.

Kortom, onderzoeken naar andere (inter)nationale organisaties, andere landen en andere beleidsonderwerpen zullen op andere resultaten uit kunnen komen. Dat komt voor een groot deel door de morele waarden die aan het beleidsonderwerp van de verhoogde alcoholleeftijd kleven, maar ook door de machtige positie die de WGO door de jaren heen heeft verworven. De gezondheid van het kind wordt als een belangrijke waarde beschouwd. Actoren uit de

tegencoalitie hechten ook veel belangen aan de gezondheid van het kind. Om deze reden zullen de actoren uit de tegencoalitie niet alle middelen gebruiken waarover zij beschikken om de discussie te winnen. De onderhandelingen hadden er wellicht heel anders uit gezien als het onderwerp in de discussie niet ging over de gezondheid van het kind. Daarnaast zijn kinderen niet vertegenwoordigd in de nationale politiek en zien zij zelf nog niet in welke schadelijke gevolgen het nuttigen van alcohol met zich mee kan brengen. Dit is voor actoren in de hoofdcoalitie een extra stimulans om wel alle middelen waarover zij beschikken uit de kast te halen tijdens de onderhandelingen met de tegencoalitie. Ten slotte zorgen de morele waarden ervoor dat de actoren in de hoofdcoalitie een platform krijgen om hun mening te verkondigen. De gezondheid van jongeren kan in gevaar zijn, een ernstig feit. Dit biedt platform voor personen uit de hoofdcoalitie om in televisieprogramma's te verkondigen hoe zij erover denken. Actoren uit de tegencoalitie zullen minder snel dit podium krijgen.

7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Deze paragraaf zal gaan over de blinde vlekken van het onderzoek. Welke vragen blijven onbeantwoord als er wordt gekeken naar de verklaringen in hoofdstuk twee, het theoretisch kader? Hieronder zal te lezen zijn welke vragen er beantwoord kunnen worden in het vervolgonderzoek. De beperkingen die genoemd zijn in de vorige paragraaf bieden ook meteen een optie voor vervolgonderzoek. Zo zouden we ons na de vorige paragraaf af kunnen vragen of het zo is dat er een andere uitkomst was geweest als kinderen van onder de achttien jaar wel vertegenwoordigd waren in de politieke discussie?

In het theoretisch kader wordt het *garbage can model* van Cohen, March en Olsen uitgelegd. Deze theorie houdt in dat De vuilnisbak kan gezien worden als een discussieforum waar problemen aangedragen worden. Andere deelnemers aan het forum komen met oplossingen voor deze problemen, die wellicht al eerder van pas gekomen zijn. Het *garbage can model* verklaart manieren om te kunnen omgaan met complexe problemen en situaties. Het zou zo kunnen zijn dat het probleem nog niet bestaat, maar dat het probleem op de langere termijn wel ontwikkeld wordt. In de vuilnisbak ligt dan al een oplossing paraat voor het probleem. Het probleem in de casus is het probleem van alcoholmisbruik. De Nederlandse overheid wil de schadelijke gevolgen van het consumeren van alcohol zoveel mogelijk terugdringen. De WGO ontwikkelt beleid om haar lidstaten te adviseren op het gebied van het terugdringen van de schadelijke gevolgen van alcohol. In dit onderzoek is breed uitgemeten dat deze schadelijke gevolgen terug te dringen zijn door de beschikbaarheid van alcohol in te perken.

