

# Een bestuurskundige kijk op het Q-koortsbeleid

Een onderzoek naar de oorzaak van de beleidsverandering  
rondom de Q-koorts

Lieke van de Camp

E.J.G.vandeCamp@students.uu.nl

Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Leerkring Governance, democratie en verantwoording

Scriptiebegeleider: A. M. B. Michels

april 2011





## **Voorwoord**

Ongeveer vijf maanden geleden startte de leerkring Governance, Democratie en Verantwoording. Met nog geen enkel idee over een onderwerp voor mijn bachelorscriptie, las ik de studiehandleiding door. In één van de onderwijsbijeenkomsten zou aandacht besteed worden aan het bestuurlijk proces rondom de Noord-Zuidlijn. Dit zette mij aan het denken; welke casus heeft mij op bestuurlijk vlak de afgelopen jaren verbaasd? Vrijwel meteen kwam de beleidsverandering omtrent Q-koorts in me op! Vanaf het begin heb ik de ontwikkelingen rondom de Q-koorts op de voet gevolgd. Op een gegeven moment kwam er een omslag in het beleid. Deze beleidsverandering fascineerde mij; wat was de oorzaak van deze plotselinge beleidsverandering? Het onderzoek naar de beleidsverandering rondom Q-koorts was een feit. Achteraf gezien had ik geen beter onderwerp kunnen kiezen. Door mijn voorliefde voor zowel Gezondheidszorg als Landbouw, heeft het onderwerp Q-koorts mij geen moment verveeld. Daarnaast ben ik geboren en getogen in Megen. Dit dorpje in Noord-Brabant ligt in het hart van het Q-koortsgebied, waardoor ik als onderzoeker letterlijk en figuurlijk dicht bij de bron zat.

Maanden van hard werken hebben geresulteerd in deze scriptie over de oorzaak van de plotselinge verandering in het Q-koortsbeleid. Ik ben trots op het resultaat. Een resultaat dat er zonder de hulp van een aantal mensen nooit was geweest. Daarom bij deze een woord van dank aan hen. Allereerst mijn scriptiebegeleider Ank Michels voor haar feedback en de vele tips. Tevens wil ik Sebastiaan Steenman bedanken, hij heeft mij in de beginfase van het onderzoek het zetje in de goede richting gegeven. Tot slot wil ik al mijn respondenten bedanken. Ik ben erg dankbaar voor de tijd die zij vrij hebben gemaakt om mij te woord te staan en mee te werken aan dit onderzoek. Ook het enthousiasme van de respondenten gaf me steeds weer energie om door te gaan. Nogmaals heel erg bedankt!

Veel plezier bij het lezen van deze scriptie!

Lieke van de Camp

Megen, april 2011

## Samenvatting

Op 9 december 2009 maken de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) bekend dat alle drachtige dieren op de met Q-koorts besmette bedrijven geruimd moeten worden. Deze beslissing duidt op een beleidsverandering omdat een maatregel waarvan het effect niet duidelijk was daarvoor als buitenproportioneel werd beschouwd. Het doel van dit onderzoek is daarom om deze plotselinge beleidsverandering te verklaren.

Het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) wordt in dit onderzoek gebruikt om de beleidsverandering rondom Q-koorts te verklaren. Het uitgangspunt van de theorie is dat een verandering van waarden van leden uit een coalitie de oorzaak is van een beleidsverandering. Leden uit een coalitie delen een geheel aan opvattingen en beleidsvoorkeuren, dit wordt een 'belief system' genoemd. Er zijn twee factoren die een verandering van het 'belief system' kunnen veroorzaken: externe gebeurtenissen en beleidsleren. Een verandering van het 'belief system' kan tot een verschuiving van het machtsevenwicht leiden, waardoor er een beleidsverandering tot stand kan komen.

Ook de beleidsverandering rondom Q-koorts kan met deze twee factoren voor beleidsverandering verklaard worden. De eerste factor bestaat uit externe gebeurtenissen van buiten het beleidssubstelsysteem. De eerste externe gebeurtenis is een verschuiving in de publieke opinie. De toenemende druk vanuit de publieke opinie vormt een mogelijke verklaring voor de verschuiving in het machtsevenwicht. De tweede externe gebeurtenis is de wisseling van commissarissen van de Koningin in Noord-Brabant. De druk vanuit de provincie om de Q-koorts aan te pakken zou zijn toegenomen met het aantreden van de nieuwe commissaris van de Koningin. De laatste externe gebeurtenis is de invloed uit een ander subsysteem. De aandacht voor de Mexicaanse Griep zou de Q-koorts naar de achtergrond hebben gedrukt. Toen de piek rond deze griep voorbij was, kwam de Q-koorts (weer) in beeld en daarmee vormt deze externe gebeurtenis een mogelijke verklaring voor de beleidsverandering. De tweede factor voor beleidsverandering is beleidsleren. Voortschrijdend inzicht zou een verandering in het 'belief system' van de Landbouwcoalitie veroorzaakt hebben, waardoor de beleidsverandering rondom Q-koorts in gang is gezet.

# Inhoudsopgave

---

<b>Voorwoord</b> .....	<b>1</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>5</b>
1.1 Probleemstelling.....	7
1.2 Casusbeschrijving.....	10
1.3 Relevantie .....	10
1.4 leeswijzer .....	11
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>12</b>
2.1 Advocacy Coalition Framework (ACF) .....	12
2.1.1 Het beleidssubstelsiem.....	12
2.1.2 Advocacy coalitions .....	14
2.1.3 Externe factoren.....	16
2.1.4 Beleidsleren .....	17
2.2 Kritiek op het Advocacy Coalition Framework .....	18
2.3 Conclusie.....	18
2.3.1 Operationalisatie belangrijkste begrippen.....	20
<b>3. Methode van onderzoek</b> .....	<b>22</b>
3.1 Methoden en technieken kwalitatief onderzoek .....	22
3.1.1. Document analyse .....	23
3.1.2. Interview.....	24
3.2 Betrouwbaarheid.....	27
3.3 Validiteit.....	28

<b>4. Het Q-koortsbeleid .....</b>	<b>29</b>
<b>5. De beleidsverandering.....</b>	<b>32</b>
<b>6. Verschuiving van het machtsevenwicht .....</b>	<b>35</b>
6.1 Coalities in het beleidssysteem .....	35
6.2 Verandering ‘belief system’ .....	37
<b>7. Factoren voor beleidsverandering.....</b>	<b>40</b>
7.1 Externe gebeurtenissen.....	40
7.1.1 Verschuivingen in publieke opinie.....	40
7.1.2 Bestuurswisselingen .....	44
7.1.3 Invloeden uit andere beleidssystemen.....	45
7.2 Beleidsleren .....	47
<b>8. Conclusie .....</b>	<b>49</b>
8.1 De beleidsverandering.....	50
8.1.1 Externe gebeurtenissen.....	51
8.1.2 Beleidsleren .....	53
8.1.3 Beantwoording hoofdvraag.....	53
8.2 Discussie .....	54
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 1: Respondentenlijst .....</b>	<b>60</b>

## 1. Inleiding

*“Het Q-koortsbeleid van de regering is een tragedie van treuzelen en marchanderen met de volksgezondheid. Een drama voor burgers en boeren”*

(Q-koorts debat in de Tweede Kamer, 12-01-2011)

Henk van Gerven, Tweede Kamerlid voor de SP.

Bovenstaand citaat illustreert de verontwaardiging van de Tweede Kamer over de aanpak van de Q-koorts door de overheid. Op verzoek van de regering heeft commissie Van Dijk de Q-koorts uitbraak vanaf 2005 tot mei 2010 geëvalueerd (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 4). De commissie evalueerde de historische gebeurtenissen en de genomen maatregelen rondom de Q-koorts met de kennis van nu. De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hadden doortastender kunnen én moeten optreden tijdens de uitbraak van de Q-koorts, zo concludeert de Evaluatiecommissie (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 94). Het kritisch rapport gaf aanleiding voor een heftig en emotioneel debat in de Tweede Kamer, waarin Marianne Thieme de overheid “dood door schuld” verweet (NOS, 17-01-2011). Edith Schippers minister van VWS raakte zichtbaar geëmotioneerd en bestempelde het verwijt als “onfatsoenlijk en buiten alle proporties”. Schippers benadrukte dat er door het vorige kabinet naar eer en weten is gehandeld (volkskrant, 1-11-2010). Ondanks deze gewetensvolle handelingen concludeert de commissie dat mogelijke maatregelen om de Q-koorts te bestrijden lange tijd onvoldoende ontwikkeld en uitgewerkt zijn (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 94).

Door het uitblijven van maatregelen werd de Q-koorts epidemie elk jaar groter. In 2005 en 2006 werden de eerste abortusproblemen op een aantal grote geitenbedrijven in Nederland geconstateerd. Het ministerie van LNV was op de hoogte van het feit dat deze abortussen worden veroorzaakt door de *Coxiella burnetii* bacterie (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 34). In 2007 wordt er in Noordoost Brabant een uitzonderlijk hoog aantal patiënten met longklachten gemeld, na onderzoek blijkt dat deze longklachten worden veroorzaakt door Q-koorts (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 35). In het voorjaar van 2008 breekt de Q-koorts opnieuw uit, de uitbraak is met 1000 patiënten aanzienlijk groter dan in 2007 (RIVM,

Clb &EPI). Eind 2008 worden er door de ministeries van LNV en VWS extra hygiëne adviezen opgesteld en wordt er begonnen met vrijwillige vaccinatie op grote melkschapen- en melkgeitenbedrijven (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 46). Deze maatregelen blijken niet voldoende want in 2009 bereikt de Q-koorts epidemie met ruim 2300 patiënten haar hoogtepunt (zorgbelang-brabant, 1-2-2011). Dit is een meer dan een verdubbeling van het aantal patiënten het jaar daarvoor. Onderstaand schema geeft een goed beeld van het verloop van de Q-koorts epidemie onder mensen. Het aantal sterfgevallen per jaar geeft een vertekend beeld. Bij de sterfgevallen die in 2010 en 2011 gemeld zijn was sprake van chronische Q-koorts waarbij de infectie in voorgaande jaren was opgelopen. Bij de patiënten die zijn overleden aan de Q-koorts was tevens sprake van onderliggende medische problematiek (RIVM, 23-03-2011).

	<b>Totaal aantal meldingen per kalenderjaar</b>	<b>Aantal sterfgevallen bekend bij het RIVM</b>
2011	21	1
2010	506	11
2009	2354	6
2008	1000	1
2007	168	0

(RIVM)

In december 2009 komt de bestuurlijke activiteit in een stroomversnelling. Specialisten zeggen in de media dat er onnodig veel Q-koorts patiënten zijn doordat economische belangen voorrang hebben op de belangen van de volksgezondheid (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 57). Op woensdag 9 december wordt het besluit bekend gemaakt dat alle drachtige melkgeiten en melkschapen op besmette bedrijven worden geruimd, ook als zij zelf gezond zijn. Daarnaast komt er een uitbreidings- en fokverbod (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 58).

Q-koorts wordt veroorzaakt door de *Coxiella burnetii* bacterie (RIVM, 17-01-2011). De ziekte is voor het eerst beschreven in 1935 en werd toen de 'query-fever' (vraagteken-koorts) genoemd, omdat de oorzaak van de ziekte destijds onbekend was (evaluatiecommissie Q-



koorts, 29-01-2011). Q-koorts is zoönose, een infectieziekte die overdraagbaar is van dier op mens. De voornaamste oorzaak van besmetting bij de mens vindt plaats door het inademen van besmette stofdeeltjes (RIVM, 17-01-2011). Tijdens de lammerperiode van februari tot en met mei is de kans op besmetting het grootst omdat vooral het vruchtwater en de moederkoek van besmette dieren grote hoeveelheden bacteriën bevatten. Ook in melk, mest en urine kunnen bacteriën zitten maar in minder grote hoeveelheden (RIVM, 17-01-2011). Het is moeilijk om Q-koorts te herkennen omdat er in de meeste gevallen griepachtige verschijnselen optreden. De ziekte kan in korte tijd echter ook ernstige klachten veroorzaken zoals heftige hoofdpijn, hoge koorts en een longontsteking met droge hoest en pijn op de borst. De bacterie kan zelfs een leverontsteking veroorzaken. Soms leidt Q-koorts tot een chronische infectie. Bij hartpatiënten, patiënten met een afweerstoornis en zwangere vrouwen is de kans op chronische infectie groter dan bij gezonde mensen (RIVM, 17-01-2011).

## **1.1 Probleemstelling**

Eind december 2009 worden verschillende maatregelen genomen om Q-koorts te bestrijden, waardoor het beleid in een stroomversnelling komt. De ziekte was al langer bekend bij de overheid en de betrokken instanties, maar toch werden er lange tijd geen drastische maatregelen genomen om de ziekte te bestrijden. De langdurige besluitenloosheid maakt de draconische maatregelen die begin december 2009 genomen worden extra opvallend. Het doel van het onderzoek is daarom verklaren wat de oorzaak is van deze plotselinge beleidsverandering.

De doelstelling leidt tot de volgende centrale vraagstelling:

***Hoe is de beleidsverandering omtrent Q-koorts te verklaren?***

De hoofdvraag wordt beantwoord met behulp van deelvragen. Er zijn twee type deelvragen, theoretische en empirische. De theoretische deelvragen worden in het theoretisch kader beantwoord. De theorie vormt vervolgens een opmaat voor het formuleren van empirische deelvragen. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het 'Advocacy Coalition Framework' van P. A. Sabatier (2007) om plotselinge beleidsverandering te verklaren.

De eerste theoretische deelvraag is:

*1. Wat houdt het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) in?*

Het model van Sabatier is wereldwijd een van de meest gebruikte theorieën om stabiliteit en verandering van overheidsbeleid te analyseren (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 182).

Volgens het ACF ontstaat er altijd beleidssubstelsysteem rond een bepaald maatschappelijk vraagstuk. In dit subsysteem staan er minstens twee 'advocacy coalitions' tegenover elkaar. In het theoretisch kader wordt antwoord gegeven op deze vraag, door het model van beleidsverandering en de daarbij horende begrippen verder toe te lichten.

De tweede theoretische deelvraag luidt:

*2. Wat kan op grond van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) geconcludeerd worden over mogelijke oorzaken van een beleidsverandering?*

Het machtsevenwicht tussen de verschillende coalities bepaalt de stabiliteit van het gevoerde beleid. Een verschuiving in het machtsevenwicht tussen de coalities kan leiden tot verandering in beleid (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 183). Er zijn verschillende oorzaken waardoor er een verschuiving in het evenwicht tussen coalities plaats kan vinden. Deze oorzaken zullen in het theoretisch kader nader toegelicht worden en vormen de basis voor de empirische deelvragen.

De empirische deelvragen zijn onder te verdelen in context beschrijvende deelvragen en deelvragen die meer verklarend van aard zijn. De eerste twee empirische deelvragen geven achtergrondinformatie die relevant is voor het onderzoek naar de beleidsverandering rondom Q-koorts en zijn daarmee beschrijvend van aard. Met name het antwoord op de laatste drie empirische deelvragen geeft een mogelijke verklaring voor de beleidsveranderingen rondom de Q-koorts.

De eerste empirische deelvraag luidt:

*1. Wat hield het Q-koorts beleid in?*

Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk vier en geeft een beeld van de ontwikkeling van het Q-koorts beleid in Nederland vanaf 2005 tot op heden.

De tweede empirische deelvraag luidt:

*2. Uit welke besluiten bestond de beleidsverandering?*

Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk vijf en beschrijft de beleidsverandering. Het is belangrijk om te weten wat de beleidsverandering inhoudt, voordat er gezocht wordt naar een verklaring voor de beleidsverandering.

De derde empirische deelvraag luidt:

*3. Uit welke coalities bestaat het beleidssysteem?*

Deze deelvraag is aan de hand van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) geformuleerd en wordt in hoofdstuk zes beantwoord. Een goed beeld van de betrokken coalities is noodzakelijk om een eventuele verschuiving in het machtevenwicht aan het licht te brengen.

