

# **Explaining the policy impact of the 1991 and the 2000 firework blasts in the Netherlands by the core of six policy change models**

## **Paper proposal ECPR - Helsinki Joint Sessions - 7-12 May 2007**

Paper submitted to the workshop *The determinants of policy change: advancing the debate* ECPR - Helsinki Joint Sessions - 7-12 May 2007

### **Summary**

This paper presents an analysis of the aftermaths of two firework-blasts from a policy change perspective. The causes of both disasters were completely identical. Both disasters were extensively investigated and findings disseminated. After a 1991 explosion hardly any change in policy occurred while in comparison the 2000 explosion caused gigantic changes, external safety as policy issue developed and became top priority very fast. In this perspective our cases can be considered extreme cases.

The analysis is structured by applying six policy change models of which some have already 'earned' their footprints in policy-science. The models are the theory of the policy generations (De Vries, 1999), the network- instrument model (Bressers and O'Toole 1999), the stream-model of the policy process (Kingdon 1984, 1995), the advocacy coalition framework (Sabatier and Jenkins-Smith 1999), the punctuated-equilibrium model (Baumgartner and Jones 1993) and the elements of governance model (Bressers and Kuks 2001).

The core change mechanisms typical for each of the six models are explicated followed by an assessment whether these can successfully explain stability or change with regard to our cases. The analysis is closed by reflecting on the consequences of the analysis for modelling policy change. Especially the relation between policy sub-unit configurations and core change mechanisms is elaborated.

## **1. Introduction**

In het najaar van 2004 subsidieerde de staatssecretaris van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) ons project naar de aftermath van de vuurwerkkramp in Enschede in 2000. Onze hoofdconclusie was dat *de situatie rond legaal vuurwerk in zeer aanzienlijke mate veiliger was geworden in de periode 2000-2005. En wel in de gehele werkketen bestaande uit fabricage, import, vervoer, opslag en gebruik van vuurwerk.* Er is echter wel een belangrijk neveneffect opgetreden dat aanleiding was voor een tweede hoofdconclusie: *Het beleid ten aanzien van de erkende vuurwerkbedrijven is zo ingrijpend dat er een belangrijke incentivestructuur voor illegaliteit en criminaliteit is gecreëerd.* Dit doet twijfel ontstaan of het per saldo wel veiliger is geworden.

We reviewed our project data in the context of policy change models and published in 2005 a book *Schokgolven door het openbaar bestuur na 'Enschede'. Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkkramp* (Lulofs, Bressers en Boeren, 2005). This Dutch languaged book analysed the aftermath of the Enschede disaster in the context of a previous firework blast in 1991 in Culemborg. Roughly identical factors played important roles. Why did almost nothing change after 1991? And how did it became top priority after 2000? The question: *Welke bestuurlijke mechanismen*

*hebben bijgedragen aan de verandering van beleid en praktijk na de vuurwerkcramp en in hoeverre zijn deze veranderingen stabiel?* was elaborated.

In this paper we present the case in a nutshell, then tell the highlights of policy-processes after the explosions in sections 2 and 3 and then assess our case in the context of some models in section 5 and finally draw some conclusions in section 6.

## **2. Vuurwerk, risico's en ongelukken**

Op 14 februari 1991 explodeert opgeslagen vuurwerk in een vuurwerkfabriek in Culemborg. Naast zeer grote materiële schade heeft dit twee mensen het leven gekost en zijn er 15 gewonden. Er is uitgebreid onderzoek verricht naar de oorzaken van de explosie. Er was ten opzichte van de vergunning teveel vuurwerk opgeslagen en de risico's werden onderschat. Sommige soorten 'zwaar' vuurwerk hebben de eigenschap dat zij massa-explosief zijn. Dat wil zeggen dat er een gevaar voor massa-explosie bestaat, een explosie die praktisch op hetzelfde ogenblik plaatsvindt in nagenoeg de gehele lading. Onjuiste etikettering van de kracht van het aanwezige zware vuurwerk speelde een hoofdrol. De kwaliteit van vergunningverlening en toezicht werd betwijfeld. Zo ontstond inzicht in de factoren die de omvang van de explosie verklaren, de oorzaak zelf kon niet met zekerheid vastgesteld worden (TNO-PML, 2001). Al spoedig nam de aandacht voor het incident af. Van forse druk op de sector vanuit de overheid of de media was geen sprake, noch de regelgeving noch de handhaving veranderden. In het midden van de jaren negentig zijn nog eens kamervragen gesteld over de gang van zaken in de vuurwerkbranche. De reactie van de verantwoordelijk minister was lauw: wel de erkenning dat het allemaal niet zo transparant is, maar dat de steun voor de noodzakelijke geachte internationale aanpak ontbrak. Er veranderde ogenschijnlijk niets. Na 1991 waren er zowel van de zijde van de overheid als van de zijde van de vuurwerkbranche initiatieven tot verbetering van de veiligheidssituatie, maar tot het slaan van 'spijkers met koppen' is het om redenen die we nog zullen analyseren nooit gekomen.

Dan volgt op 13 mei 2000 in Enschede een grote klap, met nog veel grotere gevolgen: 22 doden, 947 gewonden, 450 verwoeste en 1500 beschadigde huizen en een materiële schade van meer dan 550.000.000 Euro ([www.13mei2000.nl](http://www.13mei2000.nl)). De ramp was dagelijks in de aandacht van de media en de politiek. Om enigszins de rust te bewaren, te herstellen en waar nodig en te garanderen dat er geen 'cover-up' operaties rond oorzaken en verantwoordelijkheden denkbaar zouden zijn werd al snel een landelijke onderzoekscommissie, de Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, beter bekend als de 'Commissie Oosting' ingesteld. Deze commissie onderzocht de ramp, adviseerde over verbeteringen en beschikte over in principe vrijwel onbeperkte middelen om zich van haar taak te kwijten.

Ook de vuurwerksector reageerde op deze omstandigheden, maar het is onzeker of dat altijd de veiligheid ten goede kwam. Betrokkenen in de sector omschreven de situatie als 'blinde paniek', met als gevolg één grote reeks ad-hoc reacties in de vuurwerksector en in de relaties tussen bestuur en vuurwerksector. Anekdoten zijn er legio voor wie zijn oor te luisteren legt. Bijvoorbeeld over nachtelijke transporten vanuit een andere opslagplaats voor vuurwerk kort na de ramp. Omwonenden spreken over meerdere vrachtwagens en over het ongebruikelijke karakter daarvan midden in de nacht rond een opslag. Op zich niet vreemd in het

beseft dat er zo'n twaalf andere opslagplaatsen van vuurwerk zijn met capaciteiten van 150 tot 1800 ton en de ongerustheid onder burgers groot was.

Maar hoe ging het daarna? Heel beknopt samengevat kwam de onderzoekscommissie tot de conclusie dat de rollen van bedrijf en overheid gelijkenis vertoonden met welke de omvang van de explosie in Culemborg verklaren. De gemeente Enschede trof harde verwijten waar het haar taakinvulling als bevoegd gezag in het kader van de Wet Milieubeheer betref. Bij het geexplodeerde bedrijf, SE Fireworks, bleek er van alles mis met de kwaliteit van de al dan niet aanwezige vergunningen, met de opslag van vuurwerk en met het toezicht. Het 'bunkercomplex' waarin vuurwerk werd opgeslagen was bijvoorbeeld niet gebouwd overeenkomstig de tekeningen van de bouwvergunning uit 1976. Dit geldt eveneens voor een werkruimte en een ompakruimte die onderdeel waren van die tekeningen. De ruimtes waarin de opslag plaatsvond voldeden op essentiële punten niet aan de eisen. Meest wrang voor de getroffen is in dit verband de mogelijkheid dat een niet afgesloten doorboring in de brandwerende muur een cruciale rol heeft gespeeld in de escalatie van een 'eenvoudige' brand in een ramp. De doorboring had een doorsnede van circa 7 centimeter en was gemaakt om een waterleiding doorgang te verschaffen (Commissie onderzoek vuurwerkrampe 2001a). In de periode daarna kreeg het bedrijf ook een vergunning van de gemeente om vuurwerk op te slaan in zeven inmiddels geplaatste en in gebruik genomen pre-fab betonnen garages. Overigens stelde de gemeente wel een maximum aan de hoeveelheid op te slaan vuurwerk. De pre-fab betonnen garages voldeden echter al niet aan de brandvoorschriften, zoals deze ook al waren opgenomen in de Hinderwetvergunning net als in de latere Wet milieubeheer vergunning van het bedrijf. Sinds 1989 bleken ook nog containers toegevoegd waarin vuurwerk werd opgeslagen. In 1997 verleende de gemeente Enschede een vergunning waarin drie van dergelijke containers gelegaliseerd en dus toegestaan werden in de vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Tijdens een controle vanuit het ministerie van Defensie in 1998 bleek dat er echter zeven containers stonden. In een vergunning op basis van de Wet milieubeheer kreeg het bedrijf uiteindelijk in 1999 een vergunning waarin 14 containers toegestaan waren. Op het moment van de ramp stonden er echter zestien. Het optreden van de gemeente inzake de vergunningen en de controles doet een beeld ontstaan van weinig daadkrachtig handelen, 'pappen en nathouden' en een bereidheid bij de gemeente tot legalisatie van illegale situaties, ten opzichte van bestemmingsplannen en bouw- en milieuvergunningen. Daarbij ging het dikwijls om illegale uitbreidingen van het bedrijf. Verder bestaat het beeld van ontoereikende voorschriften bij de vergunningen vooral wat betreft de brandveiligheid. Dit betreft onder meer de brandwerendheid van de containers, de eisen waaraan de pre-fab garageboxen moesten voldoen, etc.

Eerst werd in de garages en containers hoofdzakelijk consumentenvuurwerk opgeslagen. Maar toen het bedrijf zich in de richting van het professioneel vuurwerk ontwikkelde, en dus veel zwaar en mogelijk massa-explosief vuurwerk op ging slaan, werden de pre-fab boxen ook gebruikt voor opslag voor zwaarder vuurwerk, overigens vaak wel met een ten onrechte daaraan verbonden 'lichtere' classificatie. De zwendel met de etiketten speelt een belangrijke rol en was de aanleiding voor een 'ketenbenadering'.