De effectieve werking van deze maatregel is meerdere malen wetenschappelijk bewezen. Naast het verhogen van de leeftijdsgrens voor het kopen van alcohol, adviseert de WGO ook om een dichtheidsregeling in te voeren. Het idee hiervan is dat er per x aantal inwoners, één vergunning voor de verkoop van alcohol verleend wordt. In 1881 kende Nederland het vergunningenstelsel al, ook in die tijd werd deze maatregel ingevoerd om drankmisbruik tegen te gaan. Inmiddels is het 2015 en nog steeds wil Nederland drankmisbruik tegen gaan. Volgens het model van Cohen, March en Olsen zijn er al bestaande oplossingen beschikbaar in de *vuilnisbak* voor problemen die later ontstaan. Een vraag die dit onderzoek oproept is: kan er gebaseerd op het *garbage can model* van uit gegaan worden dat eerder ontworpen oplossingen ingezet kunnen worden voor problemen die zich later voordoen? Het probleem van alcoholmisbruik in Nederland kan teruggebracht worden door een vermindering van het aantal alcoholverkooppunten. De Nederlandse overheid is al bekend met het vergunningenstelsel en de WGO adviseert om deze maatregel in te voeren. Wat is dan de reden dat het vergunningenstelsel niet opnieuw ingevoerd wordt en ook bijna niet terug te vinden is in de politieke discussie? Spelen belangengroepen van bijvoorbeeld eigenaren van de detailhandel hier een machtige rol in, zoals Kingdon noemt in één van zijn componenten van het stromenmodel. (Inter)nationale organisaties krijgen immers steeds meer macht om deel te nemen aan de politieke discussie. Of ontbreekt het in deze casus aan de elementen die voor de beleidsverandering van de alcoholleeftijd gegolden hebben? Hoe ziet de agendavorming van dit beleidssysteem eruit?

Het *resource-dependency model* beargumenteerde dat industrialisatie zowel programma's ontwikkelde zoals sociale zekerheid als programma's voor het genereren van de economische middelen (Howlett e.a., 2009:95). In deze tijd werd er gezocht naar een verklaring die een balans vindt tussen het belang van politieke en economische factoren. De oplossing werd gevonden in de '*political economy of public policy*' (Hancock, 1983), waarin zowel politieke als economische omstandigheden belangrijke factoren zijn voor het proces van agenda setting. Het is algemeen bekend dat de wereldwijde economie vanaf 2007 in zwaar weer verkeert. Economische omstandigheden worden door Hancock gezien als belangrijke een belangrijke factor voor het proces van agenda setting. Hebben de economische omstandigheden waar Nederland vanaf 2007 ook mee te maken heeft gekregen een rol gespeeld bij de *agenda setting* van de verhoogde alcoholleeftijd?

De WGO is een organisatie met 193 lidstaten. Voor de Europese regio van de wereld adviseert de WGO een beleid dat past bij de alcoholcultuur van Europese landen. Toen

Nederland in 2013 voor de keuze stond om het wetsvoorstel in te voeren, hadden 20 EU-landen de leeftijd voor het kopen van zwak- en sterk alcoholische dranken op de grens van achttien jaar gesteld. Gebaseerd op de *convergence thesis* uit het theoretisch kader van dit onderzoek, kan er na dit onderzoek afgevraagd worden, of het een rol heeft gespeeld dat de meerderheid van de EU-landen wel een leeftijdsgrens van achttien jaar hanteert. De theorie houdt in dat landen op het gebied van gebruikte beleidsinstrumenten steeds meer op elkaar gaan lijken. In hoeverre verklaart de *convergence thesis* de beleidsverandering in deze casus?

Pressman en Wildavsky, Crosby, de speltheorie en de *principal-agent theory* gaan in op de redenen waarom een beleid niet goed geïmplementeerd is. Uit het onderzoek¹⁰³ van STAP, Universiteit Twente, Bouman GGZ, Reinier de Graaf gasthuis en de NSCK blijkt dat ook na de verhoging van de minimumleeftijd het aantal alcoholvergiftigingen onder personen jonger dan achttien jaar blijft stijgen. Ten opzichte van 2013 is het aantal opnames in het ziekenhuis vanwege alcoholintoxicatie gestegen van 434 naar 545 gevallen. Dat is opvallend te noemen, omdat de stijging van het aantal alcoholvergiftigingen de aanleiding was voor de beleidsverandering. Tevens zou de verhoogde alcoholleeftijd moeten zorgen voor minder gevallen. Bij een vervolgonderzoek zou de vraag centraal kunnen staan of het naleven of nalaten van de uitvoering van de Drank- en Horecawet zorgt voor de stijging van het aantal alcoholintoxicaties onder jongeren jonger dan achttien jaar. Dit onderzoek kan gebruik maken van theorieën van Pressman en Wildavsky, van de theorie van Crosby en van de speltheorie en de *principal-agent theory*.