De vierde empirische deelvraag luidt:

*4. In welke coalitie is een wijziging opgetreden in het 'belief system'?*

Zoals uit de theorie zal blijken vormt een wijziging in het 'belief system' van een coalitie de opmaat naar een beleidsverandering. Het is voor dit onderzoek dus essentieel om te weten van welke coalitie het 'belief system' gewijzigd is. Zodra duidelijk is welke verandering een bepaald 'belief system' heeft ondergaan, kunnen de factoren die deze wijziging in opvattingen en beleidsvoorkeuren veroorzaakt heeft opgespoord worden. Deze vierde empirische deelvraag wordt net als de vorige empirische deelvraag in hoofdstuk zes beantwoord.

De vijfde empirische deelvraag luidt:

*5. Welke factoren hadden invloed op de beleidsverandering?*

Ook deze empirische deelvraag komt voort uit de theorie van beleidsverandering. De theorie en aanvullende stukken geven enkele factoren die een beleidsverandering mogelijk kunnen verklaren. De factoren die volgens de resultaten ook daadwerkelijk van invloed zijn geweest op de beleidsverandering rondom Q-koorts worden in hoofdstuk zeven besproken.

De verklaring van de beleidsverandering rondom Q-koorts wordt met name door de laatste drie empirische deelvragen gegeven. Deze deelvragen geven dan ook gezamenlijk antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek.

## **1.2 Casusbeschrijving**

Dit onderzoek is een enkelvoudige casestudie, waarin één casus wordt onderzocht. Het startpunt van het onderzoek was een persoonlijke fascinatie over de beleidsontwikkelingen rondom de Q-koorts. Het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) bleek goed toepasbaar op deze casus en zo heeft het onderzoek vorm gekregen. In deze paragraaf wordt toegelicht wat deze casus zo interessant maakt voor een onderzoek naar beleidsveranderingen.

De beleidsverandering rondom Q-koorts is een extreem voorbeeld van het onderzoeksfenomeen (Van Thiel, 2007, p. 101). De beleidsverandering rondom Q-koorts is een uiterst geschikte casus voor dit onderwerp omdat het moment van de plotselinge beleidsverandering kort en goed aantoonbaar is. Er is geen mooier voorbeeld dat in korte tijd zo'n grote omslag in beleid laat zien. In december 2009 werden er ineens draconische maatregelen genomen die voor die tijd uitgesloten werden. Over deze maatregelen en de vraag waarom ze niet eerder genomen zijn ontstond veel ophef. Tot op de dag van vandaag is er geen duidelijke verklaring voor de ontwikkelingen die in december 2009 plaats vonden. Het doel van deze casestudy is dan ook om de beleidsverandering te verklaren met behulp van 'Advocacy Coalition Framework' (ACF).

## **1.3 Relevantie**

In dit onderzoek wordt impliciet ook onderzocht waarom maatregelen om de Q-koorts te bestrijden lang uitbleven. Dit is maatschappelijk relevant omdat het kan voorkomen dat het zich in de toekomst weer zo iets voordoet. Door het lang uitblijven van een goede bestrijding van Q-koorts is de volksgezondheid in gevaar gekomen. Duizenden mensen raakte besmet met de Q-koorts bacterie die door de lucht wordt verspreid (NOS, 26-11-2010). Het aantal doden als gevolg van Q-koorts is inmiddels gestegen tot negentien (RIVM, 23-03-2011). Daarnaast zijn er 43.200 dieren geruimd, waarvan een groot gedeelte niet besmet was (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 62). Lering trekken uit deze casus moet voorkomen dat de volksgezondheid door een dergelijke situatie nogmaals in gevaar komt en het moet voorkomen dat er in de toekomst nog een keer zoveel dieren geruimd moet worden.

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat het inzicht geeft in plotselinge beleidsveranderingen. De theorie laat zien dat het machtsevenwicht tussen verschillende

coalities invloed heeft op beleidsvorming. Verschillende factoren kunnen het machtsevenwicht verstoren met een eventuele beleidsverandering tot gevolg. De wetenschappelijke relevantie wordt vergroot doordat de invloed van verschillende factoren op het machtsevenwicht tussen verschillende coalities in een subsysteem niet uniek is voor deze casus. De invloeden die het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) en aanvullende literatuur onderscheiden, kunnen ook verklarend werken voor beleidsveranderingen op andere terreinen.

#### **1.4 leeswijzer**

In hoofdstuk twee wordt de theorie die in dit onderzoek centraal staat uitgebreid besproken. Hierbij wordt antwoord gegeven op de twee theoretisch deelvragen. In hoofdstuk drie wordt de methode van dit onderzoek besproken. Onderwerpen als methode en technieken en betrouwbaarheid en validiteit komen hier aan bod. Het Q-koortsbeleid wordt beschreven in hoofdstuk vier, dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de eerste empirische deelvraag. In hoofdstuk vijf wordt de beleidsverandering vervolgens uitgebreid beschreven, waarmee de tweede empirische deelvraag beantwoord wordt. Hoofdstuk zes geeft allereerst een beeld van de coalities uit het subsysteem (derde empirische deelvraag) en beantwoord vervolgens de vierde empirische deelvraag over de wijziging in het 'belief system' van een van de coalities. In hoofdstuk zeven wordt de vijfde empirische deelvraag beantwoord door de factoren die volgens de theorie invloed hebben gehad op de beleidsverandering uitgebreid te bespreken. Het concluderend hoofdstuk acht geeft tot slot antwoord op de hoofdvraag, waarna nog een paragraaf met daarin de discussie volgt.

## **2. Theoretisch kader**

In dit hoofdstuk worden de theoretische deelvragen beantwoord. De 'Advocacy Coalition Framework (ACF) van Sabatier wordt allereerst globaal besproken. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op verschillende onderdelen van de theorie zoals het beleidssubstysteem met daarin de verschillende coalities, externe factoren en beleidsleren. Ook de kritiek op het ACF komt aan bod. Tot slot worden er conclusies getrokken die de opstap vormen voor het beantwoorden van de empirische deelvragen.

### **2.1 Advocacy Coalition Framework (ACF)**

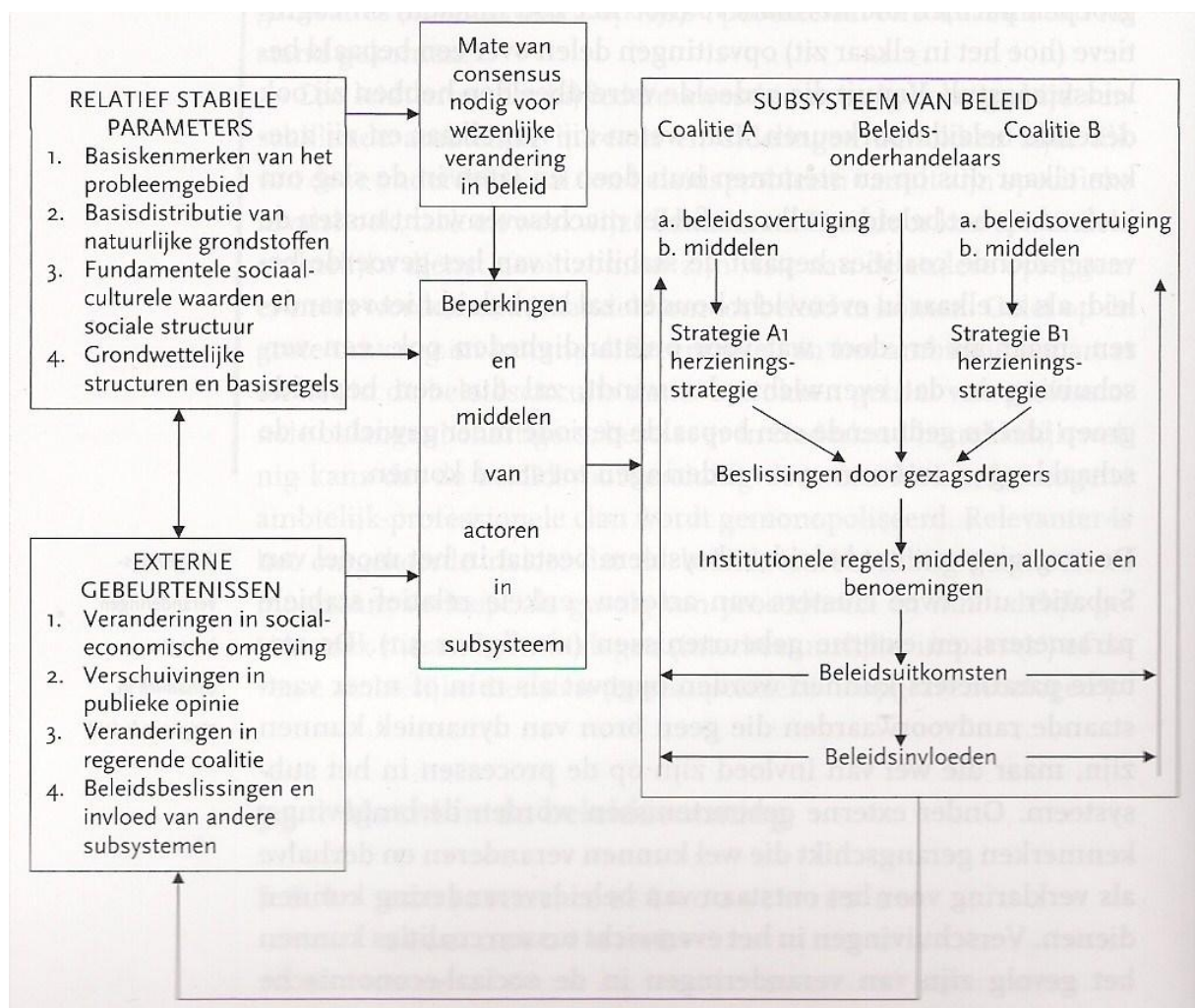
Volgens Heclo (1974) is beleidsverandering het gevolg van zowel grote sociale, economische en politieke veranderingen als van de strategische interactie tussen mensen binnen een beleidsgemeenschap waarbij zowel de strijd om macht als het streven naar meer kennis als middel dienen om het beleidsprobleem aan te pakken (p. 284-285). In navolging van deze theorie heeft Sabatier een model van beleidsverandering ontwikkeld. De belangrijkste bijdrage van het Advocacy Coalition Framework (ACF) is het inzicht dat niet belangen maar beleidsideeën en -overtuigingen een belangrijke verklarende factor kunnen zijn voor een beleidsveranderingsproces (Sabatier, 1988, p. 142). Het doel van het ACF is om beleidsveranderingen empirisch te verklaren door de verhouding tussen concurrerende 'advocacy coalitions' te bestuderen (Fischer, 2003, p. 95). Er is in de afgelopen jaren een aanzienlijke hoeveelheid literatuur ontstaan over het Advocacy Coalition Framework (ACF); de theorie van Sabatier is volgens velen een verbetering ten opzichte van eerdere theorieën over beleidsverandering (Bennet & Howlett, 1992, p. 287).

#### **2.1.1 Het beleidssubstysteem**

Het model van beleidsverandering bestaat uit verschillende onderdelen die met elkaar in verbinding staan. Een beleidsverandering treedt op in het beleidssubstysteem. Subsystemen bevatten doorgaans een grote en diverse groep actoren. De actoren zijn onder te verdelen in concurrerende coalities. In een beleidssubstysteem staan er meestal twee 'advocacy coalitions' min of meer tegenover elkaar. De coalities delen normatieve en cognitieve opvattingen over een bepaald beleidsvraagstuk. Door die gedeelde opvattingen hebben actoren uit deze coalities dezelfde beleidsvoorkeuren. In een 'advocacy coalition' zitten

mensen met allerlei verschillende functies, zoals politici, ambtenaren, belangengroepen, wetenschapper, adviesorganen, 'denktanks' en journalisten (Sabatier, 1988, p. 131).

Het uitgangspunt van de theorie is dat veranderende waarden van coalitieleden de oorzaak zijn van een beleidsverandering (Bennet & Howlett, 1992, p. 287). De stabiliteit van het gevoerde beleid is afhankelijk van het machtsevenwicht tussen de verschillende coalities. Als ze elkaar in evenwicht houden zal het beleid niet veranderen maar als er een verschuiving in het machtsevenwicht tussen de coalities plaats vindt kan dit leiden tot een beleidsverandering. Een bepaalde groep ideeën krijgt dan gedurende een bepaalde periode de overhand (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 183).



(Sabatier & Weible, 2007, p. 196)

De beleidsovertuiging zal bepalen in welke richting de coalitie het regeringsbeleid probeert te bewegen, maar het vermogen om dat te doen hangt af van de beschikbare middelen van actoren in een subsysteem. De middelen die bijdragen aan invloed om beleid te veranderen zijn onder andere geld, expertise, aantal aanhangers en wettelijke bevoegdheid. Tussen de conflicterende partijen staat vrijwel altijd een bemiddelende partij, hier aangeduid als beleidsonderhandelaars. Deze partij zorgt ervoor dat het politieke conflict binnen aanvaardbare grenzen blijft en streeft naar een redelijke oplossing voor het probleem. De rol van beleidsonderhandelaar is vaak weggelegd voor het hoofd van de uitvoerende macht. De conflicterende coalities ontwikkelen ieder een strategie met daarbij horende instrumenten om het beleid te beïnvloeden (Sabatier & Weible, 2007, p. 189-210).

### **2.1.2 Advocacy coalitions**

Sabatier beschrijft een beleidssubsysteem als een netwerk van individuen uit verschillende publieke en private organisaties die actief betrokken zijn bij het beleidsproces in een bepaald domein. Belanghebbenden vormen een coalitie op grond van gedeelde opvattingen en beleidsvoorkeuren over een bepaald beleidsvraagstuk. In een coalitie gaat een verscheidenheid aan actoren een samenwerkingsverband met elkaar aan (Zafonte & Sabatier, 1998, p. 477). De gedeelde opvattingen en beleidsvoorkeuren zorgen ervoor dat een coalitie een stabiele eenheid vormt die nauwelijks van samenstelling verandert. Naast gedeelde overtuigingen heeft onderlinge afhankelijkheid ook invloed op de wens of de noodzaak om samen te werken (Fenger & Klok, 2001, p. 160). Een beleidssubsysteem bestaat uit minstens twee 'competing advocacy coalitions', die rond een bepaald vraagstuk verschillende belangen behartigen. De concurrerende coalities proberen hun voorkeuren te vertalen in beleid. Om succesvol te zijn is het belangrijk om bondgenoten te zoeken. Daarnaast wordt er in een coalitie kennis gedeeld en worden er strategieën ontwikkeld. De angst om van tegenstanders te verliezen, motiveert actoren om een bondgenootschap te sluiten en samen te werken met actoren die dezelfde beleidsvoorkeuren hebben (Sabatier & Weible, 2007, p. 196). De samenstelling van een coalitie verschilt per beleidsdomein. Actoren kunnen bij het ene onderwerp in een coalitie samenwerken terwijl ze bij een ander onderwerp lijnrecht tegenover elkaar staan.



De leden van een coalitie hebben verschillende achtergronden maar ze delen hun opvattingen en beleidsvoorkeuren over een bepaald beleidsdomein (Hajer, 1995, p. 66). Zo'n groep ideeën die alle actoren uit de coalitie delen wordt een 'belief system' genoemd. Door een gedeeld 'belief system' hebben actoren uit deze coalities dezelfde beleidsvoorkeuren. In dit 'belief system' zijn drie niveaus van ideeën te onderscheiden; de diepe kern, de beleidskern en de secundaire aspecten (Sabatier, 2007, p. 194-196).