#### *Onjuiste etikettering*

De risico's verbonden aan een vuurwerkproduct worden geclassificeerd op basis van internationale afspraken over vervoer van gevaarlijke stoffen. Het aantal gevaarlijke

stoffen is groot, vuurwerk is één van de *explosieve* producten. Vuurwerk wordt naar aflopend risico ingedeeld in de sub-klassen 1.1 tot 1.4. Het product dient in de juiste gevarensklasse te worden ingedeeld en een overeenkomstig etiket krijgen. Laat bij vuurwerk nu juist met deze classificatie en etikettering op grote schaal de hand te worden gelicht, zoals boven al gesuggereerd. Onderzoek naar aanleiding van de Enschedese vuurwerkcramp constateerde dat het Nederlandse vuurwerk dat in China wordt geproduceerd meestal de subklasse 1.4S of 1.4G toegekend krijgt. ). De Commissie Oosting concludeert dat een aanzienlijk deel van de voorraad vuurwerk bij het rampbedrijf SE Fireworks onjuist was ingedeeld en dat zo de potentiële effecten en gevaren werden onderschat (Commissie onderzoek vuurwerkcramp 2001a). De Commissie Oosting had grote twijfel over de vraag of de Chinese producenten het vuurwerk classificeerden op basis van testen. Bovendien verschenen na de vuurwerkcramp in Enschede in de media berichten die er op wijzen dat de Vereniging Evenementenvuurwerk (VEN) zeker al sinds 1997 op de hoogte was van het feit dat SE Fireworks inderdaad ‘gevaarlijk’ vuurwerk als ‘ongevaarlijk’ liet labelen door Chinese leveranciers. Tijdens een vergadering van de VEN op 17 april 1997 liet de toenmalige eigenaar van SE Fireworks weten dat hij problemen had met de classificatie door de Chinese producenten die steeds meer subklasse 1.3 aanbrachten. Hij wist te bewerkstelligen dat het voortaan voornamelijk bij de laagste subklasse 1.4 zou blijven (Knap 2001). In interviews bevestigden experts dat de misleidingspraktijken zoals deze rond de ramp bij SE Fireworks opnieuw aan het licht zijn gekomen, vrij algemeen aan de orde waren als gevolg van de incentivestructuur en het karakter van het toezicht. De bedrijfseconomische consequenties van wel een juiste classificatie aangeven zijn fors. Bijvoorbeeld een zeecontainer met zwaar vuurwerk op een schip laat zich slechts beperkt combineren met andere gevaarlijke stoffen, daarbij gaat het om de vereiste segregatie tussen containers. Ook geldt dat een container met subklasse 1.4 vuurwerk en een klein beetje subklasse 1.1 vuurwerk geheel als subklasse 1.1 wordt beschouwd. Zo wordt het aantrekkelijk om dat subklasse 1.1 vuurwerk onjuist te classificeren. Bij de producenten in het Verre Oosten kon de afnemer gewoon vertellen hoe hij de producten aangeleverd wilde hebben. Dit werkt door in de hele vuurwerkketen, bij vervoer van vuurwerk, opslag en gebruik. Het toezicht op dat vuurwerk in de Rotterdamse haven en andere Europese havens bestond vooral uit vergelijking van documenten, zogenaamde ‘papieren’ controles. Deze controles waren niet in staat de grote leugen te ontmaskeren. En dat wist de branche. Overigens was er, gelijk bij een goede goochelact, wel een behoorlijk aantal mensen op de hoogte van de misleiding. De branche werd gekenmerkt door misleiding op grote schaal. Ook weinig glorieuze rollen waren door rijksoverheden vervuld. Een afdeling van het ministerie van Defensie was voor opslagplaatsen voor explosieve stoffen de wettelijke adviseur bij gemeentelijke vergunningverlening aan vuurwerk-inrichtingen en naast de gemeente ook toezichthouder. Bovendien was de dienst rechtstreeks betrokken bij de het onderzoek naar de explosie in Culemborg. Klaarblijkelijk had de dienst geen aanleiding gezien om flink aan de bel te trekken en andere vuurwerkbedrijven door te gaan lichten (Commissie onderzoek vuurwerkcramp 2001a). Ook het toezicht van de Rijksverkeersinspectie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat op het vervoer, het afleveren en het bezigen van professioneel vuurwerk was in de jaren negentig afgebouwd tot een zodanig laag niveau dat er twijfel is of dit nog als gedegen toezicht mag worden geclassificeerd. Typerend voor de situatie rond S.E. Fireworks was dat de inspecteur van de toenmalige Rijksverkeersinspectie bij een controle in 1997 niet constateert dat de vereiste afleveren en bezigingsvergunningen van het bedrijf al drie jaar verlopen is. In 1999 constateert

een inspecteur dat er meer vuurwerk ligt dan mag, maar doet daar niets mee (Commissie onderzoek vuurwerkcramp 2001b). De commissie constateert dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie Transportveiligheid, kennis had, of op zijn minst kennis had kunnen hebben, van de problematiek rond de classificatie van vuurwerk. Dit vanwege haar participatie als lid van de relevante CPR-werkgroep (CPR = Commissie Preventie Rampen), en de beschikbaarheid van een relevante notitie van het ministerie van Binnenlandse zaken van 13 juni 1991 hierover. Ook nadat de explosie in Culemborg in de CPR aan de orde is geweest heeft men nagelaten de onderzoeksrapporten op te vragen. Dit had ondermeer aanleiding kunnen geven de combinatie-effecten van verschillende soorten vuurwerk nader te bezien (Commissie onderzoek vuurwerkcramp 2001a). De experts uit de branche en de overheid waarmee gesproken is waren van mening dat het misschien in Enschede wel erg bar was, maar dat elders de situatie rond opslag van vuurwerk zeker verre van goed en veilig was. De gebrekkige regels en controlestructuur en -cultuur waren echt niet enkel in Enschede aan de orde. Tussen 1991 en 2000 was er weinig tot niets verandert, alle reden om eens te analyseren waaraan dat ligt.

### **3. Na Culemborg: Interdepartementale vastlopers**

Uit de naar aanleiding van de Culemborg explosie door TNO-PML (1991) uitgevoerde onderzoeken hadden volgens de commissie Oosting de volgende lessen ontleend kunnen en moeten worden:

- als een kleine hoeveelheid vuurwerk met gevarenklasse 1.1 samen met vuurwerk van een lichtere gevarenklasse wordt opgeslagen, kan dit exploderen met een kracht die wordt bepaald door de totaal aanwezige hoeveelheid explosief materiaal;
- aangevoerd vuurwerk wordt soms fout geclassificeerd;
- sommige typen vuurwerk die als gevarenklasse 1.3 zijn geclassificeerd, reageren in de transportverpakking als vuurwerk van gevarenklasse 1.1;
- de gevaarsclassificatie van groot vuurwerk kan veranderen door het uit de verpakking te halen, te bewerken of te assembleren;
- gezien de waargenomen effectafstanden zijn de tot dat moment gehanteerde veiligheidsafstanden voor groot vuurwerk niet correct;
- er is een gedegen periodieke controle noodzakelijk van de opslag van en handelingen met groot vuurwerk;
- er is een betere coördinatie noodzakelijk tussen de overheidsinstanties die betrokken zijn bij de vergunningverlening aan en het toezicht op bedrijven die groot vuurwerk opslaan, bewerken en/of assembleren;
- er is gebrek aan menskracht en/of deskundigheid bij de instanties die belast zijn met het toezicht op de naleving van de regelgeving.

Echter in de nasleep van de explosie in Culemborg in 1991 gebeurde er bijzonder weinig: **[citaat]** *“Dit TNO-PML rapport kwam terecht bij het ministerie van Defensie omdat dit toentertijd adviseerde bij vergunningverlening aan vuurwerkbedrijven. De dienst milieuvergunning van dit ministerie achtte het niet haar taak om daadwerkelijk strengere regels op te stellen. De afdeling Ongevalbestrijding Gevaarlijke Stoffen van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft nog wel geprobeerd de TNO-conclusies aan de orde te stellen in de zogeheten CPR-commissie. De man van Binnenlandse Zaken wilde de lessen van Culemborg in 1991 op de agenda van deze commissie geplaatst zien. Maar de betreffende ambtenaar had de pech dat zijn afdeling deel*

*uitmaakte van de directie Brandweer en die brandweer werd in die tijd geacht vooral verstand te hebben van brandbestrijding. Dat medewerkers van de directie Brandweer ook wel eens deskundig konden zijn op het gebied van risicobeheersing, kwam kennelijk niet in de hoofden van de overige commissieleden op”* (Van Klinken 2001). De directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken had de eerder genoemde notitie dd. 13 juni 1991 opgesteld naar aanleiding van de TNO-PML rapportage welke in de CPR commissie aan de orde werd gesteld, aldus de Commissie Oosting. De Commissie Oosting constateert verder dat ook nadat de notitie in de CPR aan de orde was geweest, werd nagelaten om de onderzoeksrapporten inzake de explosie op te vragen.

In 1993 trad een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Wet milieugevaarlijke stoffen in werking die consumentenvuurwerk reguleerde, het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen. Dat betrof echter geen follow-up op de ‘Culemborg’-bevindingen maar ‘business as usual’. De machinerie voor een specifieke regeling voor professioneel vuurwerk liep vast. Sinds 1993 was er al een voornemen tot regeling van de externe veiligheidsrisico’s van inrichtingen in ontwikkeling. Het juridische begrip inrichting heeft ook betrekking op bedrijven waar vuurwerk wordt opgeslagen. Echter aan vuurwerk werd geen prioriteit gegeven door het coördinerende ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, wel aan chemische industrie, opslag van chemicaliën en brandstoffen, vervoer e.d.. Vanaf het midden van de jaren negentig waren er enkele initiatieven waarbij diverse ministeries betrokken waren en ook de drie branche-organisaties die actief zijn in de vuurwerksector. Een belangrijke belemmering vormde de wens van het ministerie van Justitie om dan ook meteen het toezicht op illegale praktijken goed te regelen, iets waar de erkende sector zich niet voor verantwoordelijk voelde. Het ministerie van VROM zag hier ook twee afzonderlijke issues welke niet vermengd dienden te worden. In het gehanteerde neo-corporatistische model van beleidsvorming was men erop gericht consensus te bereiken en iedereen ‘binnenboord’ te houden. Wat de vertraging inzichtelijk maakt.

Zo valt te begrijpen dat op 13 mei 2000 voornamelijk generieke milieuregelgeving van toepassing is waarin de gemeente, en onder bijzondere omstandigheden de provincie, de voortrekker is. Rond het rampbedrijf SE Fireworks was de gemeente het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer. Voor zover er specifieke vuurwerkgerelateerde eisen gelden worden deze weinig imposant uitgevoerd en is het toezicht gering.

#### **4. Na Enschede: een lawine veranderingen**

De Commissie Oosting was veel breder samengesteld in vergelijking met het competente onderzoek dat TNO-PML naar ‘Culemborg’ uitvoerde, de ‘geest moest terug in de fles’. De commissie is ingesteld op 26 mei 2000 en rapporteerde 9 maanden later in de vorm van een circa 2000 pagina’s omvattend rapport. Ondertussen werden overigens vele ad-hoc acties ondernomen bijvoorbeeld op het gebied van controle en handhaving, controleurs liepen elkaar letterlijk in de weg, controles aan de grens en een veranderd regime aan de grens e.d. Al tijdens het onderzoek is veel veranderd en startten de voorbereidingen voor bijvoorbeeld nieuwe regelgeving. Verder is de taakverdeling rond vergunningverlening, controle en handhaving ingrijpend veranderd. Vele van de geformuleerde aanbevelingen zijn

uitgevoerd en soms ging de regering verder dan de aanbevelingen (De Vries 2001a). Veel is neergelegd in het *Vuurwerkbesluit 2002* waarin regelgeving voor de gehele vuurwerkketen is vastgelegd. De vrijblijvendheid en daarmee manipuleerbaarheid van de classificatie is verdwenen door een systeem bestaande uit een defaultlijst, een systeem voor autorisatie van de classificatie en ondersteunende testeisen in te voeren. Overigens was tot het moment dat het nieuwe stelsel inging een tijdelijk regime van kracht in Nederlandse havens dat inhield dat al het vuurwerk waarvan geen autorisatie op basis van testgegevens overlegd kon worden werd beschouwd als vuurwerk van de zwaarste categorie. Er zijn verder in het Vuurwerkbesluit onder meer regels vastgelegd die betrekking hebben op het regime van meldingen, procedures en registraties bij import, classificatie en etikettering van vuurwerk, opslagseisen, meldingen en registratie van vervoer en opslag etc. Nederland is daarin ook internationaal de boer opgegaan als voortrekker om in VN verband het eerder gememoreerde classificatiesysteem te verbeteren en vooral de autorisatie en verificatie van classificaties en etiketten.