Ten slotte lijkt uit de analyse alsof er een verband bestaat tussen de registraties van het aantal alcoholintoxicaties, de activiteiten van Van der Lely, het draagvlak in de samenleving en de politiek, de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de Drank- en Horecawet, de verschuiving van actoren tussen coalities en de uiteindelijke beleidsverandering. Is er een verband? En hoe sterk is dit verband of is het gebaseerd op toeval? Voor een vervolgonderzoek zou het interessant kunnen zijn of er op kwantitatieve wijze een bepaalde sterkte van het verband te bewijzen is.

¹⁰³ Stichting Alcoholpreventie, Universiteit Twente, Bouman GGZ, Reinier de Graaf gasthuis, NSCK (2014, 'factsheet alcoholintoxicaties 2007-2014 op <http://www.stap.nl/content/bestanden/factsheet-alcoholintoxicaties-2007---2014.pdf> (Bezocht op 29 mei 2015)

7.4 Praktische implicaties

Deze scriptie zal afgesloten worden met de praktische implicaties. Welke lessen kunnen er geleerd worden uit het onderzoek. Welke adviezen kunnen er op basis van de resultaten van dit onderzoek aan beleidsmakers gegeven worden? Allereerst is het belangrijk om af te wachten of de verhoging van de alcoholleeftijd zorgt voor de daadwerkelijke reductie van de schadelijke gevolgen van het gebruik van alcohol. Beleidsmakers en beleidsbeoordelaars zullen zich ervan bewust moeten zijn dat hier een geruime tijd overheen gaat. Uit onderzoek¹⁰⁴ blijkt dat de maatregel nog niet heeft gezorgd voor het gewenste effect. Maar beleidsmakers moeten zich ervan bewust zijn dat de samenleving moet wennen aan de verandering. Hier zullen jaren overheen gaan. Advies aan beleidsmakers is dan ook om het aantal alcoholintoxicaties onder jongeren onder de achttien jaar te blijven registreren en analyseren. Bij een blijvende stijging is het verstandig om opnieuw onderzoek te doen naar de werking van de maatregel. De stijging zou veroorzaakt kunnen worden door een illegale wereld waarin kinderen onder de achttien jaar makkelijk aan drank kunnen komen. Controle op dit circuit is lastig, waardoor er weinig sociale controle voor de kinderen is. Een advies is om te onderzoeken hoe het illegale circuit eruit ziet. Het advies aan beleidsmakers is dan ook om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een controlemechanisme in het illegale circuit. Dit mechanisme zou ervoor moeten zorgen dat het illegale circuit beter in de gaten gehouden wordt. Als de alcoholleeftijd van achttien jaar op een gegeven moment ingesleten is in de Nederlandse samenleving, kan het mechanisme overbodig worden.

Democratie is een waarde die in Nederland hoog in het vaandel staat. Door de invloed van een internationale organisatie als de WGO kan de democratie in het geding komen. Dit is iets wat ook Baumgartner en Jones zien als een gevaarlijke ontwikkeling, want op deze manier zijn er actoren die invloed uitoefenen op het beleidsontwerp zonder dat zij aan iemand verklaring schuldig zijn. De democratie zal in gevaar komen. Het advies wat allereerst aan beleidsmakers meegegeven kan worden is dat de publieke opinie van grote waarde is in de discussie tussen coalities. In dit onderzoek is er vanuit gegaan dat internationale organisaties vanwege de globalisering een steeds grotere rol gaan spelen bij de nationale besluitvorming. De gevaren van deze ontwikkeling liggen op de loer. Advies aan beleidsmakers is om niet blind af te gaan op wat een internationale organisatie verkondigt, maar luister naar de publieke opinie in de

¹⁰⁴ Stichting Alcoholpreventie, Universiteit Twente, Bouman GGZ, Reinier de Graaf gasthuis, NSCK (2014, 'factsheet alcoholintoxicaties 2007-2014 op <http://www.stap.nl/content/bestanden/factsheet-alcoholintoxicaties-2007---2014.pdf> (Bezocht op 29 mei 2015)

samenleving. Wees bewust van het feit dat globalisering een groeiend fenomeen is en dat globalisering een gevaar zou kunnen vormen voor de democratie.