Fundamentele normen en werkelijkheidsaannamen die de kern van de levensfilosofie van mensen markeren worden de 'diepe kern' genoemd. De 'diepe kern' is het meest abstracte niveau. Ideeën uit de diepe kern worden door heersende discoursen gevormd (Hajer, 2000, p. 17). Discoursen zijn een geheel van samenhangende ensembles van ideeën en concepten die in een bepaalde discussie terugkomen. Door strategisch gedrag van allerlei actoren zijn ze aan verandering onderhevig (Hajer, 2000, p. 19). Coalities uit een beleidssubstelsysteem worden ook wel discourscoalities genoemd omdat de door de coalitieleden gedeelde ideeën uit de diepe kern gevormd worden door heersende discoursen. Een discourscoalitie is een groep maatschappelijke actoren die hun gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt, structureert en in stand houdt (Hajer, 1989, p. 250). Het tweede niveau van ideeën wordt de 'beleidskern' genoemd. De beleidskern wordt gevormd door het geheel van inhoudelijke en strategische inzichten ten aanzien van een bepaald beleidsdomein. De ideeën uit de 'beleidskern' verwerklijken de opvattingen uit de diepe kern. Het minst abstracte niveau van ideeën betreft de 'secundaire aspecten'; dit zijn ideeën over praktische uitvoeringsaspecten van het beleid (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 184).

Ideeën over wat de beste manier van handelen is worden omgezet in praktische zaken die deze beste manier van handelen verwezenlijken (John, 2000, p. 145).

De stabiliteit van de visies uit een 'belief system' is groter naarmate het niveau van ideeën abstracter is. De levensfilosofie van mensen is over het algemeen stabiel daar waar ideeën over de manier waarop problemen uit een bepaald beleidsdomein aangepakt moeten worden nog wel eens kunnen wijzigen. Verandering in beleidsvisies zijn dus minder waarschijnlijk bij ideeën uit de 'diepe kern' en de 'beleidskern' dan bij ideeën over de 'secundaire aspecten'.

Het uitgangspunt van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) is dat een verandering in het 'belief system' van leden uit een coalitie de oorzaak is voor een verschuiving in het machtsverwicht tussen verschillende coalities in een beleidssubstelsysteem (Bennet & Howlett, 1992, p. 287). Een verschuiving in het evenwicht tussen coalities kan vervolgens tot een beleidswijziging leiden. Er zijn twee manieren waarop een 'belief system' en daarmee ook een beleid kan veranderen: door externe factoren en door beleidsleren.

Op het gebied van beleidsveranderingen wordt er onderscheid gemaakt tussen grote en kleine beleidsveranderingen. Een grote beleidsverandering volgt op een verandering van een deel ideeën uit de diepe kern van een 'belief system' en een kleine beleidsverandering volgt op een verandering in de 'secundaire aspecten' van een 'belief system'. Volgens het ACF kunnen ideeën uit de 'diepe kern' alleen veranderen door grote storingen van buiten het beleidssubstelsysteem. 'Secundaire aspecten' veranderen daarentegen makkelijk en daarmee zijn deze aspecten gevoeliger voor beleidsleren (Sabatier & Weible, 2007, p. 198).

Beleidsleren vindt binnen het substelsysteem plaats. Samengevat concludeert het ACF dat grote beleidsveranderingen het gevolg zijn van storingen van buiten het beleidssubstelsysteem en dat kleine beleidsveranderingen het gevolg zijn van beleidsleren. Deze twee factoren voor beleidsverandering worden in de volgende paragrafen apart behandeld.

### **2.1.3 Externe factoren**

Externe factoren kunnen de waarden van coalitieleden en de verschuiving van de balans tussen betrokken coalities zodanig beïnvloeden dat er een grote beleidsverandering optreedt. Het ACF onderscheidt twee groepen exogene variabelen. Beide groepen hebben invloed op de beperkingen en middelen van actoren in het substelsysteem. De ene groep exogene variabelen betreft vier relatief stabiele parameters; basiskenmerken van het probleemgebied, basisdistributie van natuurlijke grondstoffen, fundamentele sociaal-culturele waarden en sociale structuur en tot slot de grondwettelijke structuren en basisregels. Het is moeilijk om deze factoren te veranderen en daarom worden ze door actoren vrijwel nooit gebruikt als onderdeel voor strategisch gedrag. De factoren kunnen echter wel van invloed zijn op processen in het substelsysteem (Sabatier, 2007, p. 193).

De tweede groep exogene variabelen betreft factoren die sterk onderhevig zijn aan veranderingen. De externe gebeurtenissen zijn: veranderingen in sociaal- economische omgeving, verschuivingen in publieke opinie, veranderingen in regerende coalitie en beleidsbeslissingen en invloed van andere subsystemen vormen de belangrijkste dynamische elementen die van invloed zijn op een grote beleidsverandering. Actoren uit het subsysteem moeten voortdurend anticiperen en reageren op veranderingen in deze dynamische externe variabelen (Sabatier, 2007, p. 193). Het is onwaarschijnlijk dat ideeën uit de 'diepe kern' van een 'belief system' veranderen als er geen significante veranderingen optreden buiten het beleidssubstelsysteem (Sabatier, 1997, p. 36). Sterker nog, het ACF stelt dat veranderingen in 'externe gebeurtenissen' een noodzakelijke voorwaarde zijn voor grote beleidsveranderingen (Freudenburg & Gramling, 2002, p. 17)

#### **2.1.4 Beleidsleren**

Een kleine beleidsverandering is het gevolg van veranderende opvattingen op het niveau van de beleidskern of de secundaire aspecten. De ideeën uit deze twee niveaus veranderen makkelijker dan ideeën uit de diepe kern. Opvattingen uit de beleidskern kunnen door de toename van kennis of door beleidsfalen wijzigen. Secundaire aspecten uit het 'belief system' kunnen veranderen door nieuwe informatie, nieuwe ervaringen of door een strategische verandering (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 122). Een kleine beleidsverandering als gevolg van gewijzigde opvattingen op deze twee niveaus wordt beleidsleren genoemd (Sabatier, 2007, p. 198). Sabatier en Jenkins-Smith (1999) definiëren beleidsleren als volgt: "relatively enduring alternations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives" (p. 117). De nieuwe informatie die beleidsleren oplevert kan door een coalitie als pressiemiddel gebruikt worden om een beleidsverandering te forceren (Schlager, 1995, p. 245).

Hoewel beleidsleren een belangrijk aspect is binnen het model voor beleidsverandering, zijn de belangrijkste en grootste beleidsveranderingen volgens het ACF het gevolg van verstoringen in externe factoren van buiten het subsysteem (Sabatier, 1988, p. 134). Dat neemt echter niet weg dat het ACF een belangrijke bijdrage kan leveren aan het inzicht over beleidsleren (Sabatier, 1988, p. 165)

## **2.2 Kritiek op het Advocacy Coalition Framework**

Het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) is een veel gebruikt model om beleidsveranderingen te verklaren. Desalniettemin is het model niet vrij van kritiek. Zo zou ten eerste de invloed van externe gebeurtenissen op een beleidsverandering door het ACF overschat worden. Er worden vraagtekens geplaatst bij de veronderstelling dat een grote beleidsverandering alleen veroorzaakt kan worden door veranderingen in externe gebeurtenissen zoals; veranderingen in sociaal- economische omgeving, verschuivingen in publieke opinie, veranderingen in regerende coalities en beleidsbeslissingen én invloed van andere subsystemen (Fischer, 2003, p. 99).

Daarnaast is het verschil tussen een grote en kleine beleidsverandering niet duidelijk. Eenzelfde verandering is voor het ene subsysteem een kleine beleidsverandering, terwijl het voor een subsysteem in een ander subsysteem weer een grote beleidsverandering is (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 147). Doordat het ACF niet duidelijk is over de definitie van een beleidssubsysteem, zijn er veronderstellingen dat ook beleidsleren voor een grote en ingrijpende beleidsverandering in een bepaald subsysteem kan zorgen (Schlager, 1999, p. 152-153).

Het laatste kritiekpunt heeft betrekking op de mate waarin de factoren voor beleidsverandering ook daadwerkelijk een beleidsverandering veroorzaken. Uit onderzoek is gebleken dat niet alle externe verstoringen en niet alle voorbeelden van beleidsleren ook daadwerkelijk tot een beleidsverandering leiden (Minstrom & Vergari, 1996, p. 422).

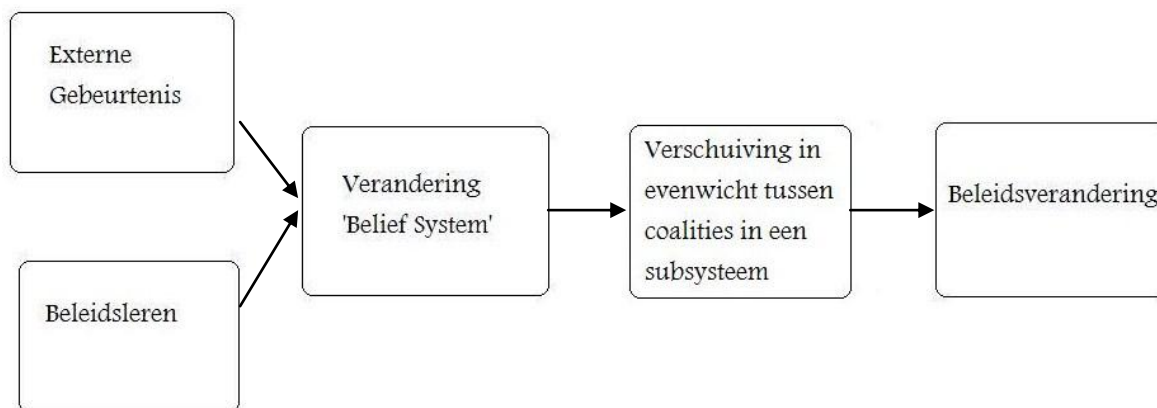
## **2.3 Conclusie**

Het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) en de aanvullingen op het ACF vormen gezamenlijk het theoretisch kader voor het empirisch onderzoek. Voordat aspecten van de theorie gebruikt worden om de resultaten uit het empirisch onderzoek te interpreteren, is het belangrijk om de belangrijkste aspecten van de theorie duidelijk te hebben. De factoren die volgens het ACF en aanvullende literatuur de oorzaak kunnen zijn voor een beleidsverandering worden daarom in deze paragraaf nog eens kort uiteengezet en schematisch weergegeven.

Het uitgangspunt van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) is dat een verandering in het 'belief system' van coalitieleden de oorzaak is voor een verschuiving in het evenwicht tussen verschillende coalities in een beleidssubstelsysteem en dat voor een beleidsverandering zorgt (Bennet & Howlett, 1992, p. 287). Er zijn twee factoren waardoor een 'belief system' en daarmee ook een beleid kan veranderen; door externe gebeurtenissen en door beleidsleren.

Volgens het ACF is de invloed van deze twee factoren op beleidsverandering verschillend. Externe gebeurtenissen kunnen ideeën uit de harde kern van een 'belief system' wijzigen waardoor er een grote beleidsverandering optreedt. Opvattingen uit de beleidskern en de secundaire aspecten kunnen daarentegen al wijzigen door beleidsleren.

Beleidsveranderingen die optreden als gevolg van beleidsleren worden door het ACF als kleine beleidsverandering beschouwd. Door de kritiek op dit standpunt wordt er in dit onderzoek van uitgegaan dat ook beleidsleren tot een zodanig ingrijpende beleidsverandering kan leiden dat ook deze verandering onder de noemer 'grote beleidsverandering' wordt geschaard. Concluderend kunnen twee factoren een verandering in het 'belief system' veroorzaken. Deze verandering zet een verschuiving in het evenwicht tussen twee coalities in een beleidssubstelsysteem in gang waardoor er een beleidsverandering optreedt. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 1. Schematische weergave beleidsverandering

### 2.3.1 Operationalisatie belangrijkste begrippen

Alvorens er een start gemaakt kan worden met het empirisch onderzoek, moeten de belangrijkste begrippen gebruiksklaar gemaakt worden. Daarvoor worden de begrippen uit het schema voor beleidsverandering in deze paragraaf geoperationaliseerd.

Het belangrijkste begrip voor dit onderzoek is het begrip; beleidsverandering. Een beleid omvat alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties om een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling te sturen. Overheden moeten van geval tot geval bekijken welke manier het beste is om een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling te sturen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 184). Met deze definitie in het achterhoofd, kies ik ervoor om de volgende operationalisatie voor beleidsverandering te hanteren;

*Een beleidsverandering is een verandering in de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties om een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling te sturen.*

Voor een verschuiving in het evenwicht tussen coalities in een beleidssubstelsiem is de volgende operationalisatie van toepassing;

*Een verandering van de groep ideeën die gedurende een bepaalde periode dominant is in een beleidssubstelsiem.*

Een 'belief system' is het geheel aan opvattingen en beleidsvoorkeuren op een bepaald beleidsdomein. Voor een verandering in het 'belief system' wordt daarom gedurende het onderzoek gebruik gemaakt van de volgende operationalisatie;

*Een verandering in het 'belief system' is een verandering van het geheel aan opvattingen en beleidsvoorkeuren van een groep actoren in een bepaald beleidsdomein.*

Onder externe gebeurtenissen worden deze veranderlijke omgevingskenmerken verstaan;

- *veranderingen in sociaal- economische omgeving*
- *verschuivingen in publieke opinie rond het betreffende beleidsdomein*
- *Veranderingen in regerende coalities/ wisseling van de wacht in de politiek*
- *Beleidsbeslissingen en invloed van andere subsystemen*

Beleidsgericht leren kan zich zowel op individueel als op collectief niveau manifesteren (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 184). Om het begrip hanteerbaar te maken wordt de volgende operationalisatie gebruikt;

*Beleidsleren is een verandering van opvattingen als gevolg van de toename van kennis, beleidsfalen, nieuwe informatie, nieuwe ervaringen of door een strategische verandering.*

Nu de begrippen hanteerbaar zijn kunnen ze gebruikt worden voor het empirisch onderzoek. In het volgende hoofdstuk wordt de aanpak van het empirisch onderzoek besproken waarna de resultaten van het onderzoek uitgebreid aan bod komen.

### **3. Methode van onderzoek**

In dit hoofdstuk wordt de methode van het empirisch onderzoek verantwoord. Door allereerst een toelichting te geven op de gebruikte methoden en technieken wordt de wijze van beantwoording van de hoofd- en deelvragen nader gespecificeerd. Vervolgens komt de betrouwbaarheid van het onderzoek aan bod. Er zijn verschillende stappen gezet om de betrouwbaarheid zo veel mogelijk te waarborgen. Tot slot wordt er stilgestaan bij de validiteit. Hier wordt beargumenteerd wat er gedaan is om de geldigheid van het onderzoek te vergroten

#### **3.1 Methoden en technieken kwalitatief onderzoek**

Dit empirisch onderzoek geschiedt na een verkenning van bestaande theorieën over beleidsverandering. Deze manier van onderzoeken wordt aangeduid met de term deductief onderzoek en vindt plaats als er al kennis of een bestaande theorie over een bepaald onderwerp is (Van Thiel, 2007, p. 33). Hypothesen uit de theorie worden getest aan de werkelijkheid. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF). De uit het empirisch onderzoek verkregen resultaten worden getest aan dit model voor beleidsverandering. Daarmee is de theorie leidend in de zoektocht naar de mogelijke oorzaken voor de beleidsverandering in deze casus.

De keuze voor methoden en technieken is van cruciaal belang om goed onderzoek te doen. Het onderzoek is op een kwalitatieve wijze uitgevoerd. Kwalitatief onderzoek is geschikt om de betekenisgeving van betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren ('t Hart et al., 2005, p. 253). Daarmee is het een goede manier om de betekenisgeving van betrokken actoren over de verklaring van de beleidsverandering te onderzoeken. Bij kwalitatief onderzoek kan gebruik gemaakt worden van meerdere onderzoeksmethoden, ook wel triangulatie genoemd. Van Thiel (2007) definieert triangulatie als volgt: "Triangulatie duidt op het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier" (p. 59). In dit onderzoek wordt een combinatie van methoden toegepast. Documenten worden voornamelijk gebruikt om antwoord te geven op de beschrijvende empirische deelvragen. Documenten zijn immers uitermate geschikt om een analyse te maken van het Q-koortsbeleid en de beleidsverandering. Interviews zijn meer geschikt als informatiebron voor



de meer verklarende deelvragen. Informatie uit interviews zal dan ook voornamelijk gebruikt worden om de beleidverandering te verklaren. Een combinatie van documentanalyse en afnemen en analyseren van interviews vormt daarmee de basis voor dit onderzoek, waarbij de verschillende methodes zo nu en dan ook door elkaar heen gebruikt zullen worden.