Nu is onze missie niet om tot ieder detail de veranderingen inhoudelijk toe te lichten maar wel om, vastgesteld hebbend dat de veranderingen uiteindelijk zeer ingrijpend zijn geweest, in te gaan op de proceskenmerken. Het Vuurwerkbesluit is, net als overige aanpassingen en interimmaatregelen, volgens experts op een ongebruikelijke wijze tot stand gekomen. Van overleg met de vuurwerkbranche en haar vertegenwoordigers was niet of nauwelijks sprake. De sector had het idee dat de verantwoordelijke minister van het ministerie van VROM, Jan Pronk, het liefst de gehele professionele vuurwerksector had verboden, maar voor wat betreft draagvlak genoeg moest nemen met de sector zoveel mogelijk de duimschroeven aan te draaien. De top-down benadering was volgens geluiden uit de branche erg sterk, feit is dat het coördinerend ministerie van VROM en de vuurwerkbranche pas recentelijk weer op 'speaking terms' zijn. Echter ook het neo-corporatisme tussen de ministeries stopte. Het ministerie van VROM en haar minister Pronk besloot tot een 'alleingang' om orde te stellen op de reguliere vuurwerksector. Insiders zijn van mening dat Jan Pronk, een sterk, geprofileerd, polariserend, ervaren en internationaal georiënteerd politicus, zich meer of minder 'verveelde' op het ministerie van VROM met nationale milieu-onderwerpen. Hij zag de 'vuurwerkcramp' en ruimer 'externe veiligheid' als een groot beleidsverhaal waar hij in de schaduw van de grote politieke en media aandacht zijn tanden in wilde zetten, ook internationaal. Onder de paraplu van de commissie Oosting was daadkracht vereist en verandering van beleidsstijl om deze slagkracht te bewerkstelligen eenvoudig te realiseren. Een verandering die pas na 2005 langzaam terugveert. Ook nam ruim een halfjaar na de vuurwerkcramp, op 1 januari 2001, nog tijdens het werk van de Commissie Oosting, de nog nauwelijks verminderde commotie en het rumoer weer toe. In Volendam brandde gedurende de nieuwjaarsnacht café Het Hemeltje uit met als gevolg 14 doden en meer dan 150 gewonden. Een bezoeker had een stuk scherts- en fopvuurwerk, een 'sterretje', afgestoken en daarmee de kerstversiering in het café aangestoken. Ook hier speelde onvoldoende toezicht een belangrijke rol.

## 5 Verandermodellen

Voor het onderwerp van onze studie zijn theorieën over de verklaring van veranderingen van het beleid en de beleidspraktijk als geheel en bovendien op een wat langere termijn, soms wel meer dan een decennium, het belangrijkste. **Een eenvoudig**

startpunt zou men het model van de ‘rationele besluitvorming’ kunnen noemen. De aanname is dan dat een beleidsverandering optreedt omdat de verantwoordelijke besluitvormers hebben geleerd dat deze verandering waarschijnlijk een verbetering is. Hoewel een aanname als deze geen onzin is, kan er wel heel veel op worden afgedongen. Zo is het bijvoorbeeld bijna nooit zo dat er ‘verantwoordelijke besluitvormers’ zijn die het onderling helemaal eens zijn en hun besluiten kunnen nemen en in de praktijk brengen zonder daarbij afhankelijk van anderen te zijn. Anderen die wellicht toch weer andere opvattingen en belangen hebben. De verantwoordelijkheid is meestal ook gespreid over allerlei betrokken instanties die elk te maken hebben met verschillende facetten van het vraagstuk. Bij de vuurwerksector zijn bijvoorbeeld meerdere ministeries betrokken, daarnaast provincies, gemeenten, vergunningverleners, toezichthouders, diensten zoals brandweer, politie en douane. En alles is ook nog ingebed in een internationale setting waarbij de Europese Unie en de Verenigde Naties een rol spelen. En hoe hebben ‘ze’ geleerd dat het een verbetering is? In feite is de ontwikkeling van inzichten vaak meer te zien als beeldvorming over wat er fout gaat en over wat beter zou zijn, waarbij de betrokkenen elkaar voortdurend beïnvloeden, dan als een objectieve analyse van harde gegevens. Daarnaast is sprake van vele betrokkenen die elk hun eigen belangen inbrengen zodat er met recht van een ‘patchwork’ van organisaties, personen en belangen gesproken kan worden. Zonder een schok die hen dwingt zijn beleidsmakers wellicht ook niet bereid om hun moeizaam gevormde beleid op de schop te nemen (vgl. De Ridder & Kempkers 2002). Een tweede uitgangspunt betreft dus dat ook afgezien wordt van modellen die sterk uitgaan van een rationalistische en monocentrische benadering.

Bij dit onderzoek is het echter amper de vraag of er uiteindelijk wel veranderingen in de inhoud van het beleid zijn opgetreden door de vuurwerkcramp. Die veranderingen zijn talloos en in elk geval op papier ook ingrijpend. We zullen de veranderingstheorieën dus met name gebruiken om veranderingen in uitvoering en doorwerking te begrijpen. Dit vormt een derde uitgangspunt. Men kan zich voorstellen dat het in de nasleep van de ramp niet erg moeilijk is om vrij vlot veel nieuw en aangescherpt beleid geaccepteerd te krijgen. Maar als het op uitvoering en doorwerking aankomt is het al weer wat later en vaak ook wat meer uit het zicht van de media. Daarom is de kans dat de beleidsverandering in die fasen in stroperigheid, tegenwerking en inkapseling (‘optische’ aanpassingen) blijft hangen veel groter dan bij de voorafgaande verandering van de ‘papieren’ beleidsinhoud (Pressman & Wildavsky 1973, Majone 1976). Ook dat maakt de kans groter dat vernieuwingen in die fasen stuklopen. Er is dus een soort “Wet van de bestuurlijke traagheid”, die net als bij zijn natuurkundige tegenhanger inhoudt dat elke verandering van richting of tempo meer energie vergt dan het in stand houden ervan. Dat hoeft niet altijd negatief te zijn. Lindblom (1959, Braybrooke & Lindblom 1963/1970) verdedigde het ‘incrementalisme’ - waarin het beleid in de praktijk alleen kleine stapjes zet in de richting van verandering - niet alleen als de beste beschrijving van de werkelijkheid, maar ook als wenselijk. Als men denkt dat snelle en grote veranderingen wel degelijk nodig zijn, zal zulk ‘incrementalisme’ niet positief worden gevonden. Maar is het dan ook meteen niet meer “de beste beschrijving van de werkelijkheid” voor het merendeel van de tijd?



Een deel van de theorieën over beleidsverandering verklaart eigenlijk niet zozeer verandering als wel waarom verandering zo moeizaam gaat. Vooral als het om grote of snelle wijzigingen gaat. Of de modellen houden zulke veranderingen alleen voor mogelijk bij veranderingsprikkels van buitenaf die gedurende langere perioden dezelfde richting op werken. Andere theorieën onderscheiden wél situaties waaronder snelle en grote veranderingen mogelijk zijn. Sommige theoretische verklaringen nemen een tussenpositie in. Wij zullen hieronder enkele voorbeelden van verschillende theorieën geven, te beginnen met modellen die onze casus afzonderlijk minder kunnen verklaren. **Dat vormt het vierde en laatste uitgangspunt: we zoeken modellen die snelle of langzame veranderingen kunnen verklaren en niet alleen kunnen verklaren waarom veranderingen zo moeizaam verlopen.**

## 5.1 De theorie van de beleidsgeneraties

De theorie van de beleidsgeneraties betoogt [citaat] dat gedurende opeenvolgende perioden verschillende beleidsgeneraties te onderkennen zijn die zich kenmerken door de dominantie van bepaalde waarden en de verwaarlozing van andere. De theorie voorspelt convergentie van beleid binnen perioden en grote verschillen tussen zulke perioden, omdat een nieuwe beleidsgeneratie geneigd zal zijn die waarden te benadrukken die in de voorafgaande periode het meest zijn verwaarloosd [einde citaat] (De Vries 1999: 207). Van 'schokkende gebeurtenissen' wordt geen gewag gemaakt, eerder van 'bewustwording van verwaarlozing van waarden' zonder explicatie van de Factoren die daarbij een rol spelen. Bij de theoretische verklaringen voor de overgang van de ene naar de andere generatie wordt in deze benadering een onderscheid gemaakt tussen verklaringen op macroniveau (zoals de aanwezige culturele, politieke en economische randvoorwaarden), verklaringen op mesoniveau, met name het kopiëren van succesvol beleid van elders, en verklaringen op microniveau, met name een nieuwe generatie van beleidsactoren.

Voor de verklaring van onze casus is deze benadering minder geschikt. De moeilijkheid is dat de theorie ervan uitgaat dat het om waarden en generaties beleid gaat die over de hele linie en gedurende langere periodes benadrukt worden, dus op vele beleidsterreinen tegelijk en gedurende periodes van tien jaar of meer. In ons geval gaat het om de explosies in Culemborg in 1991 en in Enschede in 2000. Het ontbreken van verandering rond de explosie in Culemborg kan nog, weinig informatief, worden benaderd vanuit de observatie dat de tijd voor verandering nog niet aangebroken was. Maar dat is op micro-niveau niet waar, immers sommige actoren waren zich zeer bewust van de verwaarlozing van veiligheid. Voor de ingrijpende veranderingen na Enschede wordt dat onmogelijk. Het zou betekenen dat het het vuurwerkveiligheidsbeleid mede is veranderd doordat het onderwerp veiligheid als zodanig een topissue werd en voordien was verwaarloosd. Dit is niet zonder meer het geval. Weliswaar is er duidelijk sprake van een golf van aandacht voor veiligheidsaspecten, maar die had al oudere wortels in aandacht voor veiligheid wat betreft straatgeweld en andere vormen van criminaliteit, veiligheid van vervoer en industriële veiligheid. Op zich was er op bepaalde maatschappelijke deelreinen al wel aandacht voor veiligheid. Binnelandse incidenten welke daarbij een rol hebben gespeeld zijn het neerstorten van een Boeing 747 op de Bijlmermeer in 1992 (at least 43 casualties), het falen van hulpdiensten bij een brand in een landend C-130 Hercules toestel in Eindhoven (er werd met bluswerk gestart werd in plaats van reddingswerk, 32 doden) en legionellabesmetting in 1999 (32 doden, meer dan 200 slachtoffers,

grotendeels met blijvend letsel). De verbreding tot aandacht voor de externe veiligheid van andere dan industriële economische activiteiten is niet los te zien van de vuurwerkcramp en de cafébrand in Volendam. Daarmee zijn we wat betreft de oorzaak van de veranderingen weer terug bij de incidenten zelf en niet bij slingerbewegingen in algemene maatschappelijke aandacht. Wat dat betreft zijn recent toegevoegde dimensies onder risico- en veiligheidsbeleid zoals rond vogelgriep en andere epidemieën, terrorisme, religieus extremisme slechts vergelijkbare toevoegingen. Vormt dat dan tezamen een beleidsgeneratie welke zich langzaam uitrolt? Een ‘slingerbeweging’ hebben wij evenwel niet geobserveerd.

En andere redenering binnen dit model zou kunnen benadrukken dat de sturingsopvatting veranderd is van neo-corporatistisch naar top-down regulering met uitsluiting van de sector en zelfs andere ministeries als gesprekspartners. Het valt echter bezwaarlijk vol te houden dat over de volle breedte of tenminste bij aanzienlijke delen van het duurzaamheidsbeleid, het milieubeleid of het veiligheidsbeleid deze ontwikkeling valt waar te nemen. Daarvoor was de omvang van regulering in deze sectoren vooraf al veel te groot en de veronderstelde afname van de inzet van convenanten en zelfregulering achteraf nauwelijks waarneembaar. Met elkaar praten en ‘polderen’ gebeurt nog volop op tal van verwante beleidsterreinen. Het empirisch domein van de vuurwerkcasus is waarschijnlijk te smal in vergelijking met de brede betekenis welke aan het begrip beleidsgeneratie wordt toegekend om goed met dit model uit de voeten te kunnen voor ons doel.

Evenwel het belang van waarden en hun doorwerking, en het idee van verwaarloosde waarden, een slingerbeweging in maatschappelijke aandacht voor bepaalde waarden, die breed in beleidsgeneraties doorwerkt lijkt voor verandermodellen te aantrekkelijk om op basis van één empirische casus af te wijzen. Waar het later te behandelen Advocacy Coalition Model de concurrentie tussen waarden op hetzelfde moment centraal stelt, stelt De Vries concurrentie tussen waarden in een loingitudinaal perspectief centraal.