Gebaseerd op de kritiek van het *garbage can model* kan er geadviseerd worden aan beleidsmakers om oplossingen voor complexe problemen en de complexe problemen zelf zorgvuldig te analyseren. Het *garbage can model* suggereert dat er al oplossingen in de ‘vuilnisbak’ aanwezig zijn, voordat het complexe probleem is ontstaan. Maar hier liggen gevaren op de loer. Een advies voor beleidsmakers is dan ook om niet zomaar genoeg te nemen met de oplossingen uit de ‘vuilnisbak’. Elk probleem is anders en al is de nood nog zo hoog, een beleidsmaker moet er zeker van zijn dat de oplossing effectief is. Anders zou het implementeren van de verkeerde oplossing voor grote problemen kunnen zorgen.

Kortom, het is voor beleidsmakers belangrijk om het aantal alcoholintoxicaties te blijven registreren en analyseren, evenals het illegale circuit van alcoholverkoop en –consumptie. Als het aantal alcoholintoxicaties door de jaren heen blijft stijgen, zou een onderzoek naar de redenen van de stijging niet overbodig zijn. Als het aantal vergiftigingen daalt, kan er geconcludeerd worden dat de maatregel nuttig is geweest. Het tweede advies aan beleidsmakers is om de democratie hoog in het vaandel te houden. De WGO heeft het alcoholbeleid geadviseerd aan de nationale overheid, maar zij hoeven aan niemand verantwoording af te leggen. Op deze manier is de democratie in gevaar. Ten slotte moet de beleidsmaker op zijn of haar hoede zijn voor oplossingen die al klaar liggen. Complexe problemen zijn om een reden complex, daarvoor ligt niet zo 1, 2, 3 een oplossing klaar.

Literatuurlijst

1. Babor, T. en M. Grant (1992), 'Programme on substance abuse. Project on identification and management of alcohol-related problems' http://whqlibdoc.who.int/hq/1991/WHO_PSA_91.5.pdf?ua=1 (bezocht op 12 maart)
2. Barnett, M., & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, 53(4), 699–732.
3. Brinkerhoff, Derick. (1996). Process Perspectives on Policy Change: Highlighting Implementation. *World Development*. 24:9, Pp. 139-1401.
4. Bruun K. 1975). 'Alcohol control policies in public health perspective'. Helsinki, Finnish Foundation for Alcohol Studies.
5. Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), 'Drankhandel onderuit' <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/handel-horeca/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-drankhandel-onderuit-pub.htm> (bezocht op 2 juni 2015)
6. Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen (1972), A Garbage Can Model of organizational choice, in: *Administrative Science Quarterly*, 17, nr.1, pp. 1-25. [2]
7. Crosby, Benjamin. (1996). Policy Implementation: The Organizational Challenge. *World Development*. 29:4, Pp. 1403-1415.
8. Dienst Publiek en Communicatie (2011), 'Gedragsverandering via campagnes' <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/documenten-en-publicaties/brochures/2011/05/18/gedragsverandering-via-campagnes.html> (bezocht op 2 juni 2015)
9. Eerste Kamer der Staten-Generaal (2013), 'Initiatiefvoorstel-Voordewind, van der Staaij, Hilkens en Bruins slot verhoging alcoholleeftijd' op http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33341_initiatiefvoorstel (bezocht op 9 april 2015)