### **3.1.1. Document analyse**

Het analyseren van documenten heeft in dit onderzoek meerdere functies. De methode wordt vooral gebruikt om antwoord te geven op de empirische deelvragen die voornamelijk beschrijvend van aard zijn. In verschillende documenten wordt gericht gezocht naar antwoorden op deze vragen. In deze paragraaf wordt per deelvraag beschreven welke documenten gebruikt worden om de deelvragen te beantwoorden.

Voor beantwoording van de eerste deelvraag over het Q-koortsbeleid in het algemeen, leent het evaluatierapport van de Commissie van Dijk zich uitstekend. De Evaluatiecommissie Q-koorts is op 19 januari 2010 ingesteld nadat het kabinet had besloten om ruim 40.000 drachtige dieren te ruimen om een uitbreiding van de epidemie te voorkomen. De commissie evalueerde de historische gebeurtenissen en de genomen maatregelen rondom de Q-koorts met de kennis van nu (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 4). Het rapport wijdt maar liefst 33 pagina's aan een chronologische beschrijving van de gebeurtenissen vanaf 2004 tot en met mei 2010. Voor de beantwoording van de eerste empirische deelvraag zal dan ook veelvuldig gebruik gemaakt worden van dit rapport. Commissie van Dijk is echter niet de enige partij die een analyse van het Q-koortsbeleid heeft gemaakt, ook de NOS heeft het beleid grondig bestudeerd. De NOS heeft een online dossier aangelegd, dit dossier vormt een mooie aanvulling op het evaluatierapport wat betreft het beantwoorden van de eerste empirische deelvraag.

De tweede deelvraag betreft een beschrijving van de beleidsverandering. Ook voor beantwoording van deze deelvraag zijn het evaluatierapport Q-koorts van Commissie van Dijk en het online NOS dossier zeer geschikte documenten. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een aantal Kamerstukken. Brieven van het destijds zittende kabinet aan de Tweede Kamer geven een nauwkeurige beschrijving van de ontwikkelingen vlak voor, tijdens en na de beleidsverandering en zijn daarom geschikt voor de beantwoording van deze

deelvraag. Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt ter illustratie gebruik gemaakt van enkele uit interviews verkregen citaten.

De derde deelvraag is iets meer verklarend van aard, maar ook voor beantwoording van deze deelvraag worden documenten gebruikt. Actoren gaan de samenwerking in een coalitie aan op basis van een gedeeld 'belief system'. De Zembla uitzending van 6 december 2009 wordt geanalyseerd om een eerste indruk van de betrokken actoren en hun 'belief system' te krijgen. Vervolgens worden de actoren aan de hand van het evaluatierapport van Commissie van Dijk ingedeeld in een coalitie.

De documenten geven een globaal beeld van de verschuiving in het evenwicht tussen coalities en de oorzaak daarvan, maar de laatste twee empirische deelvragen worden voornamelijk met uit interviews verkregen data beantwoord. Alleen een analyse van documenten zou een te eenzijdig beeld van de werkelijkheid geven. Daarom worden er nog interviews gehouden met actoren die betrokken waren bij de beleidsverandering, het doel van de interviews wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

### **3.1.2. Interview**

De uitzending 'de Q-koort epidemie' van Zembla geeft een goed beeld van de betrokken actoren bij de beleidsverandering omtrent Q-koorts. Bij het werven van respondenten wordt deze uitzending als leidraad gebruikt. Hierbij wordt getracht om met alle partijen te spreken die volgens de Zembla uitzending een rol hebben gespeeld in de beleidsvorming. Bij de benadering van de respondenten wordt gebruik gemaakt van het persoonlijke netwerk van de onderzoeker. Zodra het gelukt is om de eerste respondenten te regelen kan er gebruik gemaakt worden van de netwerkmethode. Via eerste respondenten worden gegevens verzameld van andere respondenten die vervolgens benaderd kunnen worden (Boeije, 2005, p. 53). Het streven is om minstens tien interviews af te nemen, maar door pragmatische zaken zoals de beschikbaarheid en bereidheid van mogelijke respondenten kan dit aantal nog bijgesteld worden.

Een interview kan verschillen in mate van structurering. In dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van de semigestructureerde interview techniek. Een semigestructureerd

interview wordt afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. Hierin staan de onderwerpen waarover het interview zal gaan en een aantal vooraf geformuleerde vragen (Van Thiel, 2007, P. 107). Het theoretisch kader vormt het uitgangspunt voor de topiclijst. De topiclijst begint met een vraag over de relatie van de respondent met de Q-koorts en wanneer hij of zij voor het eerst met de Q-koorts te maken heeft gehad. Vervolgens wordt er gevraagd hoe de respondent tegen het gevoerde Q-koortsbeleid aankijkt. Deze vragen zijn nog redelijk algemeen van aard, waardoor de respondent er een beetje in kan komen en zich op zijn of haar gemak kan stellen. Daarna wordt verder doorgevraagd op de beleidsverandering. Door de vraag te stellen waarom de omslag in december 2009 plaatsvond, zullen de meeste respondenten al factor uit het model van beleidsverandering als verklaring noemen. Factoren die niet door de respondent genoemd worden kunnen vervolgens voorgelegd worden. Aan de reactie van de respondent kan opgemaakt worden of de respondent denkt dat deze factoren wel of geen invloed hebben gehad op de beleidsverandering rondom de Q-koorts.

De volgorde van vragen kan variëren, afhankelijk van hoe het gesprek zich ontwikkelt (Van Thiel, 2007, p. 108). Ook de vragen kunnen variëren. Elke respondent is betrokken bij de beleidsontwikkeling omtrent de Q-koorts, maar niet allemaal op een hetzelfde niveau. Per niveau wordt gekeken welke vragen relevant zijn. Een vertegenwoordiger uit de sector kan de uitwerking van maatregelen beoordelen, daar waar iemand van het ministerie meer kan vertellen over de motieven om een bepaalde maatregel te nemen.

Het doel van de interviews is om een verklaring te zoeken voor de beleidsverandering. De theorie vormt hierbij het uitgangspunt; dat betekent dat er gevraagd wordt naar een eventuele verschuiving in het 'belief system' van actoren waardoor er een verschuiving in de machtsbalans tussen coalities kan ontstaan. Vervolgens wordt er gezocht naar een mogelijke verklaring voor een verandering in het 'belief system'. Volgens de theorie kunnen externe gebeurtenissen en beleidsleren een verklaring vormen voor een verandering in opvattingen en beleidsvoorkeuren. Daarmee wordt met informatie uit de interviews voornamelijk antwoord gegeven op de laatste twee empirische deelvragen, waarbij indien nodig informatie uit documenten als aanvulling wordt gebruikt.

Elk interview wordt opgenomen en aan hand van de geluidsopname wordt een verslag gemaakt. Het verslag wordt naar de betreffende respondent gestuurd, deze kan nog aanvullingen en wijzigingen aanbrengen. De goedgekeurde verslagen worden vervolgens gebruikt als resultaten voor dit onderzoek. De interviewverslagen zijn in de bijlage opgenomen. Het laatste verslag wijkt iets af omdat dit interview met voormalig minister van Landbouw schriftelijk en per mail is afgenomen. De letterlijke transcripten van de andere interviews zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de onderzoeker. Enkele respondenten vinden het naast het controleren van de verslagen ook nog prettig om hun citaten in de context te beoordelen. Deze respondenten krijgen een conceptverslag toegestuurd en kunnen waarnodig nog een nuance of aanpassing aanbrengen in hun eigen citaten.

Op het gebied van privacy wordt zorgvuldig met de respondenten omgesprongen. Enkele respondenten worden liever niet met naam en toenaam in het rapport genoemd. Voor dit onderzoek is een naam ook niet zozeer van belang, daarom is er voor gekozen om alleen de functie van de respondent te vernoemen in het rapport. Deze functie is wel belangrijk omdat aan de hand van de functie opgemaakt kan worden hoe er vanuit een bepaalde coalitie over de verklaring van de beleidsverandering gedacht wordt. Door in het rapport alleen de functies te noemen blijft het gros van de respondenten anoniem. Ten tijde van de Q-koorts was er echter maar één minister van de Landbouw en zo zijn er nog meer functies waarvan insiders meteen zullen weten om welke persoon het gaat. De betreffende personen weten dat hun functie in het rapport vernoemd wordt en zijn hiermee akkoord. Alle functiebenamingen van de respondenten zijn vermeld in de respondentenlijst, deze benamingen worden ook in het rapport gebruikt om een respondent te benoemen. Daarnaast heeft ieder interviewverslag in de respondentenlijst een nummer gekregen. Bij elk citaat in dit rapport wordt naar een van de verslagen verwezen, op deze manier zijn citaten makkelijk op te zoeken. Tot slot staat de datum waarop het interview is afgenomen vermeld in de respondentenlijst. Dit geeft een beeld van de volgorde waarin de interviews zijn gehouden. De respondentenlijst is evenals als de interviewverslagen in de bijlage terug te vinden.

### **3.2 Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van een onderzoek hangt af van de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee een onderzoek uitgevoerd wordt. De nauwkeurigheid heeft vooral betrekking op de methoden en technieken die een onderzoeker gebruikt (Van Thiel, 2007, p. 55). Deze methoden en technieken moeten een zo nauwkeurig mogelijk beeld geven van de resultaten. In dit kwalitatief onderzoek wordt er gebruik gemaakt worden van meerdere onderzoeksmethoden, ook wel triangulatie genoemd. Het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek. De kans op toeval is bij resultaten die voortvloeien uit meerdere methoden kleiner dan bij resultaten die verkregen zijn aan de hand van één methode of techniek. Het gebruik van zowel documentanalyse als interviews vergroot de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

In het tweede element van betrouwbaarheid, consistentie, is vooral het principe van herhaalbaarheid belangrijk (Van Thiel, 2007, p. 55). Om de consistentie en daarmee de betrouwbaarheid te waarborgen moet de onderzoeker zijn onderzoek methodisch verantwoorden. Dit betekent dat er goed opgeschreven wordt wat er gedaan is, hoe het gedaan is en waarom het gedaan is. Het hele onderzoek zou op deze manier door anderen herhaald kunnen worden (Boeije, 2005, p. 150). Ik streef ernaar om alles wat ik in dit onderzoek doe, de manier waarop ik het doe en de reden waarom ik het doe, zo nauwkeurig en gedetailleerd mogelijk op te schrijven. Door deze verantwoording kunnen anderen nagaan of ze vertrouwen hebben in de uitkomsten van dit onderzoek.

In dit onderzoek wordt tot slot getracht om eigen voorkeuren zo min mogelijk mee te laten spelen. Een onderzoeker kan echter niet waarde vrij zijn, maar ik zal wel proberen om ten gunste van de betrouwbaarheid objectief te zijn om mijn overtuigingskracht te vergroten. Ik zal in dit onderzoek geen partij kiezen voor bepaalde partijen met een bepaald 'beliefsysteem'. Deze houding wordt vergemakkelijkt doordat ik in mijn omgeving met allerlei actoren uit verschillende coalities te maken heb die allemaal een verschillende kijk op het Q-koortsbeleid hebben.

### **3.3 Validiteit**

De geloofwaardigheid van het onderzoek hangt samen met de interne validiteit. Interne validiteit betreft de geldigheid van onderzoek. Als de onderzoeker precies gemeten heeft wat hij wilde weten, dan is de interne validiteit van het onderzoek hoog (Van Thiel, 2007, p. 56). Aan het eind van het theoretisch kader zijn de voor dit onderzoek belangrijke begrippen geoperationaliseerd zodat duidelijk is wat gemeten gaat worden. De kwaliteit van de operationalisaties draagt bij aan de interne validiteit. Gedurende het onderzoek zal er steeds terug gekoppeld worden naar deze operationalisaties en de hoofd- en deelvragen.

Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van onderzoek (Van Thiel, 2007, p. 57). Generalisatie betreft de vraag of conclusies van het onderzoek ook gelden voor andere, niet onderzochte situaties. Wetenschappelijk onderzoek probeert kennis te vergaren die betrekking heeft op meer gevallen dan het onderzochte geval of om kennis te vergaren die abstracter geformuleerd is (Boeije, 2005, p. 155). In dit onderzoek wordt getracht kennis te vergaren die weliswaar gebaseerd is op de oorspronkelijke casus, maar die ook abstract toepasbaar is op andere soortgelijke situaties. Met name de antwoorden op de theoretische deelvragen zijn toepasbaar en zijn generaliseerbaar naar soortgelijke onderzoeken over beleidsveranderingen. Er is dus sprake van theoretische generaliseerbaarheid waardoor de externe validiteit van dit onderzoek wordt bevorderd.

## 4. Het Q-koortsbeleid

Een context beschrijving van het verloop van de Q-koorts en het Q-koortsbeleid in Nederland is essentieel om de beleidsverandering in perspectief te kunnen plaatsen. In dit hoofdstuk wordt met behulp van empirisch verkregen materiaal in de vorm van documenten antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag. De deelvraag luidt: *Wat hield het Q-koorts beleid in?*

De Q-koorst problematiek begint in 2005 met abortusprobleem op drie grote geitenbedrijven. Het ministerie van LNV is op de hoogte van het feit dat deze abortussen worden veroorzaakt door de *Coxiella burnetii* bacterie. In 2006 wordt een verzoek om de Q-koorts nader te onderzoeken door het ministerie afgewezen omdat Q-koorts niet een meldingsplichtige dierziekte is en daarom minder relevant is voor de Dienst Voedselkwaliteit en Diergezondheid van LNV. Het aantal geitenbedrijven met grote abortusproblemen door besmetting met Q-koorts stijgt dit jaar naar negen. De besmettingshaard concentreert zich in het Zuiden van Nederland. Door de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) wordt vastgesteld dat enkele familieleden die besmette bedrijven bezochten ziek zijn geworden door besmetting met de *Coxiella burnetii* bacterie. Opvallend is dat de eigenaren en gezinsleden van de geitenbedrijven zelf geen ziekteverschijnselen vertonen (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 34-35).