## **5.2 Het netwerk-instrumentenmodel**

De idee achter het netwerk-instrumenten model (Bressers 1993; Bressers & O’Toole 1998; Ligteringen 1999) is dat nieuwe beleidskeuzes doorgaans slechts de bestaande situatie zullen bevestigen voor wat betreft de intensiteit van onderlinge interactie tussen de organisaties en personen in het beleidsnetwerk en wat betreft het onderlinge respect voor elkaars hoofddoelstellingen. Deze twee netwerkkenmerken worden respectievelijk verwevenheid en verbondenheid genoemd. De beleidsaanpak en de manier waarop de verschillende personen en instanties in het netwerk met elkaar omgaan houden zo elkaar in stand. Helemaal statisch is een dergelijke situatie natuurlijk nooit. Externe omstandigheden en doelbewuste pogingen kunnen het evenwicht verbreken, maar deze zullen veel weerstand moeten overwinnen. De kernhypothese is dan ook: een andere aanpak van het beleid zal voorafgegaan moeten worden door andere verhoudingen tussen de verschillende personen en instanties in het beleidsnetwerk of tenminste daarmee gepaard moeten gaan. Het gaat dan om de intensiteit van onderlinge interactie tussen de instanties in het beleidsnetwerk en de mate van onderling respect voor elkaars hoofddoelstellingen. Rond het incident in Culemborg zijn hier geen opmerkelijke wijzigingen in opgetreden, immers de boodschapper van directie Brandweer met zijn potentieel waardevolle en juiste

inbreng werd afgeserveerd als ware hij Don Quichot, aan onderzoek naar de eventuele juistheid van de boodschap werd energie verloren.

Na de ramp in Enschede geldt dat het duidelijk is dat de veranderingen zeker gepaard zijn gegaan met een verandering wat betreft deze kenmerken van het beleidsnetwerk en dat in die zin het model dus bevestigd wordt. Maar de verandering van de netwerkkenmerken kan zeker niet als een oorzaak van de beleidsveranderingen worden gezien. Het is eerder een gelijktijdige en bewuste keuze van de overheid geweest om bij het vormgeven van het nieuwe beleid meer afstand te nemen van de vuurwerksector en andere overheden die daadkracht en vernieuwing in de weg kunnen staan. Voor zover er een 'lock in' bestond, in die zin dat de kenmerken van het beleidsnetwerk zich normaliter herbevestigen door de keuze van beleidsinstrumenten in het netwerk, dan was er in dit geval juist sprake van het doorbreken daarvan.

Wel klopt het model in zoverre dat het voorspelt dat een lage score wat betreft 'verwevenheid' en 'verbondenheid' gepaard gaat met een instrumentenkeuze waarbij directe regulering 'van bovenaf' en zonder consultatie de overhand heeft. Ook wat betreft de vervolgvraag rond de beleidsverandering, namelijk hoe stabiel deze zal zijn, geeft het model ons in deze casus slechts een algemene aanwijzing. De veranderingen in de netwerkkenmerken lijken namelijk niet zonder meer blijvend te zijn. Na de aanvankelijke vermindering van de intensiteit van de interactie en het onderlinge respect en vertrouwen lijkt nu aarzelend de weg terug ingeslagen te zijn. Het model voorspelt dat dit de kans zal vergroten dat ook instrumenten gericht op zelfregulering en overeenkomsten ingezet zullen gaan worden in de instrumentenmix. De tijd zal moeten leren of dat het geval blijkt te zijn.

### **5.3 Het stromenmodel van het beleidsproces**

Besluitvorming verloopt niet altijd als een ordelijke procedure, maar lijkt soms meer op het broeien in een vuilnisbak (vergelijk het 'garbage can'-model van Cohen e.a. 1972), waar diverse zaken elkaar toevallig bij elkaar gekomen zijn die dat mogelijk maken: verteerbare resten, vocht, lucht. Het 'stromenmodel van het beleidsproces' (Kingdon 1995 (1984)) bouwt hierop verder en vraagt aandacht voor het samenkomen van drie relatief autonome stromen, elke keer dat er tot een beslissing wordt gekomen. Politieke 'ondernemers' bevorderen deze samenloop door 'windows of opportunity' te benutten (of zelfs te creëren) waardoor de drie stromen te combineren zijn. Deze drie stromen bestaan uit probleemperecepties, ideeën over beleidsmogelijkheden en de politieke 'salience' voor kiezers en gekozenen en natuurlijk uit de mensen die op elk van deze drie zaken of op onderdelen daarvan de nadruk leggen. Kingdon vat deze drie stromen overigens meer als opvattingen dan als feitelijkheden op (Zahariadis 1999: 74-78). Hoewel het model niet specifiek op beleidsverandering is gericht is het wel relevant omdat het ervan uitgaat dat systemen voortdurend veranderen en niet noodzakelijkerwijs in statische evenwichten terecht komen. Uitgangspunten van het model is de 'bounded rational actor' (Simon 1945), dat de ideeën van besluitvormers ambigu zijn, dat wil zeggen dat men er tegelijk verschillende manieren van denken op na houdt over dezelfde zaken en dat dit verwarring, vaagheid en spanning veroorzaakt. Ook de impulsen van buitenaf zijn veelvormig en verwarrend. Cruciaal is dan ook waarop men de aandacht richt en wanneer men dat doet. Tijd is een zeer beperkte hulpbron (vgl. Kalders 2000).

Zo ontstaat het beeld van een stroom van aandacht voor verschillende zaken door de tijd heen en de verwachting dat het alleen tot daden komt als de noodzakelijke ingrediënten daartoe vaak min of meer toevallig op hetzelfde tijdstip samenkomen. Zo'n moment noemt men een 'policy window' of 'window of opportunity'. Bij het richten van aandacht spelen ideologieën een belangrijke rol, omdat deze - zij het weinig precies - richting aan het denken en het argumenteren met anderen geven ook als men in onzekerheid verkeerd over allerlei omstandigheden. Ideologieën bestaan uit een mengelmoes van en wisselwerking tussen fundamentele ideeën en belangen. Toch verwacht Kingdon dat de 'windows of opportunity' nooit lang achter elkaar open zijn. Allerlei redenen kunnen er voor zorgen dat zij weer snel sluiten en men de aandacht op het volgende punt richt, in elk geval in een van de benodigde 'stromen'. Een van zulke redenen is dat de crisis of de mediahype weer voorbij is en de 'salience' bij burgers en besluitvormers weer weggeëbt is.

Al met al levert deze theorie het beeld op dat beleidsverandering zeker niet uitzonderlijk hoeft te worden gevonden, al zal die vaak wel een enigszins toevallig en onvoorspelbaar karakter hebben (bijvoorbeeld: waarom na 'Culemborg' geen werkelijk nieuw beleid?), maar dat de kans groot is dat de beleidsverandering weer ingehaald zal worden door andere veranderingen en dat het dus hoogst onzeker is of die in latere fasen zal blijken te bekliven. In het geval van Culemborg was er geen political salience. Dat door de vuurwerkramp in Enschede erkenning van de problematiek ontstond en tevens het politieke belang een hele poos groot was is vanzelfsprekend en speelt in alle theorieën een rol. Meer specifiek voor deze theorie zou zijn als er ook al langer sprake was van een zelfstandige stroom van ideeën voor maatregelen: "oplossingen op zoek naar hun probleem en naar hun steun" en dat het samenkomen van deze stromen aanleiding vormt tot beleidsverandering. Daar lijkt echter geen sprake van te zijn. Na de ramp werd de aanpak over een heel andere boeg gegooid door het streven naar overeenstemming met de sector te vervangen door regulering van bovenaf. Daarvoor en zeker niet voor de technische aspecten van regulering en uitvoering lagen volgens diverse zegslieden echter nergens een blauwdrukken klaar, ook niet in het buitenland. Lang niet alle oplossingen waren toen al bekend. Sterker nog, sommige door de regering op aanbeveling van de Commissie Oosting voorgenomen acties slepen zich in 2005 nog voort, bijvoorbeeld waar het transport betreft. Uiteindelijk is er nu een interimoplossing in de vorm van een circulaire in plaats van de beoogde regulering.

Ook leidde de grote haast tot een reeks van weeffouten in de nieuwe regelingen welke naderhand hersteld moesten worden. Ook dat pleit tegen de gedachte dat de oplossing klaar lag. Ook het internationale initiatief van Nederland bestond niet al langer. Het kwam voort uit de vuurwerkramp, uit het zoeken naar oplossingen gegeven de probleemperceptie en de steun voor een ingrijpende aanpak. Het lijkt duidelijk dat het beleid veranderd is in een context waarin wel steun was maar de oplossingen voor een flink deel nog onbekend waren. Voor deze casus kunnen de beleidsveranderingen na de vuurwerkramp dan ook informatiever met behulp van andere modellen worden verklaard.

Wel kan met het 'stromenmodel van het beleidsproces' in enkele gevallen heel treffend beschreven en begrepen worden hoe problemen en oplossingen elkaar in het uitvoeringstraject op een heel pragmatische wijze tegenkomen. Een voorbeeld hiervan is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat al jaren met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu in gesprek was om haar taken rond

de vuurwerkevenementenbedrijven en de aflever- en bezigingsvergunningen en toezicht over te doen. De commissie Oosting signaleerde dat deze taken niet goed uitgevoerd werden en leverde daarmee de probleemdefiniëring aan. Vervolgens kwam het “probleem” dat het ministerie van VROM als coördinerend ministerie voor het beleid na de ramp op het bordje had gekregen, heel snel en soepel in aanraking met de “oplossing” van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat eindelijk van de taken af wist te geraken. Een tweede voorbeeld betreft het probleem van de opslag van professioneel vuurwerk waar een oplossing voor gevonden moest worden toen eenmaal besloten was tot grote veiligheidsafstanden tot kwetsbare objecten. De oplossing, opslag in het buitenland in leegstaande complexen uit de periode van de Koude Oorlog, viel van de plank omdat de aspirant exploitanten actief contractanten zochten. We zien dus hoe problemen en pragmatische oplossingen elkaar soms opvallend soepel tegenkomen, waarbij sommige spelers inderdaad een oplossing ‘van de plank pakken en uitventen’ zodra de kans zich voordoet.

#### **5.4 Het ‘advocacy coalition framework’**

Hoofddoelen van het ‘advocacy coalition framework’ zijn meer inzicht krijgen in lange termijn beleidsverandering en in de rol van ‘technische informatie’ (expertkennis) in het beleidsproces (Sabatier & Jenkins-Smith 1999: 117). Daarbij wordt uitgegaan van een periode van tien jaar of meer, omdat zich volgens Sabatier pas op een dergelijke termijn duidelijke patronen aftekenen. Met een ‘advocacy coalition’ wordt niet de regerende coalitie van politieke partijen bedoeld, maar een verzameling actoren, zowel uit overheden als daarbuiten, die gemeenschappelijke overtuigingen hebben en hun gedrag in aanmerkelijke mate coördineren (Sabatier 1988, 1991). Binnen een sector van het beleid, het ‘politieke subsysteem’, is doorgaans meer dan één ‘advocacy’ coalitie actief, hoewel vaak wel één meer dominant is dan andere. Meestal zouden drie tot vier coalities te onderscheiden zijn.