10. Evangelische Omroep (2013), 'Ouders willen alcoholleeftijd naar 18 jaar' op <http://www.eo.nl/ditisdedag/item/ouders-willen-alcoholleeftijd-naar-18-jaar/> (bezocht op 15 april 2015)
11. Farrel, S. (1985), 'Review of national policy measures to prevent alcohol-related problems' <http://apps.who.int/iris/handle/10665/59436> (bezocht op 12 maart 2015)
12. GGD GHOR Nederland (2010), 'Leeftijdsgrens alcoholverkoop van 16 naar 18 jaar' op <http://www.ggdghor.nl/nieuws/2010/05/12/leeftijdsgrens-alcoholverkoop-van-16-naar-18-jaar/> (bezocht op 10 april 2015)
13. Ginneken, van. S. (2013), 'Historie verhoging alcoholleeftijd naar 18 jaar' op www.stap.nl/content/bestanden/historie-18-jaar-17-11-2013_1.pdf (bezocht op 8 april 2015)
14. Grit, M. en B. Hetebrij (verslaggevers). (1 april 2011). Niemand onder de 18 aan de drank! In R. Sommer (eindred.) Altijd Wat [tv-uitzending] Hilversum: NCRV
15. Handelingen II 2012-2013, nr. 57, item 17, 5 maart 2013
16. Hogwood, B. en G. Peters (1986), 'Policy dynamics' Wheatsheaf Books: University of Michigan
17. Howlett, M., M. Ramesh, A. Perl (2009), 'Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems' Oxford University Press, Ontario
18. Jellinek (2013), 'Wat is de geschiedenis van alcohol?' op <http://www.jellinek.nl/vraag-antwoord/wat-is-de-geschiedenis-van-alcohol/> (bezocht op 21 april 2015)
19. Kamerstukken II 1997-1998, 25969, nr. B
20. Kamerstukken II 2005-2006, 27565, nr. 32
21. Kamerstukken II 2005-2006, 22894, nr. 104

22. Kamerstukken II 2007-2008, 27565, nr. 35
23. Kamerstukken II 2007-2008, 31200-XVII, nr. 29.
24. Kamerstukken II 2012-2013, 33341, nr. 7
25. Kent, A. (2014), “‘Implementing the principle of policy integration: institutional interplay and the role of international organizations’ International Environmental Agreements-Politics Law And Economics, 2014 Sep, Vol.14(3), pp.203-224
26. Keohane, R., and J. Nye. (1974). “Transgovernmental Relations and International Organizations.” World Politics 27: 39–62
27. Keohane, R. (2001), ‘Governance in a partially globalized world’, The American political science review, Vol 95:1 pp 1-13
28. Kingdon, J.W. (1995), ‘Agendas, alternatives and public policy’; Little, Brown and Company; Boston (eerste druk: 1984)
29. Koninklijke Horeca Nederland (2012), ‘KHN stuurt standpunten leeftijdsverhoging naar Tweede Kamer’ op https://www.khn.nl/web/guest/content-template/-/asset_publisher/qJ4e/content/khn-stuurt-standpuntenleeftijdsverhoging-naar-tweede-kamer (bezocht op 9 april 2015)
30. Livingston, M, T. Chikritzhs, R. Room (2007) ‘Changing the density of alcohol outlets to reduce alcohol-related problems’, Drug and Alcohol Review, 26, 557-566
31. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012), ‘Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten’ op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten-en-publicaties/brochures/2012/08/16/handreiking-drank-en-horecawet-voor-gemeenten.html> (bezocht op 18 april 2015)
32. Mosch, Du F. (presentator) (21 april 2010) Steeds meer jongeren belanden door alcoholmisbruik in het ziekenhuis. In Netwerk: EO, NCRV