In het voorjaar van 2007 melden het Bernhovenziekenhuis te Oss en een huisarts uit Herpen, beide regio Noordoost Brabant, een uitzonderlijk hoog aantal patiënten met longklachten. In de loop van 2007 stijgt het aantal Q-koorts patiënten gestaag, met name in de provincie Noord-Brabant. In dit jaar wordt op verzoek van het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) een deskundigenoverleg, ofwel een Outbreak Management Team (OMT), bijeen geroepen (NOS, 16-03-2011). Een Outbreak Management Team (OMT) wordt actief zodra er ergens in Nederland sprake is van een verontrustende situatie. Bij een OMT staat de medische invalshoek centraal en voor elke specifieke infectieziekte wordt een team van deskundigen geformeerd. Het OMT kan op adhoc basis andere experts raadplegen. De taak van het OMT is om de minister van VWS professioneel advies te geven over de aanpak van de infectieziektebestrijding. Deze advisering vindt plaats via het Bestuurlijk Afstemmings

Overleg (BAO). De voorzitter van het OMT is de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb). Het OMT komt zo vaak bijeen als de ontwikkelingen van de uitbraak dat nodig maken en het BAO wordt aansluitend aan het OMT georganiseerd (GGD Hart voor Brabant, 2008, p. 23-24)

In 2008 toont onderzoek naar de Q-koorts uitbraak in Herpen aan dat de bron van de epidemie zich concentreert rondom een melkgeitenbedrijf waar eerder Q-koorts is geconstateerd. Er wordt aangenomen dat de *Coxiella burnetii* bacterie een Zoönose is, een ziekte die van dier op mens overgedragen wordt. De bacterie verspreidt zich door de lucht. Tevens wordt aangenomen dat geitenbedrijven de bron zijn, al is dit niet met zekerheid aangetoond. In juni 2008 nemen de ministeries van LNV en VWS het besluit om een meldingsplicht in te stellen voor Q-koorts bij dieren, vanaf nu is Q-koorts aangewezen als besmettelijke dierziekte. Eind 2008 worden extra hygiëneadviezen opgesteld om verdere verspreiding te voorkomen. Ook wordt er begonnen met vrijwillige vaccinatie op grote melkschapen- en melkgeitenbedrijven binnen een straal van 45 km rondom Uden. Uit advies van deskundigen blijkt dat er nog geen nieuwe inzichten zijn om de Q-koorts te bestrijden en dat daarom de kans bestaat dat de Q-koorts in 2009 opnieuw uitbreekt. Die boodschap moet via de ministeries, GGD's en deskundigen worden verspreid. In januari 2009 wordt vaccinatie verplicht gesteld voor alle professionele melkgeiten- of melkschapenhouderijen met meer dan vijftig dieren en voor bedrijven met een publieksfunctie in de hele provincie Noord-Brabant. De dieren moeten voor de dekking gevaccineerd worden. Vanaf 1 februari wordt tevens het verplichte hygiëneplan in heel Nederland geïmplementeerd. Het aantal Q-koorts patiënten neemt ondanks de maatregelen aanmerkelijk toe ten opzichte van 2008 en het gebied waarbinnen de patiënten zich bevinden breidt uit. In oktober 2009 worden er nieuwe maatregelen genomen. Om Q-koorts op te sporen worden de tankmelk een keer in de twee maanden onderzocht en komt er een transport- en bezoekverbod voor alle besmette bedrijven (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 40-55).

In december 2009 komt bestuurlijke activiteit door de toenemende druk van een informeel netwerk in een stroomversnelling (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 94). Het NRC van 5 december en een Zembla-uitzending van 6 december berichten beide over de problematiek



rondom de Q-koorts epidemie. Specialisten zeggen dat er onnodig veel Q-koorts patiënten zijn doordat economische belangen voorrang hebben op de belangen van de volksgezondheid (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 57). Op woensdag 9 december wordt het besluit bekend gemaakt dat alle drachtige melkgeiten op besmette bedrijven moeten worden geruimd, ook als zij zelf gezond zijn. Daarnaast komt er een uitbreidings- en fokverbod. Later wordt besloten dat de frequentie van het tankmelkonderzoek wordt verhoogd naar een keer in de twee weken en moeten alle melkproducerende geiten en schapen in Nederland gevaccineerd worden. Het effect van die vaccinatie kan pas na het lammerseizoen gemeten worden (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 57-58).

## 5. De beleidsverandering

Het onderzoek richt zich op de beleidsverandering ten aanzien van het Q-koortsbeleid in Nederland. Voordat er ingegaan wordt op de mogelijke oorzaak van de beleidsverandering, wordt de beleidsverandering in dit hoofdstuk eerst beschreven. Een beschrijving van de beleidsverandering omtrent de Q-koorts geeft antwoord op de tweede empirische deelvraag van dit onderzoek; *uit welke besluiten bestond de beleidsverandering?*

Op 3 november 2009 informeert de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de Tweede Kamer over de opdracht aan de directeur van het Landelijke Coördinatiecentrum Infectieziektenbestrijding (LCI) om een deskundigenoverleg bijeen te roepen. Het deskundigenoverleg wordt gevraagd op basis van de onderzoeksresultaten die dat jaar beschikbaar zijn gekomen en het verloop van de epidemie in 2009 een aantal aanvullende bestrijdingsmaatregelen, ook wel scenario's genoemd, te vergelijken. In de brief worden onder andere scenario's als het doden van alle melkgeiten en melkschapen op besmette bedrijven en het ruimen van alleen besmette dieren op besmette bedrijven ter beoordeling voorgelegd aan het deskundigenberaad.

Een beleidsmedewerker van de afdeling Landelijke Coördinatie Infectieziektenbestrijding (LCI) van het Centrum voor Infectieziektenbestrijding (Cib) onderdeel van het RIVM, reageert als volgt op het verzoek van de minister om een aantal maatregelenscenario's te beoordelen: *'Wij waren verrast door de brief met daarin de scenario's die wij moesten beoordelen. De brief benoemde een aantal veterinaire bestrijdingsscenario's die voor ons volkomen nieuw waren, waarvan wij niet wisten dat het mogelijke maatregelen waren'* (interviewverslag 9).

Naar aanleiding van het Deskundigenberaad van 11 en 30 november 2009 bericht de directeur van het Centrum Infectieziektenbestrijding (Cib) de Directeur Generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Directeur Generaal van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) op 4 december 2009 over de uitkomsten van het beraad. Op basis van de beschikbare gegevens is volgens hem niet met

zekerheid te voorspellen wat de effecten van de reeds ingezette strategie zullen zijn in 2010 en later. Het effect van het vaccineren is nog niet geheel duidelijk maar beperkte gegevens wijzen erop dat de vaccinatie de kans op abortus sterk terugdringt en waarschijnlijk voorkomt. De vaccinatie kan volgens de deskundigen echter niet voorkomen dat besmette bedrijven tijdens lammerseizoen in 2010 toch nog een risico kunnen vormen voor de volksgezondheid (Brief aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 december 2009). Daarvoor adviseren de deskundigen een aantal strategieën waaronder 'het Ruimen van drachtige dieren/besmette dieren op besmette bedrijven'. Het ruimen van drachtige dieren op besmette bedrijven wordt met het oog op het jaar 2010 als een snelle eenmalige maatregel gezien, die naar verwachting een gunstig effect zou hebben op het verloop van de epidemie (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 56). De deskundigen adviseren in brief van 4 december 2009 nog een aantal andere zaken waaronder het uitwerken van een dekverbod in combinatie met duurmelken op besmette bedrijven. Op maandag 7 december komen de betrokken partijen bijeen in Den Haag, op het Landbouw Economisch Instituut. Twee dagen later op 9 december nemen de ministers Verburg en Klink het besluit om alle drachtige geiten op besmette bedrijven te ruimen. Waarbij ze vragen naar aanvullend advies van de deskundigen om te zien of de niet-besmette drachtige dieren op besmette bedrijven door middel van individueel testen gespaard kunnen worden (Brief aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 december 2009). Op 10 december komt het aanvullende advies van het deskundigenoverleg, de deskundigen blijven bij hun advies om ook niet-besmette drachtige geiten te ruimen. Dit om extra risico's te vermijden. Niet-drachtige dieren hoeven op gevaccineerde bedrijven niet geruimd te worden, ook niet als ze wel besmet zijn. Op 16 december komen berichten ministers Verburg en Klink de Tweede Kamer per brief over hun definitieve plannen. Alle drachtige dieren, besmet of onbesmet, worden op besmette bedrijven geruimd. Op maandag 21 december wordt begonnen met het ruimen (NOS, 16-03-2011).

Er is hier sprake van een beleidsverandering omdat de draconische maatregel om over te gaan tot het ruimen van dieren volgens verschillende respondenten tot het najaar van 2009 nooit als serieuze optie werd gezien. Verschillende respondenten geven zelfs aan dat er een besluit lag waarin stond dat er in Nederland geen dieren meer geruimd zouden worden. De

teamleider van het bureau infectieziektebestrijding van GGD Hart voor Brabant zei hier het volgende over: *'Blijkbaar is er ooit een politiek besluit in de Tweede Kamer geweest waardoor het ruimen van dieren niet meer mocht. Dit werd mij bij een hoorzitting in de tweede kamer in het najaar van 2009 duidelijk'* (interviewverslag 6).

Een adviseur veterinaire volksgezondheid van de Voedsel- en Warenautoriteit geeft aan dat er voor oktober 2009 nooit is nagedacht over het ruimen van dieren: *'In oktober 2009 is er op het ministerie van Landbouw voor het eerst nagedacht over ruiming'* (interviewverslag 8).

Een beleidsmedewerker van de afdeling Landelijke Coördinatie Infectieziektenbestrijding (LCI) van het Centrum voor Infectieziektenbestrijding (Cib) onderdeel van het RIVM geeft aan dat de scenario's die begin november 2009 aan de deskundigen zijn voorgelegd de beleidsverandering in gang gezet hebben. Daarvoor werden dit soort draconische maatregelen niet serieus overwogen: *'Er kwam een kentering op het moment dat LNV in samenspraak met VWS de scenario's aan ons voorlegden'* (interviewverslag 9).

Een journalist van Zembla die voor een uitzending onderzoek naar de Q-koorts heeft gedaan beaamt dit: *'Er was absoluut geen aanleiding om te denken dat de maatregelen die in december 2009 genomen zijn, in het najaar van 2009 al in de maak waren. Er was geen enkel signaal dat men voor deze draconische maatregelen zou kiezen'* (interviewverslag 11).

De maatregelen die begin december 2009 zijn aangekondigd worden niet door iedereen als een acute verandering beschouwd. Een beleidsmedewerker Infectieziekten van het ministerie van (VWS), zegt er het volgende over: *'Het was aannemelijk dat als die geiten gingen lammeren er nieuwe clusters zieke mensen zouden ontstaan. Dat heeft ten grondslag gelegen aan het advies van de deskundigen dat toen terug kwam. Er is in mijn perceptie geen sprake van een acute beleidswijziging'* (interview 6).

Ook toenmalig minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) spreekt niet van een beleidsverandering maar van: *'Een beleidsontwikkeling die op dat moment rijp was voor besluitvorming'* (interview 15).

## **6. Verschuiving van het machtsevenwicht**

In dit hoofdstuk wordt met behulp van het model van beleidsverandering gezocht naar mogelijke verklaringen voor de beleidsverandering in het Q-koortsbeleid. Allereerst wordt er een overzicht gegeven van de coalities uit het subsysteem die betrokken zijn bij de besluitvorming rondom Q-koorts; dit is tevens het antwoord op de derde empirische deelvraag. Vervolgens wordt er nagegaan of er in het 'belief system' van één van de betrokken coalities een verandering is opgetreden die een verschuiving in het evenwicht tussen coalities in het beleidssubstelsysteem heeft veroorzaakt. Hiermee wordt de vierde empirische deelvraag beantwoord.

### **6.1 Coalities in het beleidssubstelsysteem**

In het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) is het beleidssubstelsysteem een belangrijk onderdeel. Subsystemen bevatten doorgaans een grote en diverse groep actoren, die onder te verdelen zijn in 'advocacy coalitions' (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 183). Belanghebbenden zoeken elkaar op en vormen informele netwerken (Sabatier & Weible, 2007, p. 196). Deze netwerken leiden tot de vorming van coalities. De leden van een coalitie hebben verschillende achtergronden maar ze delen hun opvattingen en beleidsvoorkeuren over een bepaald beleidsdomein (Hajer, 1995, p. 66). Zo'n groep ideeën die alle actoren uit de coalitie delen wordt een 'belief system' genoemd. Door een gedeeld 'belief system' hebben actoren uit deze coalities dezelfde beleidsvoorkeuren.

Een 'belief system' is het geheel aan opvattingen en beleidsvoorkeuren van een groep actoren in een bepaald beleidsdomein. In het beleidssubstelsysteem van het Q-koortsbeleid zijn er twee coalities met ieder hun eigen 'belief system' te onderscheiden. De evaluatiecommissie Q-koorts spreekt in dit verband van twee kolommen; de humane kolom en de landbouwkolom. Iedere kolom heeft volgens de Commissie eigen 'aanvliegroutes' en beleidsassumpties (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010, p. 94). Deze kenmerken van een kolom vertonen sterke gelijkens met het 'belief system' waar Sabatier en de zijnen over spreken. In dit onderzoek wordt er op basis van gedeelde 'belief systems' onderscheid gemaakt tussen enerzijds de Humane Coalitie en anderzijds de Landbouwcoalitie. Beide coalities delen een geheel aan opvattingen en beleidsvoorkeuren over het Q-koortsbeleid.

De belangrijkste opvatting en fundamentele norm die de leden van de humane coalitie delen, is dat de volksgezondheid boven alles gaat. De humane coalitie heeft, wat beleidsvoorkeuren betreft, dan ook een voorkeur voor maatregelen die het belang van de Volksgezondheid dienen. In het geval van de Q-koorts was de humane coalitie voorstander van drastische maatregelen om de Q-koorts bacterie zo snel mogelijk uit te bannen.

De Landbouwcoalitie deelt opvattingen en fundamentele normen over het belang van de boerensector. Daarbij horen beleidsvoorkeuren die de sector beschermen. Zolang niet wetenschappelijk bewezen kon worden wat de oorzaak van de Q-koorts was, konden er geen maatregelen genomen worden. Voormalig voorman van de vakgroep Geitenhouderij bevestigt dit: *‘Het beleid van de minister is vanaf het moment dat de eerste mensen ziek werden geweest dat er onderzoek gedaan moest worden’* (interviewverslag 1). Hoofd Infectieziektebestrijding van GGD Hart voor Brabant onderschrijft dit: *‘Het ministerie van Landbouw wilde eerst bewijs, voordat er maatregelen genomen konden worden’* (interviewverslag 5).

In onderstaand schema is een overzicht van de partijen per coalitie weergegeven. In de Humane Coalitie zitten de partijen met een gedeeld ‘belief system’ over het belang van de Volksgezondheid en in de Landbouwcoalitie zitten de partijen met een gedeeld ‘belief system’ over het belang van boerensector.

<b>Humane Coalitie</b>	<b>Landbouwcoalitie</b>
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
De afdeling Landelijke Coördinatie Infectieziektenbestrijding (LCI) van het Centrum voor Infectieziektenbestrijding (Cib) onderdeel van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	De Voedsel- en Warenautoriteit (VWA)
GGD Hart voor Brabant	Central Veterinary Institute (CVI) onderdeel van de Wageningen Universiteit
Huisartsenpraktijk Herpen	Gezondheidsdienst voor Dieren (GD)
	Vakgroep Geitenhouderij van Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) Nederland

Iedere coalitie streeft erna om zijn opvatting en daarmee beleidsvoorkeuren om te zetten in beleid. Daarbij is meestal één coalitie dominant omdat het bijna onmogelijk is om beleid aan beide beleidsvoorkeuren te laten voldoen. Wat het Q-koortsbeleid betreft zijn er tot december 2009 geen drastische maatregelen genomen om de Q-koorts te bestrijden. Dit duidt erop dat het 'belief system' van de Landbouwcoalitie tot die tijd dominant is geweest. Een beleidsmedewerker van de afdeling Landelijke Coördinatie Infectieziektenbestrijding (LCI) van het Centrum voor Infectieziektenbestrijding (Cib) onderdeel van het RIVM zegt hier het volgende over: *'LNV werkte wel mee in de bestrijding, vooral bij maatregelen die de sector zo min mogelijk schade leken toe brengen. Bijvoorbeeld vaccinatiemaatregelen, vervoersverbod en hygiënemaatregelen'* (interviewverslag 9). In december 2009 komt er een omslag; toenmalig crisiscoördinator van het ministerie van VWS verwoordt de omslag als volgt: *'Op een bepaald moment is het evenwicht doorgeslagen naar het belang van de volksgezondheid, zonder daarbij het belang van de boeren uit het oog te verliezen'* (interviewverslag 7).