Kenmerkend voor elke coalitie zijn haar politieke overtuigingen (‘policy beliefs’) en hulpbronnen. Bij de overtuigingen van de actoren worden verschillende lagen onderscheiden. Tot de ‘deep-core’ behoren zaken met betrekking tot fundamentele waarden. De ‘policy-core’ bevat standpunten met betrekking tot de probleemperceptie, de verdeling van kosten van de beleidsvoering, de wenselijkheid van inbreng van experts, politici en het algemene publiek en andere relevante waarden en voorkeuren. De ‘secondary aspects’ bevatten uitwerkingen voor de gegeven situatie. De ‘glue’ between members of a coalition are their shared beliefs, especially at the level of the policy sub-unit specific ‘policy core’ (the deep core is not policy-subunit specific). On the basis of available resources the coalition develops strategies and instruments. De actoren in het subsysteem worden beïnvloed door hulpbronnen en beperkingen van buiten het subsysteem, die op hun beurt voortkomen uit min of meer stabiele omstandigheden en meer dynamische factoren elders in het systeem. Kenmerkend voor het ACF is dat het een ‘idea and belief-based’ benadering is.

Dit model is ontwikkeld in een context van gepolitiseerde en pluriforme relaties tussen politiek, bestuur en samenleving. Deze context, bedoeld wordt op de USA, kenmerkt zich verder door het ontbreken van regeringscoalities. Zo ontstaan goede condities voor heftige en openlijke strijd waarbij iedere ‘ronde’ als een relatief zelfstandig gevecht wordt gezien. Dat raakt aan één van de fundamentele bewaren tegen toepassing van het ‘advocacy coalition framework’ op beleidsdossiers in onder

meer Nederland. Het model richt zich op een pluriforme, open samenleving waarin vrije toegang tot het beleidssysteem bestaat en kennismakelaars de coalitievorming kunnen beïnvloeden. In werkelijkheid is er in Nederland sprake van een neo-corporatistisch model waarin spelers het korte termijn gewin door polarisatie, uitspelen van extreme standpunten, nadrukkelijk wegen tegenover het langere termijn verlies doordat men bijvoorbeeld niet meer als gesprekspartner wordt gezien aan de onderhandelingstafel. Kenmerk van het neo-corporatistische systeem of het 'poldermodel' is nu juist het geloof dat iedereen op langere termijn beter af is door naar consensus te streven in plaats van al te zeer de confrontatie, strijd en overwinning te zoeken (Lulofs 2002, Lulofs and Hoppe 2003). Immers het risico bestaat voor partijen die al te zeer de nadruk op politisering leggen, bijvoorbeeld door openlijk campagne te voeren en te strijden, om uitgesloten te worden van het overleg.

Deze discussie tot nader orde even terzijde leggend, vereisen fundamentele beleidsveranderingen veranderingen in the deep core (highly unlikely) and/or the policy core (unlikely). Zulke veranderingen komen in deze zienswijze in een bepaald gebied niet tot stand tenzij de ene 'advocacy coalition' wordt afgelost door een andere of ze van boven af dwingend kunnen worden opgelegd. In het algemeen komen ze niet tot stand tenzij externe omstandigheden drastisch veranderen (Sabatier & Jenkins-Smith 1999: 124). Als de twee belangrijkste "oorzakelijke factoren" worden dus onderscheiden: de fundamentele waarden van de leden van de coalitie (een zeer stabiliserende factor) en "externe verstoringen" (een mogelijk tot verandering leidende factor) (Sabatier & Jenkins-Smith 1999: 151). Over de mogelijke effecten van "schokkende gebeurtenissen" komen we echter niet veel te weten. Dit zegt nog niet veel over de manier waarop mogelijke fundamentele veranderingen dan tot stand komen. Over de minder fundamentele veranderingen is echter wel meer werk verricht in het kader van deze theorie. Dit heeft dan vooral betrekking op 'beleidsgericht leren', waarbij ervaringen op andere sectoren of gebieden nieuwe ideeën genereren (vergelijk het meso-niveau van De Vries). Daarom houden we uit deze theorie met name het concept van 'policy beliefs' over: *veranderingen zullen gepaard gaan met veranderingen in meer of minder fundamentele overtuigingen van de leden van de dominante 'advocacy coalition' dan wel met het vervangen van de dominantie van de ene coalitie door die van een andere.*

Het moge duidelijk zijn dat geen van al deze zaken optrad na Culemborg. Maar waarom niet? In het 'advocacy coalition framework' is de verklaring eenvoudig te geven. De enige betrokken dienst die echt wat geleerd had uit de onderzoeksrapporten welke naar aanleiding van de explosie in Culemborg verschenen was een eenkeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken die zich echt in de materie en onderzoeken verdiept had. Klaarblijkelijk maakte de vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken geen deel uit van een coalitie die op enige wijze het punt krachtig uit kon venten, en in het neo-corporatistische systeem legt men zich bij een dergelijke uitkomst neer, althans men zoekt en gebruikt niet op een polariserende wijze andere venues. De lijn vanaf de explosie in Culemborg tot voorbij de ramp in Enschede doortrekkend is er geen machtsovername door een al eerder bestaande rivaliserende coalitie te bespeuren, maar eerder een geïmproviseerde 'vlucht voorwaarts'. In afwijking van hetgeen in Sabatier & Jenkins-Smith als vuistregel hanteren is er twijfel of er in het beleidssubstelsel sprake was van meerdere elkaar beconcurrerende pleitcoalities. Eventueel zou men nog drie coalities kunnen onderscheiden: afdelingen van VROM met toezichthouders die opteeden voor

regelgeving, sommige sectororganisaties en specialisten die zelfregulering aantrekkelijk achtten en diensten van het ministerie van Justitie en de politie en dergelijke die meer aandacht voor het illegale vuurwerk bepleitten. Er werd echter niet om de winst gestreden zoals het model veronderstelt maar 'gepolderd'. Het vuurwerkdossier werd gezien als een klein veiligheidsdossier met geringe 'publiekswaarde' dat over gelaten kon worden aan de lagere echelons op het ministerie van VROM. Op dat niveau polderde men met andere genoemden en was de voortgang zeer beperkt. Dat is niet enkel het gevolg van belangentegenstellingen maar vooral ook van het feit dat men streefde naar oplossingen die voor alle partijen aanvaardbaar waren.

Er heeft dus geen aflossing van de dominante coalitie plaatsgevonden. Bij afwezigheid van dit verklaringsmechanisme zou de fundamentele overtuiging van leden van de dominante coalitie, op zijn minst op het niveau van de policy-core veranderd moeten zijn. Dat lijkt tot op zekere hoogte het geval te zijn. Vóór de ramp waren bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu wat regels opgesteld voor consumentenvuurwerk, maar het opstellen van regels voor professioneel vuurwerk wilde niet opschieten. Initiatieven van overheden en zelfreguleringsinitiatieven van de sector strandden om uiteenlopende redenen. Geen van de partijen zocht de confrontatie, men bleef liever aan tafel om van tijd tot tijd verder te praten. Na de vuurwerkrampe was het echter afgelopen met het 'gepolderd'. De sturingsopvatting inzake de vuurwerksector veranderde fundamenteel. De bestaande 'polderende' brede coalitie werd uitgedund tot een kleinere dominante coalitie van actoren die al eerder bekeerd waren tot het paal en perk willen stellen aan de reguliere vuurwerkbranche. Een interessant nevengevolg was dat daardoor niet alleen de branche-organisaties, maar ook voormalige poldercoalitiegenoten die voorheen juist al verhoudingsgewijs wat meer op regulering waren georiënteerd, zij het met speciale aandacht voor illegaal vuurwerk, buiten spel raakten. Eerst in 2005 zien we deze actoren weer enige voet aan de grond krijgen.

Specifiek in tijden van onzekerheid en crisis stellen Sabatier en Jenkins-Smith dat de elkaar beconcurrerende coalities voor enige tijd zouden kunnen samengaan in een 'grand coalition' waarin betrokkenen voor enige tijd afzien van al te hevige concurrentie, in deze casus treffen wij juist de omgekeerde beweging aan. De nieuwe 'policy beliefs' die bij een groot deel van de actoren post vatten worden meteen dominant, en laten de enkeling die daar niet met mee wil gaan probleemloos en snel achter.

Ook specifiek voor het 'Advocacy Coalition Framework' is de idee van 'beleidsleren', dat resulteert in minder ingrijpende veranderingen. Dat lijkt het zich echter meer te hebben voorgedaan als een gevolg van het streven naar beleidsverandering, dan als een oorzaak ervan. Hetzelfde geldt voor de vervanging van actoren door anderen. Bovendien zullen er nauwelijks betrokkenen te vinden zijn die het gewijzigde beleid niet als fundamenteel gewijzigd beschouwen.

Al met al lijkt het 'advocacy coalition framework' niet echt berekend op een diepgaande verklaring van beleidsveranderingen na een 'seismic shock', tenzij er al eerder een rivaliserende coalitie van actoren is die ideeën heeft die goed aansluiten bij de nieuw erkende 'realiteiten' en de macht overneemt van het oude beleidsnetwerk.

Ingeval van een stabiele neo-corporatistische configuratie van het beleidsproces biedt dit weinig aangrijpingspunten.

Alle reden om nog verder te kijken naar de modellen van Baumgartner en Jones en van Bressers en Kuks om te zien of deze een vollediger verklaring voor de verandering van beleid en praktijk na de ramp in Enschede kunnen bieden.

**Het model van Sabatier benadrukt wel heel terecht, maatr zijdelings, dat een beleidssubstelsiem (zoals dat rond externe veiligheid) ‘genesteld’ kan zijn in grotere systemen. Lang kan alles zich voltrekken in het kabbelende water van in dit geval een neo-corporatistische kenmerken vertonend beleidsnetwerk. Dat grotere politieke systeem nam na de klap onder druk van de publieke opinie en de media-aandacht het roer over en bepaalde dat de sturingsopvatting van de lagere eschalons niet langer passend was. Zulk ‘uit handen nemen van het onderwerp’ uit het bestaande netwerk door een meeromvattend echelon, wordt overigens ook en met meer emphasis in het ‘punctuated equilibrium model’ benadrukt. Het komt dan op de ‘macro-politieke agenda’ en oude stabiele verhoudingen staan plots ter discussie.**

**Weliswaar vond op grote schaal centralisatie plaats en een opschaling van de coördinerende rol van het ministerie van VROM leidend tot uitsluiting van de lagere eschalons van andere overheden, maar dat was geen overname door een al eerder bestaande rivaliserende coalitie, maar eerder een geïmproviseerde ‘vlucht voorwaarts’.**

## **5.5 Het punctuated equilibrium model**

Het ‘punctuated equilibrium model’ van Baumgartner en Jones (1993) zoekt de verklaring voor wat men een simpele waarneming noemt: politieke processen lijken vaak lang stabiel en hooguit incrementeel te veranderen, maar soms treden er ineens grootschalige veranderingen op. Zowel stabiliteit (meestal) als verandering (soms) zijn belangrijke aspecten van het beleidsproces. Terwijl de meeste theorieën of goed stabiliteit lijken te kunnen verklaren of juist verandering, wil dit model beide kunnen verklaren (True, Jones & Baumgartner 1999: 97). Daartoe maakt men gebruik van gedachten uit de systeembenadering en uit de evolutionaire theorie. Perioden van evenwicht en stabiliteit vinden plaats als het onderwerp wordt gedomineerd door wat zij een subsysteem noemen, maar wat doorgaans als een ‘netwerk van actoren’ wordt aangeduid. Dat evenwicht wordt verbroken wanneer het onderwerp op de ‘macro-politieke’ agenda komt.

In zo’n geval kunnen zelfs kleine veranderingen (en natuurlijk ook wat ze noemen een ‘mighty blow’) in de objectieve omstandigheden voor grote verschuivingen zorgen door ‘positieve feedback’ processen. Normaal is, dat het tegenkrachten oproept wanneer iets gebeurt dat te ver van het gebruikelijke vandaan ligt. Dat noemt men ‘negatieve feedback’. Maar wanneer zo’n gebeurtenis juist extra steun oproept vindt een steeds verdere versterking plaats, waarvan de grens een poos lang niet in zicht lijkt. Zulke ‘positieve feedback’ zorgt voor onverwacht snelle veranderingen, vergelijk de ineenstorting van het Oost-Europese communisme. Het evolutionaire theorie aspect hierbij is dat de ene verandering de omstandigheden gunstiger maakt voor de volgende, zodat er een kettingreactie optreedt.