33. Nederlandse Brouwers (2012), 'Alcoholleeftijd naar 18 niet voor 2015' op .
<http://www.nederlandsebrouwers.nl/publicaties/columnarchief/alcoholleeftijd-naar-18-niet-voor-2015> (bezocht op 13 april 2015)
34. Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (2015), '*Nationaal alcoholbeleid*',
<http://www.stap.nl/nl/home/nationaal-beleid.html> (bezocht op 14 maart 2015)
35. Nationaal Kompas (2011), "International Policy Overview Alcohol" op
http://www.nationaalkompas.nl/object_binary/o12167_International-Policy-Overview_alcohol_March2011.pdf (bezocht op 1 maart 2015)
36. NPHF Federatie voor Gezondheid (2012), 'Marleen Barth pleit voor breed preventiebeleid gebruik alcohol en drugs' op
<http://www.nphf.nl/actueel/nieuws/120704/marleen-barth-pleit-voor-breed-preventiebeleid-gebruik-alcohol-en-drugs/> (bezocht op 28 mei 2015)
37. NRC.nl (2006), 'Proefballon Hoogervorst heeft averechtse werking' op
<http://vorige.nrc.nl/anp/all/article1648628.ece> (bezocht op 24 april 2015)
38. NU.nl (2007), 'Ter Horst: verbod op kopen alcohol onder de achttien' op
<http://www.nu.nl/algemeen/1069127/ter-horst-verbod-op-kopen-alcohol-onder-de-achttien.html> (bezocht op 24 april 2015)
39. Otto, M. (1987), 'Geschiedenis van de drankwetgeving' in *Tijdschrift voor de sociale sector*, 1.
40. Pauw, J. en P. Witteman (presentatoren). (16 april 2009). Kinderarts Van der Lely bezorgd over toename comazuipen. In H. Meijer (eindred.), Pauw en Witteman. Amsterdam: VARA
41. Rijn, van M. (2014), 'Wijzigingen Drank- en Horecawet per 1 januari 2014'
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/documenten-en-publicaties/brieven/2013/10/08/wijzigingen-drank-en-horecawet-per-1-januari-2004.html> (bezocht op 2 juni 2015)

42. Robinson, D. en P. Tether (1990), 'Preventing alcohol problems: local prevention activity and the compilation of 'guides to local action' Geneva: World Health Organization
43. Ronde, K. (2007), 'Comazuipen neemt toe' op <http://www.kennislink.nl/publicaties/comazuipen-neemt-toe> (bezocht op 30 mei 2015)
44. Rosenau, J. (1995), "Governance in the Twenty-First Century," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1: p13-43;
45. Rijksoverheid (2014), 'Alcohol in de wet' op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alcohol/alcohol-in-de-wet> (bezocht op 24 februari 2015)
46. Sabatier, P. (2007), 'Theories of the policy process', University of California, Davis, Westview Press
47. Simon, H. (1991), "Bounded Rationality and Organizational Learning". *Organization Science* 2 (1): 125–134
48. Slijtersvakblad.nl (2006), 'STAP steunt accijnsplan Hoogervorst' op <http://slijtersvakblad.nl/Vaknieuws/2629/stap-steunt-accijnsplan-hoogervorst.html> (bezocht op 29 april 2015)
49. Smakman, Y. (2012), 'Geschiedenis van alcoholwetgeving' op <http://www.isgeschiedenis.nl/nieuws/geschiedenis-van-alcoholwetgeving/> (Bezocht op 21 april 2015)
50. STAP (2007), 'Groeiend draagvlak voor landelijke grens van 18 jaar bij verkoop alcohol' <http://www.stap.nl/nl/nieuws/persberichten.html/3490/752/groeiend-draagvlak-voor-landelijke-grens-van-18-jaar-bij-verkoop-van-alcohol> (bezocht op 2 juni 2015)
51. STAP (2009), 'Brief STAP aan de Tweede Kamer over één landelijke leeftijdsgrens voor alcohol van 18 jaar' <http://www.stap.nl/nl/publicaties/open->

[brieven.html/3525/989/brief-stap-aan-de-tweede-kamer-over-n-landelijke-leeftijdsgrensvoor-alcohol-van-18-jaar#p3525](http://www.stap.nl/content/bestanden/brief-stap-aan-de-tweede-kamer-over-n-landelijke-leeftijdsgrensvoor-alcohol-van-18-jaar#p3525) (bezocht op 8 april 2015)

52. Stb. 2013, 380.

53. Stb. 1964, 386

54. Stb. 1881, 35.

55. Stichting Alcoholpreventie, Universiteit Twente, Bouman GGZ, Reinier de Graaf gasthuis, NSCK (2014), 'Factsheet alcoholintoxicaties 2007-2014' op <http://www.stap.nl/content/bestanden/factsheet-alcoholintoxicaties-2007---2014.pdf> (Bezocht op 29 mei 2015)