Het uitgangspunt van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) is dat een verandering in het 'belief system' van een aantal coalitieleden de oorzaak is voor een verschuiving in het evenwicht tussen de coalities in een beleidssubstelsysteem. Een verschuiving in het evenwicht zal ervoor zorgen dat bepaalde opvattingen gedurende een bepaalde periode meer gewicht in de schaal leggen en daardoor kan er een beleidsverandering tot stand komen. Een beleidsverandering ontstaat dus na een verandering in een 'belief system'. In de volgende paragraaf wordt bekeken welke verandering in welke 'belief system' de aanzet was voor de beleidsverandering rondom Q-koorts.

## **6.2 Verandering 'belief system'**

Op 3 november 2009 geeft toenmalig minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een team van deskundigen opdracht om een aantal scenario's te vergelijken. Deze opdracht werd volgens toenmalig minister Verburg om de volgende reden begin november gegeven: *'Het steeds vorderende onderzoek reikte mogelijke strategieën aan. Wij hebben de deskundigen gevraagd een advies te geven op die mogelijkheden en aan te geven wat*

*effectief en proportioneel zou zijn om het risico van opnieuw meer Q-koortspatiënten zo snel mogelijk om te buigen in een afnemend aantal nieuwe patiënten' (interviewverslag 15).*

De deskundigen brengen hun advies om alle drachtige dieren op besmette bedrijven te ruimen op 4 december schriftelijk uit aan de Directeuren Generaal van de ministeries van Volksgezondheid en Landbouw. Op zaterdag 5 december gaf toenmalig minister van LNV, Gerda Verburg, een interview aan het radioprogramma TROS Kamerbreed. Volgens Verburg is er op dat moment onderzoek nodig om meer kennis te krijgen over de Coxiella burnetii bacterie die Q-koorts veroorzaakt. Zolang onduidelijk is hoe de bacterie zich verspreidt en wordt overgedragen op mensen, heeft het volgens de minister geen zin om draconische maatregelen zoals het ruimen van geiten en schapen te nemen. Letterlijk zegt Verburg het volgende: *'Als het zou helpen, zou je daartoe besluiten. Maar als je niet weet of je zo de bacterie uitroeit, kun je niet ruimen. En de bacterie is overal verspreid, niet alleen in Noord-Brabant, ook daarbuiten'.*

Het interview aan TROS Kamerbreed wekt de indruk dat minister Verburg op zaterdag 5 december 2009 vooralsnog niet van plan was om over te gaan op ruimen. Dit ondanks het advies dat deskundigen de dag ervoor hadden gegeven aan de Directeur Generaal van haar ministerie. Verburg zegt hier het volgende over: *'De deskundigen gaven in hun advies aan dat een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen tijdig gevaccineerde dieren en niet tijdig gevaccineerde dieren. Dat wilden wij nader onderbouwd en geëxpliciteerd hebben. Als we gezonde drachtige dieren zouden kunnen sparen dan moet je dat willen' (interviewverslag 15).*

Woensdag 9 december 2009 maakte minister Verburg met haar collega-minister Klink van Volksgezondheid aan de Tweede Kamer der Staten Generaal bekend dat er alsnog dieren geruimd gaan worden. Wethouder Ruimtelijk Ordening Stad, Buitengebied en Welzijn & Zorg van de Gemeente Oss vermoedt dat de maatregelen niet alleen tegen de voornemens van de minister van Landbouw in gingen, maar dat ook de minister van Volksgezondheid niet van plan was om op dat moment over te gaan op draconische maatregelen: *'Begin december werden de ministers gedwongen bepaalde maatregelen te nemen, terwijl ik denk dat ze dat*



*op dat moment nog niet hadden willen doen. Er was nog steeds onvoldoende wetenschappelijk bewijs, over bijvoorbeeld of het ruimen voldoende effect zou hebben'* (interviewverslag 10).

Voormalig minister van Landbouw Verburg bevestigt dit vermoeden: *'Deskundigen gaven dat als we zouden ruimen, er geen zekerheid was dat het aantal nieuwe patiënten inderdaad omlaag zou gaan. De bacterie zat/zit immers ook in het milieu en wordt ook door andere dieren bij zich gedragen. Dus was nader gespecificeerd advies noodzakelijk'* (interviewverslag 15).

Voormalig voorzitter van de vakgroep Geitenhouderij van de landelijke en Brabantse land- en tuinbouworganisaties (LTO) heeft eveneens de indruk gehad dat de minister van mening is veranderd: *'Minister Verburg klopte me nog op de schouder met de woorden: "Jan, dit gaan we samen oplossen". Twee weken later vertelde ze dat alles doodgespoten werd'* (interviewverslag 1).

Het vermoeden dat de minister van Landbouw tot kort voor de bekendmaking van de besluiten begin december 2009 niet van plan was over te gaan op draconische maatregelen om de Q-koorts epidemie te bestrijden, wijst op een verandering in het 'belief system' van de Landbouwcoalitie. Vooral de beleidsvoorkeuren van deze coalitie lijken plotseling verandert te zijn. Door deze verandering kan er een verschuiving in het evenwicht tussen twee coalities optreden waardoor een bepaalde groep ideeën gedurende een bepaalde periode de overhand krijgt. De vraag is nu wat deze verandering in het 'belief system' van de Landbouwcoalitie heeft veroorzaakt. Volgens de theorie kunnen twee factoren een verandering in een 'belief system' veroorzaken; externe gebeurtenissen in de omgeving van een beleidssubstysteem en beleidsleren. In het volgende hoofdstuk worden deze factoren voor beleidsverandering uitgebreid besproken.

## **7. Factoren voor beleidsverandering**

Het uitgangspunt van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) is dat een verandering in het 'belief system' van coalitieleden de oorzaak is voor een verschuiving in het evenwicht tussen verschillende coalities in een beleidssubstelsysteem. Een verschuiving in het machtsevenwicht veroorzaakt een beleidsverandering. Er zijn twee factoren waardoor een 'belief system' en daarmee ook een beleid kan veranderen: door externe gebeurtenissen en door beleidsleren. Deze twee factoren worden in dit hoofdstuk afzonderlijk van elkaar behandeld.

### **7.1 Externe gebeurtenissen**

Het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) onderscheidt vier externe gebeurtenissen die een mogelijke verklaring kunnen zijn voor een beleidsverandering: verandering in sociaaleconomische omgeving, verschuivingen in publieke opinie, wisseling van de wacht in de politiek en beleidsbeslissingen uit andere subsystemen. Na het bestuderen van verschillende documenten en het ondervragen van betrokkenen blijkt dat er geen wezenlijke veranderingen is geweest in sociaaleconomische omstandigheden rondom het Q-koortsbeleid. De eerste externe gebeurtenis heeft dus geen rol gespeeld in de beleidsverandering rondom Q-koorts. De laatste drie externe gebeurtenissen blijken uit de resultaten wel een mogelijke oorzaak te zijn voor de beleidsverandering. De invloed van deze drie externe gebeurtenissen op de beleidsverandering omtrent Q-koorts wordt in deze paragraaf toegelicht.

#### **7.1.1 Verschuivingen in publieke opinie**

De publieke opinie omvat niet alleen de opvattingen van opinieleiders en -makers en dat wat in redactionele commentaren, columns en praatprogramma's wordt gezegd. Het is ook de optelsom van meningen van willekeurige burgers uit een land (Sociaal en Cultureel Planbureau). De opvattingen van de media in combinatie met de mening van de man op straat, vormt een externe variabele die volgens het ACF een beleidsverandering kan verklaren. Deze opvatting wordt ondersteund door de voormalige crisiscoördinator van het ministerie van Volksgezondheid: *'De publieke opinie is altijd belangrijk, en speelt altijd een rol'* (interviewverslag 7).

Volgens bijna alle respondenten heeft een verschuiving in de publieke opinie bijgedragen aan de beleidsverandering rondom Q-koorts. Een beleidsmedewerker van het voormalig ministerie van Landbouw ziet de verschuiving in de publieke opinie als de belangrijkste oorzaak voor de beleidsverandering: *'Door druk vanuit de politiek en vooral ook een steeds verder veranderende opvatting uit de samenleving, is er toch overgegaan tot het ruimen van drachtige geiten. De publieke opinie draaide heel snel'* (interviewverslag 12).

De manager dierziekten monitoring van de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) beaamt de invloed van de publieke opinie: *'Ik denk dat de publieke opinie een rol heeft gespeeld in de beleidsontwikkeling rondom Q-koorts'* (interviewverslag 14).

De rol van de media wordt vaak genoemd als oorzaak voor de verschuiving in de publieke opinie. Een beleidsmedewerker van het ministerie van Volksgezondheid zegt hier het volgende over: *'Alle media uitingen hebben volgens mij invloed gehad op het publieke debat. Je ziet een publiek debat groeien en een roep om de uitbraak te stoppen, ingegeven door terechte angst'* (interviewverslag 6).

Ook de teamleider van het bureau infectieziektebestrijding van GGD Hart voor Brabant noemt de druk vanuit de media als één van de oorzaken voor de beleidsverandering: *'Een van de redenen waarom de beleidsverandering in december 2009 plaatsvond was omdat de druk vanuit de media toenam'* (interviewverslag 2).

Voormalig voorzitter van de vakgroep Geitenhouderij van de landelijke en Brabantse land- en tuinbouworganisaties ziet de media als belangrijkste oorzaak voor de beleidsverandering: *'De media zijn enkel en alleen verantwoordelijk voor de omslag in het beleid'* (interviewverslag 1).

Niet iedereen deelt de mening dat de media de belangrijkste factor zijn voor de verschuiving in de publieke opinie. Een beleidsmedewerker van het voormalig ministerie van Landbouw denkt dat de toename van het aantal zieken de belangrijkste oorzaak is geweest voor de

verschuiving: *'Ik denk dat de sterke toename van het aantal zieken, de belangrijkste oorzaak voor de omslag in de publieke opinie is geweest'* (interviewverslag 12).

Een huisarts van de Huisartsenpraktijk Herpen, dit is het dorp waar in 2007 de eerste mensen ziek werden van de Q-koortsbacterie, denkt ook dat het aantal zieken invloed heeft gehad op de publieke opinie: *'Ik denk dat de beleidsverandering door verschillende redenen in december 2009 plaats vond. Ten eerste is men in gaan zien dat het om hele grote aantallen patiënten ging'*. Daarnaast denkt de huisarts in kwestie, en met hem vele andere respondenten, dat de uitzending 'De Q-koorts epidemie' van Zembla op 6 december 2009 een groot aandeel heeft gehad in de verschuiving van de publieke opinie: *'En ik denk dat publicitaire acties, zoals de uitzending van Zembla begin december, inzicht gaven in de houding van het ministerie van LNV'* (interviewverslag 3).

De redacteur van de Zembla uitzending vermoedt ook dat de uitzending invloed heeft gehad: *'Als wij van Zembla bellen dan gaan er wel eens alarmbellen rinkelen. Wij weten dat er dingen kunnen gebeuren, zodra wij partijen benaderen'* (interviewverslag 11).

Over de invloed van de Zembla uitzending is voormalig voorzitter van de Vakgroep geitenhouderij heel stellig. Volgens hem heeft de uitzending van Zembla de publieke opinie zodanig beïnvloed dat meteen na de uitzending de beleidsverandering kwam: *'De beleidsverandering kwam na de uitzending van Zembla. Toen zijn er veel mensen in paniek geraakt. Zembla heeft alle belanghebbenden flink onder druk gezet en ondervraagd. Minister Verburg heeft uiteindelijk onder druk van het ministerie van Volksgezondheid en de Tweede Kamer moeten besluiten tot het ruimen van de dieren'* (interviewverslag 1).

Een beleidsmedewerker van de Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding van het RIVM zegt het volgende over de invloed van Zembla: *'Ik kan niet anders concluderen dat toen duidelijk werd dat Zembla dit ging onderzoeken, de bestrijding in een stroomversnelling is gekomen'* (interviewverslag 9).

Een adviseur veterinaire volksgezondheid de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) ziet de uitzending van Zembla als het omslagpunt in het beleid: *'Het omslagpunt was de Zembla uitzending begin december 2009, dat heeft het zaakje in een stroomversnelling gebracht. De uitzending was naar mijn mening ongenueanceerd en een incorrecte weergave van de feiten, maar het heeft er wel voor gezorgd dat er opeens vaart werd gemaakt met het nemen van bestrijdingsmaatregelen. Het werd duidelijk dat de maatschappij het niet langer pikte'* (interviewverslag 8).

De projectleider 'Q-koorts bij geiten' van Central Veterinary Institute (CVI) denkt ook dat de uitzending de beleidsontwikkelingen in een stroomversnelling heeft gebracht: *'De beleidsverandering was al ingezet, maar Zembla heeft de beleidsverandering wel in een stroomversnelling gebracht. De uitzending van Zembla heeft invloed gehad op de druk vanuit de publieke opinie'* (interviewverslag 13).

De redacteur Gezondheidszorg van de NOS geeft aan dat Zembla de voornaamste zet heeft gegeven tot de beleidsverandering: *'Zonder media was er niks gebeurd, de grote zet is gegeven door Zembla'* (interviewverslag 4). Hoofd Infectieziektebestrijding van GGD Hart voor Brabant beaamt dit: *'Zembla heeft het uiteindelijke zetje gegeven'* (interviewverslag 5).

Niet iedereen legt een direct oorzakelijk verband tussen de uitzending van Zembla en de beleidsverandering. De teamleider van het bureau infectieziektebestrijding van de GGD Hart voor Brabant zegt het volgende: *'Ik durf niet te zeggen dat de Zembla uitzending van 6 december doorslaggevend is geweest, ook voor de uiteindelijke uitzending was er al druk overleg ter voorbereiding op nieuwe maatregelen'* (interviewverslag 2).

Concluderend is druk vanuit de publieke opinie om de Q-koorts te bestrijden in de loop van 2009 sterk toegenomen. In de jaren voorafgaand aan 2009 werd de Q-koorts vooral als een regionaal probleem gezien en kreeg het onderwerp landelijk niet zoveel aandacht. Meer aandacht vanuit de media en een sterke toename van het aantal zieken heeft voor een verandering in de publieke opinie gezorgd. Daarbij heeft de uitzending van Zembla volgens verschillende respondenten een grote invloed op de snelle verandering van de publieke

opinie gehad. Volgens het 'Advocacy Coalition Framework' vormt een verandering van de publieke opinie een verklaring voor een beleidsverandering. Toenmalig minister van Landbouw erkent dat de publieke opinie mede door de invloed van de media eind 2009 verschuift, maar volgens de minister heeft publieke opinie geen invloed op het Q-koorts beleid gehad: *'In tegenstelling tot wat het televisieprogramma Zembla beweerde, heb ik mij als minister vanaf dag 1 zeer betrokken en verantwoordelijk gevoeld. Die verantwoordelijkheid wordt niet anders door de publieke opinie'* (interviewverslag 15).

### **7.1.2 Bestuurswisselingen**

Een tweede externe gebeurtenis die een verklaring aanreikt voor de beleidsverandering rondom Q-koorts is een 'wisseling van de wacht in de politiek'. Op provinciaal niveau was er vlak voor de beleidsverandering een wisseling van de wacht wat de commissaris van de Koningin betrof. Op 1 oktober 2009 volgt Wim van de Donk Hanja Maij-Weggen op als commissaris van de koningin in Noord Brabant.

Het Brabants Dagblad meldt dat Van de Donk in november 2009 flinke druk richting Den Haag uitgeoefend heeft: *'De Brabantse commissaris van de koningin Wim van de Donk heeft er in november persoonlijk voor gezorgd dat de stuntelige communicatie vanuit Den Haag over de Q-koorts werd verbeterd'* (Brabants Dagblad, 28-12-2009).

Hoofd Infectieziektebestrijding van GGD Hart voor Brabant beaamt dit: *'Wim van der Donk heeft goed beseft dat er iets moest gebeuren. Hij heeft vanaf zijn aantreden behoorlijk zijn best gedaan om iets gedaan te krijgen. De beleidsverandering heeft ook zeker iets met de wisseling van de commissarissen te maken'* (interviewverslag 5).