Zulke aardverschuivingen kunnen vooraf gegaan worden door een grote klap, maar ook door kleine gebeurtenissen. Voor een belangrijk deel komt dit door het belang van beeldvorming, een mix van informatie en emotie. Veranderingen daarin zijn vaak niet het gevolg van veranderingen in de objectieve omstandigheden, maar van een verschuiving in aandacht. En die kan natuurlijk veel sneller tot stand komen (hoewel de eerder gevormde instituties dan nog wel voor wat weerstand tegen verandering kunnen zorgen, vgl. Scholten en Timmermans 2004). Men geeft het voorbeeld dat zolang atoomenergie werd verbonden aan economische vooruitgang bepaalde groeperingen het monopolie over de beleidsontwikkeling konden houden. Maar toen het andere beeld van gevaar en milieurampen opgeld begon te doen, kwamen er heel andere spelers in het geweer. Die spelen vervolgens het oude spel niet mee maar veranderen ook de spelregels (instituties) zelf. Het onderwerp is op de ‘macro-politieke agenda’ gekomen. Al snel is er dan kans op ‘positieve feedback’ processen die het beleid op zijn kop zetten.

Terwijl deze theorie niet per se ‘mighty blows’ nodig heeft om incidentele grote veranderingen te verklaren, is het duidelijk dat die een prima middel zijn om de aandacht opnieuw te richten en zo een kettingreactie op gang kunnen brengen. Meer typerend voor deze theorie is de hypothese dat zulke *grote veranderingen gepaard zullen gaan met elkaar versterkende veranderingen in beelden, betrokken actoren en spelregels. Vervolgens zal deze combinatie de nieuwe verhoudingen ook weer voor een poos bestendigen. Op grond hiervan zou men niet een snelle erosie van de beleidsverandering in latere fasen zoals implementatie en doorwerking hoeven te verwachten.*

In het punctuated equilibrium model van Baumgartner & Jones (1993) wordt uitgegaan van een afwisseling van stabiele perioden en korte perioden van snelle veranderingen. Perioden van evenwicht en stabiliteit vinden plaats als het onderwerp wordt gedomineerd door een ‘substelsysteem’. Grote veranderingen zullen gepaard gaan met elkaar versterkende veranderingen in beelden, betrokken actoren en spelregels. Vervolgens zal deze combinatie de nieuwe verhoudingen ook weer voor een poos bestendigen. Nu waren er na ‘Culemborg’ wel andere beelden ontstaan. Bijvoorbeeld was het duidelijk geworden door onderzoek na de ramp dat er zwaarder vuurwerk lag dan de vergunning toestond en ook meer. De classificatie van het vuurwerk bleek niet te kloppen. Aan de samenstelling van de actoren in de meest relevante beleidscommissie, noch aan de spelregels die hun onderlinge invloedsverdeling bepaalden, wist dit gegeven echter iets te veranderen, zoals de vertegenwoordiger van de directie Brandweer pijnlijk gevoeld moet hebben.

Grote veranderingen zullen gepaard gaan met elkaar versterkende veranderingen in beelden, betrokken actoren en spelregels, vooral als het onderwerp een poos op de ‘macro-politieke agenda’ komt. Vervolgens zal deze combinatie de nieuwe verhoudingen ook weer voor een poos bestendigen. In de voorafgaande hoofdstukken en ook zojuist bleek dat de veranderingen vaak, hoewel niet altijd, in deze termen te beschrijven waren. De positieve versterking werd uiteraard vooral veroorzaakt door de aard van de onderzoekscommissie en de enorme aandacht in media en maatschappij. Wat betreft die media signaleren wij rond beide vuurexplosies een zelfde beeld als rond twee grote horecabranden wordt gesignaleerd: In vergelijking met een eerdere brand in 1977 in hotel Polen in Amsterdam (33 doden 46 gewonden) is geanalyseerd dat in publieke media is de exposure van rampen enorm toegenomen.

Tegenover de tamelijk zakelijke en afstandelijke cultuur in 1977 staat de emotionele betrokkenheid van 2001. Ook de schuldvraag wordt steeds nadrukkelijker en intensiever gesteld, ook in de berichtgeving van de 'serieuze' media. (<http://geschiedenis.vpro.nl/artikelen/25788985/>). Deze vergelijking maakt duidelijk dat niet enkel de omvang van het aantal slachtoffers de aandacht van de media voor de vuurwerkramp in Enschede verklaart in vergelijking met Culemborg.

De idee dat met de wijzigingen weer een nieuwe periode van stabiliteit is ingeluid zou echter prematuur zijn. De veranderingen van beelden, actoren en regels is nog steeds gaande, zij het in lager tempo.

## 5.6 Het elementen van governance model

Een minder scherp onderscheid tussen perioden van stabiliteit en perioden van verandering wordt gemaakt in het '*elementen van governance*' model (Bressers & Kuks 2001 en 2003). De mechanismen zijn globaal hetzelfde als bij het 'punctuated equilibrium model' van Baumgartner en Jones: stabiliteit door wederzijdse aanpassing van elementen bij ontbrekende of zwakke prikkels van buitenaf en dynamiek door een wisselwerking tussen veranderingen in de diverse 'elementen van *governance*'. Deze wisselwerking kan bestaan uit elkaar versterkende veranderingen, de positieve feedback mechanismen die in de theorie van Baumgartner en Jones voor snelle en blijvende veranderingen kunnen zorgen. Maar het is ook mogelijk dat het samenstel van elementen zich slechts gedeeltelijk aanpast aan de prikkels van buiten en deze 'inkapselt' met minimale aanpassingen. Dat zal gebeuren als de weerstand tegen verandering in een of meer elementen, de negatieve feedback, sterker blijkt dan de drang tot verandering. Zo iets doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de probleemperceptie weliswaar een poos sterk verandert, maar de positie van de actoren in het beleidsnetwerk zo sterk is dat zij niet van het toneel hoeven te verdwijnen en geleidelijk hun oorspronkelijke probleemdefinities toch weer dominant worden in het beleid, mogelijk nog slechts lippen dienst bewijzend aan de nieuwe probleemperceptie.

Is het nu zo - zoals het 'stromenmodel' veronderstelt - dat veranderingen zelf ook veranderlijk zijn, zodat verlies van aandacht vrij gemakkelijk kan leiden tot gesloten 'beleidsvensters' in een latere fase? Of is het zo dat grote veranderingen gepaard gaan met de verschuiving van meer stabiele omstandigheden, coalities, instituties enzovoorts en dus veel kans hebben te bekliven? In dit zesde model wordt ervan uitgegaan dat de onderscheiden vijf elementen van *governance* (maatschappelijke en bestuurlijke schaalniveau's, netwerken en actoren, probleempercepties en doelambities, strategieën en instrumenten en instituties en hulpbronnen voor de beleidsuitvoering) elkaars context vormen en elkaar beïnvloeden (Bressers & Kuks 2001). Zonder verstoringen van buitenaf zullen deze elementen de neiging hebben om zich aan elkaar aan te passen. Het woord 'verstoring' klinkt hierbij overigens negatiever dan bedoeld wordt. Behalve dat een prikkel van buitenaf de samenhang tussen de elementen kan verstoren, is zij ook belangrijk om de dynamiek tot stand te brengen die nodig is om de wijze van *governance* aan te passen aan de veranderende werkelijkheid.

Wat betreft de *interne* factoren binnen de beleidsvoering die ertoe lijken te doen is er weinig tweespalt in de modellen. Sommige zaken worden door de meeste auteurs

genoemd, al verschilt de woordkeus en wellicht de precieze betekenis. Weliswaar worden andere zaken slechts door een of enkele auteurs genoemd, maar er is niet veel reden om aan te nemen dat het belang van andere elementen daarmee wordt uitgesloten. Enkele centrale punten kunnen als volgt worden samengevat:

- 1 *De verschillende maatschappelijke en bestuurlijke schaalniveaus (hedendaagse governance systemen zijn vaak 'multi-level')*  
Sabatier noemt als mogelijkheid dat een verandering ook gewoon van bovenaf kan worden opgelegd, onder de voorwaarde dat een sub-systeem 'nested' is in een groter systeem. Baumgartner en Jones hebben het over het opschalen en politiseren onder invloed van positieve feedback. Dat wijst er op dat, zeker waar het de impact van externe omstandigheden betreft, het belangrijk is om te beseffen dat de beleidsvoering verschillende niveau's kent en bemoeienis 'van boven' kan ontstaan of kan worden 'losgekoppeld'. Voor onze casus hebben wij beschreven hoe de interne krachten in het netwerk compleet overruled werden toen onder invloed van de media de ramp gepolitiseerd en opgeschaald werd.
- 2 *De actoren in het beleidsnetwerk ('multi-actor')*  
Veel van de auteurs kennen een grote rol toe aan de actoren en hun netwerken, alsmede de kenmerken daarvan en de concurrentie tussen hen. Wij hebben al aangegeven hoezeer het neo-corporatistische organisatie van het beleidsproces van invloed was op hetgeen er gebeurde.
- 3 *De probleempercepties en ambities ('multi-faceted')*  
Het belang van percepties wordt met termen als 'beeldvorming', 'policy beliefs', probleempercepties en aandacht door bijna alle auteurs genoemd als belangrijke factoren. In het neo-corporatistische organisatie van het beleidsproces neemt dit een bijzondere positie in, verschillen in percepties en waarden rond inhoudelijke issues worden niet openlijk uitgevochten maar bedekt gehouden in een gezamenlijk streven om de besluitvorming gesloten te houden. Dat zou weleens extreem weerbarstig kunnen zijn tegen beïnvloeding van buitenaf.
- 4 *De strategieën en instrumenten ('multi-instrumental')*  
De oplossingsstrategieën krijgen vooral aandacht als een van de 'stromen' bij Kingdon, waar zij een eigen dynamiek bezitten. In het netwerk-instrumenten model van Bressers krijgt het aandacht doordat bepaalde configuraties van het netwerk de keuze van bepaalde instrumenten waarschijnlijk maakt en dus verandering van buitenaf in het netwerk de keuze van andere instrumenten zal bespoedigen.
- 5 *De organisatie en capaciteit van de uitvoering ('multi-resource based')*  
Tot slot worden door Baumgartner en Jones regels en 'institutes' genoemd als een hulpbron die wellicht vaak stabiliserend is, maar bij positieve feedback juist ook een rol kan spelen bij de verandering. Ook bij Sabatier worden hulpbronnen genoemd, hoewel hij dat niet uitwerkt als interne veranderingsfactor. Ingeval van een beleidsnetwerk waarin niet de percepties en waarden een dominante rol spelen maar de onderlinge hulpbronnenafhankelijkheid kan deze interne factor behoorlijk stabiliserend werken.

Tussen de vijf onderscheiden elementen van governance bestaat een zekere 'logische' relatie. Elk voorafgaand element levert hardere of zachtere beperkingen of

stimulansen op voor aspecten van het volgende element. In die zin scheppen deze invloeden een aanpassing van de elementen aan elkaar.