56. Stichting Alcoholpreventie (2015), 'Meer jongeren in ziekenhuis na teveel drank' op <http://www.stap.nl/nl/nieuws/persberichten.html> (bezocht op 30 mei 2015)

57. STIVA (2010), 'Verhoging leeftijdsgrens naar 18 jaar leidt niet tot minder alcoholintoxicaties' op <http://stiva.nl/nieuwsberichten/verhoging-leeftijdsgrens-naar-18-jaar-leidt-niet-tot-minder-alcoholintoxicaties/> (bezocht op 9 april 2015)

58. Stokmans, D. (2007), 'De minder supere supermarkt' op <http://vorige.nrc.nl/binnenland/article1795804.ece> (bezocht op 9 april 2015)

59. Trimbos Instituut (2012), 'Leeftijdsgrens alcohol 18 jaar' op <http://www.trimbos.nl/nieuws/persberichten/2012/leeftijdsgrens-alcohol-18-jaar> (bezocht op 9 april 2015)

60. Trimbos Instituut (2015), 'Drank- en Horecawet' op <https://www.handhavingdhw.nl/drank-en-horecawet> (bezocht op 9 april 2015)

61. Verenigde Naties (1989), 'Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind' <http://www.kinderrechten.nl/images/13/194.pdf> (bezocht op 2 juni 2015)

62. VNGmagazine.nl (2011), 'Toezicht drank en horeca naar gemeenten' op <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/2566/toezicht-drank-en-horeca-naar-gemeenten> (bezocht op 21 april 2015)
63. Walburg. J., L. de Vries, W. van Dalen (2010), 'Open brief aan Tweede Kamer afkomstig van het Trimbos Instituut, GGD Nederland en STAP over de leeftijdsgrens van achttien jaar bij alcoholverkoop op <http://www.stap.nl/nl/publicaties/open-brieven.html/3525/860/gezamenlijke-brief-trimbos-ggd--stap-aan-de-tweede-kamer-over-n-leefijdsgrens-van-18-jaar-bij-de-alcoholverkoop> (bezocht op 8 april 2015)
64. Wierstra (2012), 'Alcoholgebruik in Nederland vanaf de 19^e eeuw' <http://www.isgeschiedenis.nl/citaat-uit-het-nieuws/alcoholgebruik-in-nederland-vanaf-de-19e-eeuw/> (bezocht op 2 juni 2015)
65. World Health Organization (1980), 'Problems related to Alcohol Consumption', 650 WHO Technical Report Series
66. World Health Organization (1999), 'Drug and alcohol dependence policies, legislation and programmes for treatment and rehabilitation' http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol/en/ (bezocht op 12 maart 2015)
67. World Health Organization (2000), '*European Alcohol Action Plan 2000-2005*' op http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/79402/E67946.pdf (bezocht op 20 april 2015)
68. World Health Organization: Regional office for Europe (2012), '*European action plan to reduce the harmful use of alcohol 2012-2020*', http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf?ua=1 (bezocht op 12 maart 2015)
69. World Health Organization (2006), "Framework for alcohol policy in the WHO european Region" op <http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/alcohol-use/publications/pre-2009/framework-for-alcohol-policy-in-the-who-european-region> (bezocht op 1 maart 2015)

70. World Health Organization (2014), “Global Alcohol Report” op http://who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/msb_gsr_2014_1.pdf?ua=1 (bezocht op 3 maart 2015)
71. World Health Organization (2014), ‘Global alcohol report The Netherlands’ op http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/profiles/dnk.pdf?ua=1 (bezocht op 23 februari 2015)
72. World Health Organization (2010), ‘*Global strategy to reduce the harmful use of alcohol*’, http://who.int/substance_abuse/alcstratenglishfinal.pdf (bezocht op 12 maart 2015)
73. Zurhake, S. (2008), ‘Laat kinders hersenen zo groot mogelijk worden’ op http://vorige.nrc.nl/buitenland/achtergrond/article2050819.ece/Laat_kinders_hersenen_zo_groot_mogelijk_worden (bezocht op 31 mei 2015)