Ook een huisarts van Huisartsenpraktijk Herpen denkt dat de bestuurswisseling invloed heeft gehad op de beleidsverandering rondom Q-koorts: *'Ik denk ook dat de commissaris van de Koningin in Noord-Brabant ook wat druk heeft uitgeoefend richting Den Haag. Wim van Donk was op dat moment nog niet zo lang aangetreden en hij heeft op dat moment duidelijk aan de bel getrokken. Hij heeft gezegd dat er echt iets moest gebeuren en dat het zo niet langer kon'* (interviewverslag 3).

Hoewel van de Donk aangeeft dat ook zijn voorganger bij de landelijke politiek heeft aangedrongen op snelle en adequate maatregelen om de Q-koorts te bestrijden (*Brabants Dagblad*, 28-12-2009), lijkt de druk op de landelijke politiek met het aantreden van de nieuwe commissaris van de Koningin in Noord-Brabant sterk te zijn toegenomen. De externe factor ‘bestuurswisseling’ heeft daarmee mogelijk invloed gehad op een verandering in het machtsevenwicht tussen de twee coalities in het beleidssubstelsysteem en vormt daarmee een verklaring voor de beleidsverandering rondom Q-koorts.

### **7.1.3 Invloeden uit andere beleidssystemen**

Een derde externe gebeurtenis die de beleidsverandering rondom Q-koorts kan verklaren is de invloed uit een ander beleidssubstelsysteem. Door enkele respondenten werd aangegeven dat de Mexicaanse Griep, die in de zomer van 2009 zijn hoogtepunt bereikte, de aandacht van het ministerie van VWS en het RIVM opeisten. Daardoor verschoof de aandacht voor de Q-koortsepidemie in die tijd naar de achtergrond. Toen de Mexicaanse Griep over zijn hoogtepunt heen was, kwam volgens enkele respondenten de noodzaak om de Q-koorts te bestrijden in beeld met de beleidsverandering als gevolg.

Een huisarts van de Huisartsenpraktijk Herpen beargumenteert dit als volgt: *‘Ik denk dat de Mexicaanse Griep ten onrechte veel aandacht naar zich toe heeft getrokken. Op de een of andere manier is de Mexicaanse Griep veel mediagenieker geweest dan de Q-koorts in eigen land. Mensen zijn door media berichten bang geworden van de Mexicaanse griep, de macht van de media moet je daar niet in onderschatten’* (interviewverslag 3).

De redacteur Gezondheidszorg van de NOS wijdt de overheersing van de Mexicaanse Griep op de Q-koorts epidemie aan de minister van Volksgezondheid: *‘Minister Klink was vooral bezig met de Mexicaanse Griep en liet de Q-koorts een beetje lopen. Dus er zaten eigenlijk veel sterkere ambtenaren van Landbouw dan van Volksgezondheid en dat zou kunnen verklaren waarom dit zo lang heeft geduurd. Volksgezondheid heeft dit laten gebeuren’* (interviewverslag 4).

Hoofd Infectieziektebestrijding van GGD Hart voor Brabant denkt echter dat de rol van het RIVM hierin groot is geweest: *‘Het RIVM heeft heel veel tijd aan de Mexicaanse Griep*

*bested. Ik denk niet dat het aan het ministerie van VWS heeft gelegen, maar ik denk dat het aan het RIVM zelf lag' (interviewverslag 5).*

Voormalig crisiscoördinator van het ministerie van VWS vindt niet dat de Q-koorts op de achtergrond is gekomen door de Mexicaanse Griep. Hij geeft wel aan dat het voor de regio lastig is geweest om aandacht te krijgen voor de Q-koortsproblematiek: *'De Mexicaanse Griep heeft de Q-koorts niet onder gesneeuwd. Het is wel lastiger geweest, met name voor de regio's, om de aandacht te krijgen. Maar ook in 2009, toen we het heel druk hadden met de Mexicaanse Griep, heeft de Q-koorts steeds aandacht gekregen' (interviewverslag 7).*

Ook een beleidsmedewerker van het RIVM, Centrum Infectieziektebestrijding (Cib), denkt niet dat de Q-koorts naar de achtergrond is gedrukt: *'Ik ben het niet eens met het beeld dat de Mexicaanse Griep de Q-koorts naar de achtergrond gedrukt heeft. Ik denk wel dat het in de media een grotere belangstelling kreeg. Hier bij het Cib hebben we qua tijd en qua menskracht denk ik meer aandacht aan Q-koorts besteed' (interviewverslag 9).*

Een beleidsmedewerker Infectieziekten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deelt de mening dat de Mexicaanse Griep de Q-koorts naar de achtergrond heeft gedrukt eveneens niet, maar geeft toe dat het voor de buitenwereld misschien wel zo over kwam: *'Ik deel het beeld dat de Q-koorts in de schaduw stond van de Mexicaanse Griep niet. Ik denk dat het beeld ontstaan is doordat de minister meer zichtbaar was bij de Mexicaanse Griep dan bij Q-koorts' (interviewverslag 6).*

De meningen over de invloed van de invloed van de Mexicaanse Griep op de beleidsverandering omtrent Q-koorts zijn zoals uit de resultaten blijkt verdeeld. Sommige respondenten zijn overtuigd van het feit dat de Q-koorts naar de achtergrond is gedrukt door beleidsbeslissingen rondom de Mexicaanse Griep. Andere respondenten denken dat dit niet het geval was. Ondanks de tegengeluiden heeft de invloed uit een ander subsysteem mogelijk invloed gehad op het evenwicht tussen de coalities en daarmee vormt deze externe gebeurtenis een verklaring voor de beleidsverandering in het Q-koortsbeleid.



## 7.2 Beleidsleren

Externe gebeurtenissen zijn volgens de theorie niet de enige factor die een beleidsverandering kunnen veroorzaken, ook beleidsleren wordt gezien als een belangrijke verklarende factor voor beleidsveranderingen. Beleidsleren is een verandering van opvattingen als gevolg van de toename van kennis, beleidsfalen, nieuwe informatie of nieuwe ervaringen.

Een beleidsmedewerker van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zegt het volgende over de invloed van kennis op het Q-koortsbeleid: *'Kennis had grote invloed op de ontwikkeling van het beleid'* (interviewverslag 6). De toename van kennis en nieuwe informatie resulteerden in een verandering van opvattingen. In de volksmond wordt dit fenomeen ook wel voortschrijdend inzicht genoemd. De crisiscoördinator van het ministerie van VWS ziet voortschrijdend inzicht als een van de belangrijkste oorzaken van de beleidsverandering rondom Q-koorts: *'Door voortschrijdend inzicht enerzijds en anderzijds door toenemende politieke en maatschappelijke druk, is er toch een beleidswijziging gekomen. Waarin het voortschrijdend inzicht over de ernst van de situatie de doorslag heeft gegeven'* (interviewverslag 7). Een adviseur veterinaire volksgezondheid de Voedsel- en Warenautoriteit beaamt dit: *'Voorscheidend inzicht heeft een grote rol gespeeld in beleidsverandering'* (interviewverslag 8).

De voornaamste ontwikkeling waar de respondenten op doelen als zij spreken over voortschrijdend inzicht is de ontwikkeling van de tankmelktest om de Q-koortsbacterie in geitenmelk op te sporen. Met deze test kon nauwkeuriger gemeten worden welke bedrijven besmet waren en welke niet. De projectleider 'Q-koorts bij geiten' van het Central Veterinary Institute (CVI) zegt het volgende over de tankmelkmonitoring: *'Wij vonden dat de Q-koorts op bedrijven nauwkeuriger gemonitord moest worden en toen is de tankmelkmonitoring in het leven geroepen'* (interviewverslag 13). Een beleidsmedewerker van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onderschrijft dit: *'Het verschil van informatie kwam door de invoering van de tankmelktest die in het najaar van 2009 tot onze beschikking kwam. Vanaf dat moment kon er onderscheid gemaakt worden tussen besmette en niet besmette bedrijven'* (interviewverslag 6).

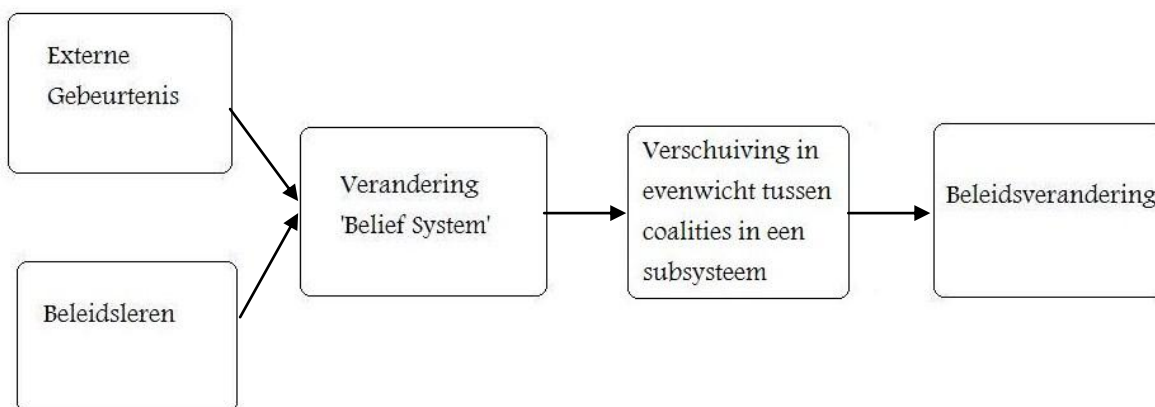
Volgens enkele respondenten, waaronder de minister van Landbouw die destijds mede verantwoordelijk was voor het Q-koortsbeleid, was het aandeel van voortschrijdend inzicht in de beleidsverandering rondom Q-koorts groot. *'Voor dat moment was er te weinig kennis van en inzicht omtrent Q koorts, oorzaken en effectieve en proportionele maatregelen ter bestrijding van Q-koorts en het aanpakken aan de bron. Het steeds vorderende onderzoek reikte mogelijke strategieën aan. Wij hebben de deskundigen gevraagd een advies te geven op die mogelijkheden en aan te geven wat effectief en proportioneel zou zijn om het risico van opnieuw meer Q-koorts patiënten zo snel mogelijk om te buigen in een afnemend aantal nieuwe patiënten'* (interviewverslag 15), aldus de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De toename van kennis had rigoureuze maatregelen waaronder het ruimen van duizenden dieren tot gevolg. Een beleidsmedewerker van het ministerie van VWS zegt hier het volgende over: *'Deskundigen adviseren met de kennis van eind 2009, die is substantieel anders dan de maanden daarvoor, dat ruimen de meest effectieve en op dat moment zinvolle interventie was'* (interviewverslag 6).

De resultaten laten zien dan niet alleen externe gebeurtenissen maar ook het fenomeen beleidsleren een verklaring kan bieden voor een grote beleidsverandering. Het lijkt erop dat het 'beliefsysteem' van de Landbouwcoalitie door voortschrijdend inzicht veranderd is. Door deze verandering verschuift het machtsevenwicht in een beleidssubstelsysteem en kan een bepaalde groep ideeën gedurende een bepaalde periode de overhand krijgen. Dit alles heeft geresulteerd in een verandering van het Q-koortsbeleid die begin 2009 zichtbaar werd.

## 8. Conclusie

In dit deductief onderzoek wordt er aan de hand van een theorie naar een verklaring voor de beleidsverandering gezocht. Het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) is een veel gebruikt model om de beleidsveranderingen te verklaren. Dit model en aanvullende literatuur laten zien dat 'externe gebeurtenissen' en 'beleidsleren' invloed hebben op het 'belief system' dat leden van een coalitie uit het beleidssubstelsysteem delen. Een verandering van dat 'belief system' kan een verschuiving in het machtsevenwicht tussen verschillende coalities uit het beleidssubstelsysteem veroorzaken. Hierdoor krijgt een bepaalde groep ideeën gedurende een bepaalde periode de overhand, waardoor er veranderingen tot stand kunnen komen.

Dit proces van beleidsverandering is in het onderstaande schema weergegeven. In dit hoofdstuk worden de resultaten per onderdeel samengevat. Allereerst wordt de beleidsverandering en de verschuiving van het machtsevenwicht als gevolg van een verandering in het 'belief system' samengevat. Vervolgens worden de factoren voor beleidsverandering nog eens kort toegelicht. Tot slot wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: **Hoe is de beleidsverandering omtrent Q-koorts te verklaren?**



Figuur 1. Schematische weergave beleidsverandering

## **8.1 De beleidsverandering**

Op 3 november 2009 geeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de directeur van het Landelijke Coördinatiecentrum Infectieziektenbestrijding (LCI) de opdracht om een deskundigenoverleg bijeen te roepen. Het deskundigenoverleg wordt gevraagd op basis van de onderzoeksresultaten die dat jaar beschikbaar zijn gekomen en het verloop van de epidemie in 2009 een aantal aanvullende bestrijdingsmaatregelen, ook wel scenario's genoemd, te vergelijken. De directeur van het Centrum Infectieziektenbestrijding (Cib) brengt vervolgens op 4 december het advies van de deskundigen over aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De deskundigen adviseren een aantal strategieën waaronder 'het Ruimen van drachtige dieren/besmette dieren op besmette bedrijven'. Op 5 december geeft de minister van Landbouw een interview aan TROS Kamerbreed. In dit interview wekte de minister de indruk dat ze vooralsnog niet van plan was om over te gaan tot het ruimen van dieren, dit ondanks het advies dat deskundigen de dag ervoor gaven aan de Directeur Generaal van haar ministerie. Op maandag 7 december komen de betrokken partijen bijeen. Twee dagen later op 9 december nemen de ministers Verburg en Klink het besluit om alle drachtige geiten op besmette bedrijven te ruimen.

Uit de resultaten blijkt dat de draconische maatregel om dieren te ruimen tot het najaar van 2009 nooit als mogelijke maatregel om de Q-koorts te bestrijden is overwogen. Het effect van het doden van dieren was niet bekend en om die reden werd deze maatregel door de Landbouwcoalitie als buitenproportioneel beschouwd. Een plotselinge verandering van het 'beliefsysteem' van de dominante Landbouwcoalitie heeft in dit beleidssubstelsel voor een verschuiving van het machtsverwicht gezorgd. Er werden plotseling wel drastische maatregelen genomen waarvan het effect op dat moment nog steeds niet bekend was. Het 'beliefsysteem' van de Humane Coalitie dominant werd dominant en deze coalitie kon haar beleidsvoorkeuren omzetten in beleid.

Een beleidsverandering, als gevolg van een verschuiving van het machtsverwicht, kan door twee factoren veroorzaakt worden. Een 'beliefsysteem' kan veranderen door zowel externe gebeurtenissen als beleidsleren.

### **8.1.1 Externe gebeurtenissen**

Uit de resultaten blijkt dat drie externe gebeurtenissen invloed hebben gehad op de beleidsverandering rondom Q-koorts. Deze gebeurtenissen zijn: een verschuiving in de publieke opinie, bestuurswisselingen en invloeden uit andere subsystemen.

Een 'verschuiving in de publieke opinie' is volgens de resultaten een van de belangrijkste verklaringen voor de beleidsverandering omtrent Q-koorts. De druk vanuit de publieke opinie heeft voor de een verandering in het 'beliefsysteem' van de Landbouwcoalitie gezorgd. Uit de ontwikkeling van het Q-koortsbeleid blijkt dat de Landbouwcoalitie tot aan de beleidsverandering meer gewicht in de schaal heeft gelegd dan Humane Coalitie die opkomt voor het belang van de Volksgezondheid. Doordat de ideeën van de Landbouwcoalitie dominant waren, werden de opvattingen die de actoren uit deze coalitie delen vertaald in het regeringsbeleid. Totdat het evenwicht, mede door de druk vanuit de publieke opinie, ging schuiven en Volksgezondheid de overhand kreeg. De publieke opinie veranderde snel, iets was volgens vele respondenten het gevolg was van een piek aan berichtgeving over de Q-koortsepidemie in de media. De Zembla uitzending over Q-koorts wordt door veel respondenten genoemd als oorzaak voor de snelle verandering van de publieke opinie. De uitzending was op zondag 6 december, waarna op 9 december de plannen tot het ruimen van drachtige dieren op besmette bedrijven door de ministers bekend werden gemaakt. Het lijkt erop dat het 'beliefsysteem' van de Landbouwcoalitie is gaan schuiven vanaf het moment dat Zembla in september 2009 start met de voorbereidingen voor de uitzending. In de brief die eind augustus 2009 naar de kamer is gestuurd wordt benadrukt dat het op dat moment niet proportioneel is om drastische maatregelen te nemen. Begin november liggen de verhoudingen heel anders en worden de Kamerleden geïnformeerd over zeven drastische scenario's, die op dat moment ter beoordeling aan deskundigen zijn voorgelegd.