**De verdeling van de beleidsvoering over bestuurlijke niveaus activeert vooral netwerken op deze niveaus en regelt de verhoudingen tussen netwerken op verschillende niveaus. Degenen die participeren in deze beleidsnetwerken zijn uiteraard degenen die de probleemperceptie en de doelambitie in het publieke debat en vervolgens in het beleid vormgeven. Deze vormen weer het focus van de discussie over de beleidsstrategieën, onder meer doordat bepaalde actoren als doelgroep worden gezien en andere niet en doordat bepaalde aangrijpingspunten in het beleidsveld worden benut en andere niet. De geselecteerde strategieën en de instrumenten die daar deel van uitmaken vergen op hun beurt de beschikbaarheid van een uitvoeringsstructuur en capaciteit om de toepassing ervan mogelijk te maken.**

Volgens ons is er op voorhand echter geen reden om binnen dit zesde model aan te nemen dat de onderlinge invloeden tussen de elementen daartoe beperkt blijven. Alle elementen zijn elkaars context en kunnen daarbij zowel onafhankelijke als afhankelijke variabele zijn. Daarbij horen ook de invloeden van elementen van governance op zichzelf. De beste voorspeller voor de status van een element op t2 is de status op t1. Elke verandering kost immers energie en zal niet optreden wanneer er evenwicht is in het governance systeem. Ook is het heel goed mogelijk dat een veranderde probleemperceptie allereerst van invloed is op het bestuurlijke niveau waarop de zaak wordt aangepakt (nationaal in plaats van alleen lokaal) en vervolgens oude netwerken worden opengebroken en plaats moeten inruimen voor nieuwe actoren, extra hulpbronnen voor de uitvoering beschikbaar worden gesteld en nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld. Het mechanisme van wederzijdse aanpassing zal waarden laten tenderen naar onderlinge consistentie, cognities laten tenderen naar inpassing in een gezamenlijk interpretatiekader en hulpbronnen als instituties een weerspiegeling laten vormen van de verhoudingen binnen niveau's, netwerken enzovoorts (Bressers & Kuks 2003: 74-82; Kuks 2004: 70-78).

Prikkels van buitenaf kunnen één of meer van de elementen beïnvloeden. Door hetzelfde mechanisme van wederzijdse aanpassing kan dat vervolgens leiden tot veranderingen in alle elementen van het governance patroon. Deze combinatie van stabiliteit (door convergentie in situaties zonder grote externe uitdagingen) en dynamiek (door de doorwerking van veranderingsimpulsen van buitenaf vanuit een van de elementen naar de rest van het governance patroon) sluit goed aan bij bepaalde theorieën van beleidsverandering, met name die van 'punctuated equilibrium'. Daarbij wordt er in dit zesde model, net als bij Baumgartner en Jones (1993) van uitgegaan dat soms veranderingen in het ene element de omstandigheden kunnen verbeteren voor een verandering in andere elementen en zo een snelle en grondige kettingreactie in gang kunnen zetten.

Maar anderzijds wordt net als bij het 'stromenmodel' ook niet uitgesloten dat het omgekeerde gebeurt en de initiële verandering in een van de elementen wordt 'ingekapseld' door een beperkte aanpassing van andere elementen die zoveel mogelijk bij het oude laat. Van fundamenteel belang hierbij is de vraag of er in eerste instantie inderdaad ook meer duurzame aspecten, zoals de samenstelling van het beleidsnetwerk en de onderlinge verhoudingen van de actoren daarbinnen en de

institutionele hulpbronnen zijn veranderd, of dat het slechts een meer vluchtige verandering van aandacht betrof.

Uitgaande van het moment van de vuurwerkcramp brengt zo'n periode ons terug naar de voorgaande grote catastrofe met vuurwerk in Nederland, de explosie in de vuurwerkfabriek in Culemborg in 1991. Het eerste dat opvalt is dat er na deze ramp maar weinig beleidsveranderingen werden doorgevoerd. Het is duidelijk dat de initiële impuls al snel bleef steken. Wat gebeurde er eigenlijk in termen van de modellen? Een analyse met de vijf elementen van governance laat zien hoe de inkapseling zich voltrok. Er veranderde niets aan de schaalniveaus, actoren in het beleidsnetwerk, strategieën en instrumenten en verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de uitvoering. De impact van de ramp bleef al steken bij het element dat primair werd beïnvloed, de probleemperceptie en doelambitie. In feite werd de ramp door velen als een incident beschouwd en geen aanleiding tot een andere probleemperceptie, laat staan doelambitie. De eenzame ambtenaar van Binnenlandse Zaken die er anders over dacht, bleef geïsoleerd in de interdepartementale stammenstrijd. Van doorslaggevend belang is geweest dat door de media en het publiek er geen sterke koppeling is gemaakt tussen de ontploffing in een productiebedrijf met de aanwezigheid her en der van opslagen van vuurwerkbedrijven elders in het land, vaak aanzienlijk dichterbij woningen dan in Culemborg. Het grote publiek bleef gerust en de politiek raakte er niet door geactiveerd.

Na Enschede kwamen al deze mechanismen juist wel in werking. In termen van de verschillende *schaalniveaus* had de plaatselijke ramp een onmiddellijk landelijk effect en kreeg wereldwijde bekendheid. De Commissie Oosting bestudeerde de gebeurtenissen ook nadrukkelijk in een landelijk perspectief. De maatregelen naar aanleiding van de ramp brachten taken van gemeenten naar provincies en landelijke diensten. En opschaling ging tot buiten de landsgrenzen: opschaling tot het internationale niveau, die een bron was van de nieuwe voorschriften, speelde een rol maar ook de mogelijkheid om de meeste opslag van zwaar vuurwerk naar buiten de grenzen van het kleine Nederland te verplaatsen. De verschuiving naar hogere schaalniveaus lijkt per saldo bij te dragen aan de stabilisering van de vernieuwing. Met name de nieuwe EU en VN regels kunnen hier een grote bijdrage aan leveren. Er is ook sprake van een blijvende binnenlandse centralisatie met meer landelijke en provinciale bevoegdheden ten koste van de rol van gemeenten. Zoals hierboven al gesteld, kwamen in het beleidsnetwerk nieuwe *actoren* centraal te staan en de relaties in het netwerk veranderden van karakter. Het netwerk werd minder consensus-gericht. De kritiek van onder meer de Commissie Oosting op sommige actoren zorgde voor hun vervanging of vermindering van hun rol.

De *probleemperceptie en doelambitie* veranderde schoksgewijs en over de hele linie. In eerste aanleg heeft de schokgolf van de ramp natuurlijk vooral op het punt van de erkenning van het gevaar van vuurwerk de zaken veranderd. Al snel werd dit vertaald naar het zoeken naar verantwoordelijken en naar het tekort schieten van regels en handhaving en dus ook van bestuurlijke instanties. Vervolgens trad een verdere veralgemenisering op naar 'externe veiligheid' van gevaarlijke stoffen en inrichtingen in het algemeen in de belangstelling kwam te staan. De aandacht voor vuurwerk te midden hiervan is wel nog steeds groot. Met het Vuurwerkbesluit werd een nieuw *instrument* ingevoerd, dat met name voor professioneel vuurwerk uiterst strenge (en in Nederland vrijwel onhaalbare) veiligheidsafstanden verplicht stelde, waaraan het

schaalniveau als verwacht zich weer aanpaste door de vermelde verplaatsing naar het buitenland. Bij de *strategieën en instrumenten* van het beleid speelt het Vuurwerkbesluit een centrale rol. Hiermee is ook een behoorlijke mate van binnenlandse coördinatie in de regelgeving bewerkstelligd. Ook markeerde het een verschuiving van een gedeeltelijke onderhandelingsstrategie naar een reguleringsstrategie. Deze speelt een belangrijke rol bij het stabiliseren van de verbeteringen op het punt van vuurwerkveiligheid. De *verantwoordelijkheden en hulpbronnen voor de uitvoering* kwamen met name bij de rijkoverheid en de provincies en in veel mindere mate dan voorheen bij de gemeenten te liggen, en dan nog alleen onder 2e lijnstoezicht van de nationale inspectie. Om de sanering van vuurwerkbedrijven te vergemakkelijken wordt een saneringsregeling toegepast die bijdraagt aan de kosten wanneer een inrichting onmogelijk aan de nieuwe eisen kan gaan voldoen. Ook werden en worden er registers en risicokaarten ontwikkeld. Ook bij dit overzicht kan men stellen dat er positieve feedback relaties bestonden tussen deze ‘elementen van governance’. Zo is de rol van de provincies in de verdere ontwikkeling en uitvoering van het beleid heel stimulerend geweest en heeft het Vuurwerkbesluit een degelijk kader geschapen voor de regeling van opslag.

Tussen al deze veranderingen bestaan duidelijke *verbanden*. Zeker aanvankelijk namen die zeker de vorm aan van ‘*elkaar versterkende en vergemakkelijkende factoren*’. De erkenning van de ernst van het probleem van vuurwerkveiligheid kwam bijvoorbeeld op een moment dat het ministerie van VROM en zeker haar toenmalige minister Pronk op zoek leken naar een nieuwe binnenlandse urgentie. Terwijl de grote milieuvraagstukken vooral internationaal leken te spelen kwamen de binnenlandse vraagstukken de minister als verhoudingsgewijs onbelangrijk voor. Ambtenaren waarschuwden hem echter deze niet te verontachtzamen om de aansluiting met de Nederlandse burger niet te verliezen. In die zin kwam de vuurwerkproblematiek en in het kielzog ervan het vraagstuk van externe veiligheid ‘als geroepen’. Naast deze activiteit was het wellicht dezelfde vuurwerkcramp die ook internationaal de probleemperceptie zo had beïnvloed dat nu mogelijk bleek wat halverwege de jaren negentig nog door een eerder bewindspersoon als ondenkbaar werd beschouwd: dat andere landen - weliswaar schoorvoetend - meewerkten aan betere en uniforme regelgeving. Het beleidsnetwerk veranderde niet alleen van samenstelling maar ook van karakter. Dit komt tot uitdrukking in de ‘top down’ wijze waarop het Vuurwerkbesluit tot stand kwam. De relatie met de overname door VROM is hier tweeslachtig: aan de ene kant gaat het om een ministerie dat in de jaren negentig een grote staat van dienst had opgebouwd met ‘polderen’. Het lag ook niet aan VROM, maar aan Justitie dat eerdere pogingen tot zelfregulering vanuit de sector niet werden gehonoreerd met een overeenkomst. Aan de andere kant was de toenmalige minister niet onverdeeld gelukkig met al die convenanten. Wat waarschijnlijk de doorslag heeft gegeven is de grote mate van urgentie in de probleemperceptie en daarmee gepaard gaande druk van publiek en media, die snelle en ferme daden verwachtten. Op dit soort manieren grijpen veel van de aanvankelijke ontwikkelingen in elkaar. Latere veranderingen zijn meer te beschouwen als ‘*wederzijdse aanpassingen*’ waarmee de nieuwe situaties bij elk van de ‘elementen van governance’ geleidelijk beter op elkaar worden afgestemd. De resterende uitdaging is om te voorkomen dat de nieuwe aanpak zich beperkt tot de (overwegend) legale sector en de illegale handel niet de aandacht krijgt die ze verdient. Hoewel er op verschillende punten moest worden geconstateerd dat veel zaken nog in verdere verandering zijn, lijkt er geen

acute dreiging voor het verwateren van de aanpak van vuurwerkveiligheid. Nieuwe regels en actoren hebben de aanpak deels geïnstitutionaliseerd.

## 6. Conclusies/observaties

Het punt waar de theorieën nog het meest lijken te verschillen is de vraag of het bestaande beleid en beleidsproces 'evenwichtszoekend' is en dus alleen door impulsen van buitenaf zal kunnen veranderen (vergelijk het 'incrementalisme' en het 'netwerk-instrumenten model') of dat het eerder chaotisch is en dus - óók van binnenuit - aan constante verandering onderhevig (vergelijk het 'stromenmodel') dan wel na verloop van tijd zijn eigen tegenkrachten oproept (vergelijk het 'beleidsgeneraties model'). Het is in wezen ook de kern van de kwestie die Baumgartner en Jones probeerden te behandelen. Wat ons betreft zijn zij daar op uitstekende wijze in geslaagd. Het is niet het een of het ander, maar het een én het ander. Stabiliserende krachten en dus een zekere weerstand tegen verandering zijn regel, maar zichzelf versterkende en dus mogelijk grote veranderingen zijn een 'normale' en verklaarbare uitzondering. Een standpunt dat door Sabatier en Jenkins-Smith wordt ondersteund in het 'Advocacy Coalition Framework' Juist de wisselwerking tussen meerdere *externe* en *interne* factoren kan een dergelijk sneeuwbaaleffect verklaren. Daarbij lijkt de aandacht van massa media voor externe gebeurtenissen een steeds belangrijker interne factor die polarisering van een issue kan bevorderen.