De meeste respondenten denken dat de Zembla uitzending invloed heeft gehad, maar er zijn ook respondenten die dat stellig ontkennen. Een van die respondenten is de toenmalige minister van Landbouw. De minister, die destijds mede verantwoordelijk was voor het Q-koortsbeleid, zegt dat de publieke opinie geen invloed heeft gehad op het regeringsbeleid. Er

was continu aandacht voor de problematiek en de toenemende druk vanuit de publieke opinie heeft daar geen verandering in gebracht. Ondanks de ontkenning van de minister geeft het gros van de respondenten aan dat de verschuiving in de publieke opinie invloed heeft gehad op de verschuiving in het evenwicht tussen de coalities. Met deze externe gebeurtenis kan de beleidsverandering omtrent Q-koorts dus verklaard worden.

Een andere verklaring voor de beleidsverandering is de externe gebeurtenis 'verandering van de wacht in de politiek'. Deze externe gebeurtenis is van toepassing op deze beleidsverandering omdat er vlak voor de beleidsverandering op Provinciaal niveau een bestuurswisseling is geweest. Op 1 oktober 2009 volgde Wim van de Donk Hanja Maij-Weggen op als commissaris van de koningin in Noord Brabant. De wisseling tussen commissarissen van de Koningin heeft volgens enkele respondenten invloed gehad op de verschuiving in het evenwicht tussen de twee coalities. Hoewel van de Donk in krantenberichten aangeeft dat zijn voorganger al druk richting Den Haag uitoefende, merken enkele respondenten op dat met de aantreding van Wim van de Donk de druk richting Den Haag flink is toegenomen. Deze bestuurswisseling biedt daarmee een verklaring voor de beleidverandering eind 2009.

De invloed uit andere subsystemen vormt de laatste externe gebeurtenis die mogelijk invloed heeft gehad op de beleidsverandering rondom Q-koorts. Beleidsbeslissingen en de invloed van het subsysteem rond de Mexicaanse Griep, zou de Q-koorts gedurende lange tijd naar de achtergrond hebben gedrukt. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport was zichtbaar druk bezig met de bestrijding van de Mexicaanse Griep die in de zomer van 2009 zijn hoogtepunt bereikte. Toen de piek voorbij was kwam de Q-koorts (weer) in beeld, met een beleidsverandering tot gevolg. De meningen over de invloed van dit subsysteem zijn echter verdeeld, maar dat neemt niet weg dat deze externe gebeurtenis een verklaring aanreikt voor de beleidsverandering in het Q-koortsbeleid.

### **8.1.2 Beleidsleren**

Uit de resultaten blijkt dat beleidsleren ook een verklaring voor de beleidsverandering rondom Q-koorts is. Beleidsleren is een verandering van opvattingen als gevolg van de toename van kennis, beleidsfalen, nieuwe informatie of nieuwe ervaringen. Voortschrijdend inzicht, door een toename van kennis als gevolg van de ontwikkeling van de een tankmelktest, heeft invloed gehad op het Q-koortsbeleid. De tankmelktest maakte het mogelijk om de Q-koortsbacterie in geitenmelk op te sporen; hierdoor bleek dat er veel bedrijven buiten het gevaccineerde gebied besmet waren met de Q-koortsbacterie. Het voortschrijdend inzicht heeft invloed gehad op het 'belief system' van de Landbouwcoalitie, waardoor er een verschuiving van het machtsevenwicht in een beleidssubstelsysteem veroorzaakt werd. Beleidsleren kan de beleidsverandering dus verklaren.

### **8.1.3 Beantwoording hoofdvraag**

Concluderend is de beleidsverandering rondom de Q-koorts met drie externe gebeurtenissen en beleidsleren als gevolg van voortschrijdend inzicht te verklaren. De verschuiving in de publieke opinie en het beleidsleren als gevolg van voortschrijdend inzicht lijken de grootste invloed gehad te hebben. Ook de bestuurswisseling tussen commissarissen van de Koningin in Noord-Brabant vormt een voor de hand liggende verklaring voor de beleidsverandering. Over de mate van invloed van beleidsbeslissingen uit andere het subsysteem van de Mexicaanse Griep zijn de meningen wat meer verdeeld. Een verandering van opvattingen en beleidsvoorkeuren van de Landbouwcoalitie heeft een verschuiving in het machtsevenwicht tussen de Landbouwcoalitie en de Humane Coalitie veroorzaakt. Door deze verschuiving werd het 'belief system' van de Humane Coalitie dominant. De verschuiving in het machtsevenwicht tussen beide coalities heeft uiteindelijk geresulteerd in de beleidsverandering rondom Q-koorts.

## 8.2 Discussie

In deze paragraaf worden punten besproken die mogelijk invloed hebben op de validiteit en of betrouwbaarheid van dit onderzoek. Ook wordt er een suggestie gedaan voor vervolg onderzoek.

Allereerst een opmerking over de gebruikte theorie. Het 'Advocacy Coalition Framework' is een aantrekkelijke theorie om de relatie tussen technische kennis en het beleidsproces beter te begrijpen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 117). De theorie heeft het begrijpen van beleidsveranderingen over een periode van tien jaar of meer als hoofddoel. In dit onderzoek wordt een beleidsverandering onderzocht over een periode van enkele maanden. Het feit dat de theorie eigenlijk bedoeld is om een beleidsverandering over maar liefst tien jaar of meer te onderzoeken zou af kunnen doen aan de bruikbaarheid en daarmee de betrouwbaarheid van het 'Advocacy Coalition Framework' voor dit onderzoek.

In het theoretisch kader zijn op basis van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) en aanvullende literatuur twee factoren geformuleerd die een grote beleidsverandering kunnen veroorzaken: externe gebeurtenissen en beleidsleren. Beleidsleren betreft in dit onderzoek voortschrijdend inzicht door de ontwikkeling van een nieuwe methode. De tankmelktest kan Q-koorts in geitenmelk opsporen, iets wat voorheen nog niet mogelijk was. Uit de resultaten blijkt dat door het 'beliefsysteem' van de Landbouwcoalitie met de komst van deze nieuwe informatie is gaan schuiven. De ontwikkeling van deze nieuwe methode staat centraal in de suggestie voor een vervolgonderzoek. Een vervolgonderzoek zou gedaan kunnen worden naar de vraag waarom de tankmelktest juist in oktober 2009 beschikbaar kwam. Het vermoeden bestaat dat de publieke opinie ook in deze ontwikkeling een rol heeft gespeeld. Respondenten gaven aan dat de ontwikkeling van een tankmelktest voor geitenmelk slechts een paar maanden in beslag nam. Er was al een test om Q-koorts in koeienmelk op te sporen, alleen de betrouwbaarheid van die test in geitenmelk moest nog onderzocht worden. Een onderzoek naar de invloed van de publieke opinie op de ontwikkeling van de tankmelktest voor de opsporing van de Q-koortsbacterie in geitenmelk, zou dus een mogelijk vervolgonderzoek kunnen zijn.



Tot slot reikt dit onderzoek verklaringen aan voor de plotselinge beleidsverandering in het Q-koortsbeleid. Vanuit de theorie zijn factoren geformuleerd die een verklaring voor de beleidsverandering bieden. Dit neemt echter niet weg dat andere factoren, die niet door de theorie worden aangedragen, ook een verklaring voor de beleidsverandering rondom Q-koorts kunnen bieden. De factoren die de beleidsverandering in dit onderzoek verklaren zijn een mogelijke oorzaak voor de beleidsverandering rondom Q-koorts. De daadwerkelijke oorzaak van de beleidsverandering is echter nooit met zekerheid vast te stellen.

## Literatuurlijst

### Gedrukte bronnen:

Bennet, C. J. & Howlett, M. (1992). *The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change*. Policy Sciences Vol. 25: 275-294.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, M. van (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alpen aan den Rijn: Kluwer.

Brabants Dagblad (2009, 28 december) *Brabant drong aan op aanpak Q-koorts*. Beschikbaar op <http://www.brabantsdagblad.nl>

Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal van 9 december 2009. Beschikbaar op <http://www.qkoortsinnederland.nl/uploadedFiles/163.pdf>

Evaluatiecommissie Q-koorts (2010). *Van verwerping tot verheffing: Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010*. Den Haag: Opmeer drukkerij.

Fenger, M. & Klok, P. J. (2001). *Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework*. Policy sciences Vol. 34: 157-170.

Fischer, F., (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative Practices*. Oxford University: Press

Freudenburg, W. R. & Gramling, R. (2002). *How crude: Advocacy coalitions, offshore oil, and the self-negating belief*. Policy Sciences Vol. 35: 17-41.

GGD Hart voor Brabant (2008). *Evaluatie Q-koortsuitbraak 2007 in de GGD-regio Hart voor Brabant*. Beschikbaar via: [http://zembla.vara.nl/fileadmin/uploads/VARA/be\\_users/documents/tv/pip/zembla/2009/Rapport\\_evaluatie\\_Q-koortsuitbraak\\_2007.pdf](http://zembla.vara.nl/fileadmin/uploads/VARA/be_users/documents/tv/pip/zembla/2009/Rapport_evaluatie_Q-koortsuitbraak_2007.pdf)

- Hajer, M. (1989). *Discourscoalities in politiek en beleid: De interpretatie van 122 bestuurlijke heroriëntering in de Amsterdamse gemeentepolitiek in*. Beleidswetenschap Vol. 3.
- Hajer, M. (1995). *The politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. tekst oratie Maarten Hajer
- Hart, H. 't, Boeije, H., Hox, J. (red.) (2005). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Hecló, H. (1974). *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven: Yale Univ. Press.
- John, P. (2000). *Analysing Public Policy*. Londen: Continuum.
- Mintrom, M. & Vergari, S. (1996). *Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change*. Policy Studies Journal, Vol. 24, No. 3, 420-434.
- RIVM, Clb & EPI. *Statistiek*. Beschikbaar op [http://rivm.nl/cib/binaries/epicurve%20Q-koorts\\_tcm92-59728.pdf](http://rivm.nl/cib/binaries/epicurve%20Q-koorts_tcm92-59728.pdf)
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences Vol. 21, NO. 2-3, 129-168.
- Sabatier, P. A. (1997). *The advocacy coalition framework: An assessment*. In Sabatier P. A. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. (1988). *An Advocacy coalition model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein*. Policy Sciences Vol. 21: 129-168.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. Pp. 117-166 in Sabatier, P. A. etc., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process* (pp 189-220). Colorado: Westview Press.

- Schlager, E. (1995). *Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework*. Policy Sciences Vol. 28: 243-270.
- Schlager, E. (1999). *A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes*. In Sabatier, P. A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, pp. 233–260.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. *Publieke opinie*. Beschikbaar op [http://www.scp.nl/Onderwerpen/P\\_t\\_m\\_Z/Publieke\\_opinie](http://www.scp.nl/Onderwerpen/P_t_m_Z/Publieke_opinie)
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho.
- Tweede Kamer (12-01-2011). *Debat over de Q-koorts*. Beschikbaar op: [http://publitiek.nl/debat/q\\_koorts\\_12-01-2011](http://publitiek.nl/debat/q_koorts_12-01-2011)
- Volkskrant, de (2010, 1 november). *Schippers schrikt van Thieme in Q-koortsdebat*. Beschikbaar op <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2824/Politiek/article/detail/1823813/2011/01/12/Schippers-schrikt-van-Thieme-in-Q-koortsdebat.dhtml>
- Zafonte, M. & Sabatier, P. A. (1998). *Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems*. Journal of Theoretical Politics Vol. 10 (4): 473-505.
- Zembla (06-12-2009). *De Q-koorts epidemie*. Beschikbaar via: [http://zembla.vara.nl/Afleveringen.1973.0.html?cHash=7111248d34&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=1962&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=19636](http://zembla.vara.nl/Afleveringen.1973.0.html?cHash=7111248d34&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1962&tx_ttnews%5Btt_news%5D=19636)

**Elektronische bronnen:**

Evaluatiecommissie Q-koorts. *Wat is Q-koorts*. <http://www.evaluatiecommissieqkoorts.nl/wat-is-q-koorts/> geraadpleegd op 29-01-2011

NOS. *Dossier Q-koorts*. <http://nos.nl/dossier/128582-qkoorts/thema-overzicht/> geraadpleegd op 17-01-2011

NOS. *Hoe boerenbelangen het lang wonnen van de volksgezondheid*.  
<http://nos.nl/artikel/129689-qkoorts-hoe-boerenbelangen-het-lang-wonnen-van-volksgezondheid.html> geraadpleegd op 16-03-2011

RIVM. *Infectieziekten*. [http://www.rivm.nl/cib/infectieziektenAZ/infectieziekten/Q\\_koorts/Q\\_koorts\\_ISI.jsp](http://www.rivm.nl/cib/infectieziektenAZ/infectieziekten/Q_koorts/Q_koorts_ISI.jsp) geraadpleegd op 17-01-2011

RIVM. *Infectieziekten*. [http://www.rivm.nl/ziekdoordier/zoon\\_op\\_rij/Qkoorts.jsp](http://www.rivm.nl/ziekdoordier/zoon_op_rij/Qkoorts.jsp) geraadpleegd op 19-01-2011

RIVM. *Infectieziekten*. [http://www.rivm.nl/cib/themas/Q-koorts/q-koorts-professionals.jsp#index\\_1](http://www.rivm.nl/cib/themas/Q-koorts/q-koorts-professionals.jsp#index_1) geraadpleegd op 23-03-2011

Zorgbelang Brabant. *Platform voor Q-koortspatiënten*. <http://www.zorgbelang-brabant.nl/index.php?p=1179> geraadpleegd op 1-2-2011

## Bijlage 1: Respondentenlijst

Nummer	Functieomschrijving	Datum interview
1	Voormalig voorzitter van de vakgroep Geitenhouderij van de landelijke en Brabantse land- en tuinbouworganisaties	21-02-2011
2	Arts Maatschappij en Gezondheid teamleider bureau infectieziektebestrijding	21-02-2011
3	Huisarts in de huisartsenpraktijk Herpen	25-02-2011
4	Redacteur gezondheidszorg NOS	01-03-2011
5	Hoofd Infectieziektebestrijding van GGD Hart voor Brabant	03-03-2011
6	Beleidsmedewerker Infectieziekten Directie Publieke Gezondheid Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	03-03-2011
7	Ten tijde van de Q-koorts crisiscoördinator VWS	03-03-2011
8	Adviseur veterinaire volksgezondheid van de Voedsel- en Warenautoriteit	04-03-2011
9	Beleidsmedewerker LCI (Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding) RIVM - Centrum Infectieziektebestrijding	04-03-2011
10	Wethouder gemeente Oss RO Stad, Buitengebied, Welzijn & Zorg	04-03-2011
11	Regisseur Zembla uitzending 'De Q-koorts epidemie'	10-03-2011
12	Sr. beleidsmedewerker voormalig ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	16-03-2011
13	Dierarts onderzoeker, projectleider 'Q-koorts bij geiten'. Central Veterinary Institute, part of Wageningen UR (CVI)	22-03-2011
14	Manager monitoring dierziekten GD Deventer	23-03-2011
15	Ten tijde van de Q-koorts minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	25-03-2011