Het is natuurlijk wel zaak om ingrijpende verandering, dat betekent verandering in policy beliefs/policy goals te onderscheiden van wat Sabatier change of secondary aspects noemt en neerkomt op veranderingen in programma's op basis van 'policy learning' en dat kan de specificatie van het programma en de instrument- en uitvoeringskeuzes betreffen (Howlett and Ramesh 1998: 39-40). Nu betreft onze casus een 'seismic shock'. For these extreme external events it first is necessary to enlarge the concept of paradigmatic change with the sub-category of change of policy sub-system configuration, the ACF predicts that in pluralist policy subsystems extreme shocks might be countered door de strijdbijl enige tijd te begaven en een grand coalition te vormen, om de risico's van de ontstane onzekerheid te delen met de opponenten. Polarisatie, daadkracht, en 'gevecht' worden ingeruild voor voorzichtigheid en 'middle of the road' incrementalisme. In our case we observed that the neo-corporatist system became fluid and developed towards a more pluralist policy subsystem for some time. Het 'polderen' wordt ingeruild voor een roep om daadkracht en verlies van hulpbronnen van een deel van het netwerk dat verlamd raakt. In both situation the change in policy sub-system configurations might over time terugveren.

Hoewel de tot nu toe behandelde theorieën verschillende accenten leggen en soms ook tot verschillende verwachtingen leiden, zijn er ook duidelijke overeenkomsten en sluiten de factoren die bij de ene theorie worden genoemd de factoren die de nadruk krijgen in een andere theorie meestal niet uit. Het is dan ook de vraag of de modellen concurreren of dat elk van hen een sediment betreft van de context waarin het model is ontstaan. Wij neigen naar de laatste interpretatie. Neemt niet weg dat sommige modellen die in een andere context ontwikkeld zijn overwegend slecht kunnen verklaren. Dit was in deze casus het geval met het Advocacy Coalition Framework welke niet geïnspireerd is door neo-corporatistische systemen. Het beleidsgeneratiemodel, 'verslikt' zich juist weer in dezelfde neo-corporatistische context door niet te onderkennen dat extreme externe schokken, 'rampen', leiden tot een roep om een sterke daadkrachtige overheid en daarmee het doorbreken van de



‘polderende’ neo-corporatistische beleidsprocessen. Iets wat in het Punctuated Equilibrium model zowel voor pluralistische als voor neo-corporatistische samenlevingen zeer adequaat beschrijft. Het faalt er echter weer in om de verschillende positieve en negatieve impulsen van een contextspecifieke uitwerking te voorzien, en daarmee leent het zich goed voor beschrijving maar kunnen er geen voorspellingen van afgeleid worden. Overigens faalt het ook geheel in in relatie tot kleine veranderingen, waarover het over de mechanismen weinig zegt. Het Advocacy Coalition Framework is daar redelijk adequaat in, zij het dat het tot voor kort nauwelijks andere dan Noord-Amerikaanse contexten beschrijft.

*Policy sub-system configurations*

Verschillen in contexten zijn uiteraard van belang voor zover zij relevant zijn voor beleidsverandering en de mechanismen waarlangs deze zich voltrekken. Al snel belandt de discussie dan in de kern van verschillende wijzen waarop er aan ‘governance’ vorm gegeven kan worden. De structuur waarin actoren functioneren is daarbij van belang. Deze is veelal door instituties ingegeven die bepalen hoeveel functionele of geografische schalen er in het beleidsproces te onderkennen, hoe actoren in netwerken horizontaal interacteren en hoe de interactie tussen de layers verloopt. Naast de structuur maakt de eerdere vergelijking tussen de pluriforme besluitvorming en neo-corporatistische besluitvorming al duidelijk dat ook opvattingen en waarden een rol spelen. en veranderingen door te voeren de beleidsprocessen en wijze waarop. Kortom policy sub-system configurations should be taken into account. Diverse typologieen zijn beschikbaar. Voorbeelden zijn Lulofs en Hoppe (2003 2005 2006) who expand the ACF to the other side of the Atlantic by a taxonomy die als dimensies the degree of strategic co-ordination between members of sub-sets of actors en the degree of shared policy beliefs among sub-sets of actors, Bressers (1993) and Bressers and O’Toole (1998) who present a taxonomy by the degree of interrelatedness and the degree of interwovenness of actors.

		Degree of strategic co-ordination between members of sub-sets of actors (Lulofs and Hoppe 2003 2005 2006) and/or the degree of interrelatedness (Bressers 1993, Bressers and O’Toole 1998)	
		High	Low
Degree of shared policy beliefs among sub-sets of actors (Lulofs and Hoppe 2003 2005 2006) and/or the degree of interwovenness (Bressers 1993, Bressers and O’Toole 1998)	High	Mature Advocacy Coalitions/ Networks (Pluralist PSS)	Stable Discourse Coalitions/ Network (Emerging Pluralist PSS)
	Medium	Mature Neo-Corporatist Coalition/Network (Neo-corporatist PSS)	Emerging Neo-Corporatist Coalition (Emerging Neo-corporatist PSS)
	Low	Resource dependency network	Issue networks

Table 1: Typology of policy subsystemsconfigurations.

Also Howlett and Ramesh (1995 1998) presented a related taxonomy of policy sub-systems configurations that, although some assumptions are quite different from ours since we start by the assumption that ‘governance’ blurred the boundaries between state and societal actors and Howlett and Ramesh do use the assumption that the distinction between state and societal actors still is of relevance. Of course we do not deny that it is of relevance, however our premises is that it is a sub-ordinate compared

to other relevant aspects. We seem to agree upon the assumption that at least four configurations of policy subsystems are of relevance for policy change models: pluralist network, neo-corporatist networks, resource dependency networks and issue networks.

## Bronvermelding

- Allison, G.T. (1971) *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Little, Brown and Co.
- Baumgartner, F.R., en B.D. Jones (1993) *Agendas and instability in American politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Braybrooke, D., en C.E. Lindblom (1970), *A strategy of decision*, New York: Free Press, (1<sup>st</sup> ed. 1963).
- Bressers, J.Th.A. (1983), *Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid*, Enschede: Universiteit Twente.
- Bressers, J.Th.A. (1993) Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze, in: *Beleidswetenschap*, jg. 7, nr. 4, pp. 309-330.
- Bressers, J.Th.A., en L.J. O'Toole, jr. (1998), The selection of policy instruments: A network-based perspective, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 3, No. 3, pp. 213-239.
- Bressers, J.Th.A. en S.M.M. Kuks (2001) Governance patronen als verbreding van het beleidbegrip, in: *Beleidswetenschap*, jg. 15, nr. 1, pp. 76-103.
- Bressers, J.Th.A. en S.M.M. Kuks (2003) What does "Governance" mean? From conception to elaboration, in: Hans Th. A. Bressers and Walter A. Rosenbaum (eds.) *Achieving sustainable development: The challenge of governance across social scales*, Westport: Praeger, pp. 65-88.
- Bressers, J.Th.A. (2004) Implementing sustainable development: how to know what works, where, when and how, in: William M. Lafferty (ed.) *Governance for Sustainable Development: The challenge of adapting form to function*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 284-318.
- Coenen, F.H.J.M. (1996) *De effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidspanning*, Enschede: Universiteit Twente.
- Cohen, M., J.G. March, J.P. Olsen (1972) A Cabbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative scienc Quarterly* 1972; 17: 1-25.
- Dente, B., P. Fareri and J.J. Ligteringen (1998) A theoretical framework for case study analysis, in: Dente, Fareri and Ligteringen (eds.), *The waste and the backyard*, Dordrecht: Kluwer, pp. 197-223.
- Eberg, J., en H. van de Graaf (2000) De meerwaarde van makelaarschap: Over innovatie in beleidsmanagement, in: *Beleidswetenschap*, jg. 14, nr. 4, pp. 359-380.
- Fenger, H.J.M., en P-J. Klok (1998) *Interdependency, beliefs and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework*, paper workshop Universiteit Twente.

- Kalders, P. (2000) Verleden en toekomst van het onderzoek naar 'beleid en tijd', in: *Beleidswetenschap*, jg.14, nr. 2, pp. 152-174.
- Kingdon, J. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Harper Collins, (1st ed. 1984).
- Klinken, J. van (2001) Echo Culemborg was snel verstomd, in: *Reformatoisch dagblad*, 4(26).
- Knap, K. (01-03-2001) Vuurwerkbranche wist van onjuiste indeling  
<http://www.nrc.nl/Wz/Lab/Enschede/010301-d.html>
- Kuks, S.M.M. (2004) *Water governance and institutional change*, Enschede: Universiteit Twente.
- Ligteringen, J.J. (1999) *The feasibility of Dutch environmental policy instruments*, Enschede: Univrsiteit Twente.
- Lindblom, C.E. (1959) The science of 'muddling trough', in: *Public administration Review*, pp. 74-88.
- Lulofs, K.R.D. and R. Hoppe (2003) *ACF on the other side of the Atlantic: A review of European Research*, CSTM Studies and Reports, SR 178, Enschede, University of Twente.
- Lulofs, K.R.D. (2002 ) *Evolution of Social Security in a Weak Welfare State. Thirty years of reform analyzed by the heart of the Advocacy Coalition Framework*, CSTM Studies and Reports, SR 177, Enschede, University of Twente.
- Lulofs K.R.D. and R. Hoppe (2005), ....
- Lulofs, K.R.D., J.Th.A. Bressers and A. Boeren (2005), ....
- Lulofs, K.R.D. and R. Hoppe (2006), .....
- Majone, G. (1976) Choice among instruments for pollution control, in: *Policy Analysis*, pp. 589-613.
- Ostrom, E. (1999) Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework, in: Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview, pp. 35-72.
- Pressman, J.L., and A. Wildavsky (1973) *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Ridder, K. de, en R. Kempkers (2002) Inertie en aanpassing, in: *Beleidswetenschap*, jg. 16, nr. 3, pp. 236-258.
- Sabatier, P.A. (1988) An Advocacy Coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, Vol. 21, pp. 129-168.

- Sabatier, P.A. (1991) Toward better theories of the policy process, in: *Political Science and Politics*, pp. 147-156.
- Sabatier, P.A., and H.C. Jenkins-Smith (1993) *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder: Westview, 1993.
- Sabatier, P.A., en H.C. Jenkins-Smith (1999) The advocacy coalition framework: An assesment, in: Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview, pp. 117-168.
- Scholten, P.W.A., en A. Timmermans (2004) Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid: Een theoretische analyse van beleidsdynamiek, in: *Beleidswetenschap*, jg. 18, nr. 1, pp. 3-30.
- Simon, H.A. (1997) *Administrative behavior*, New York: Free Press, (1st ed 1945).
- TNO Prins Maurits Laboratorium (2001) *Richtlijnen voor de opslag en bewerking van vuurwerk* (TNO rapport 2001-C73). Rijswijk.
- True, J.L., B.D. Jones and F.R. Baumgartner (1999) Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking, in: P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview, pp. 97-115.
- Vliegende brigade Vuurwerk (2003) Jaarverslag 2003. Den Haag.
- Vries, M.S. de (1999) Het idee van beleidsgeneraties: Een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering, in: *Beleidswetenschap*, jg. 13, nr. 3, pp. 207-231.
- Zahariadis, N. (1999) Ambiguity, time, and multiple streams, in: Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview, pp. 73-93.