

ROOS VISSER



EEN VERHAAL OVER SUCCES

*EEN VERKENNEND EN VERDIEPEND ONDERZOEK NAAR
DE 'BRIGHT SIDE' VAN NEDERLANDS
OVERHEIDSBELEID*

UNIVERSITEIT UTRECHT

*'Success consists of going from failure to
failure without loss of enthusiasm'*
~ Winston Churchill

Auteur: R.J.E. (Roos) Visser
Begeleider: Prof. Dr. Paul 't Hart
Tweede lezer: Dr. J.F.A. (Tom) Overmans MA

Opleiding: Master Publiek Management
Instelling: Universiteit Utrecht
Datum: 1 juli 2022

Voorwoord

Vier jaar heb ik op de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatie (USBO) gestudeerd. In september 2018 ben ik begonnen met de Bachelor, en na een jaar Publiek Management moet ik eraan geloven dat ik de USBO ga verlaten.

De master heb ik afgerond met een onderzoek naar de ‘bright side’ van Nederlandse bestuurs- en beleidsgevallen. Het onderzoek bestaat uit twee delen en het eerste deel heb ik samen geschreven met Emiel Walgaard. Gedurende mijn periode op de USBO heb ik het leuk gevonden om samen te werken met anderen omdat je elkaar kunt versterken, verrijken en scherp houdt. Daarom vond ik het leuk om het eerste deel van dit onderzoek gezamenlijk uit te voeren. Het tweede deel vertelt het succesverhaal van de abortuswet. Deze case heb ik gekozen omdat de combinatie van het historische perspectief en de actualiteit mij aansprak.

Graag zou ik mijn begeleider Prof. Dr. Paul 't Hart bedanken voor zijn inspirerende maar ook kritische houding. Paul was altijd bereid om met mij mee te denken en geduldig totdat ik de structuur van het onderzoek weer helder had. Paul, ik ben erg blij dat je mijn begeleider was en onder de indruk van hoe snel jij waardevolle feedback op mijn stukken gaf.

Ik wil afsluiten met een gevoelsmatige noot. Tijdens mijn tijd op de USBO heb ik geleerd om maatschappelijke vraagstukken en problemen vanuit verschillende perspectieven te analyseren en hiervoor oplossingen te bedenken. In dit onderzoek is de aanvliegroute andersom. Door de lering te trekken uit de oorzaken van overheidssuccessen, leerde ik op een andere manier analyseren en verklaren waardoor ik met een positief gevoel dit onderzoek heb afgerond.

Veel leesplezier!

Roos Visser

Abstract

Dit onderzoek richt zich op succesvolle Nederlandse bestuurs- en beleidsgevallen. Tot op heden lijkt op zowel wetenschappelijk als maatschappelijk gebied de focus te liggen op overheidsfalen en lijken succesvolle voorbeelden niet of minder gewaardeerd te worden. De laatste jaren groeit de belangstelling voor focus op de *'bright side'*. Dit biedt kansen voor het systematisch identificeren, beoordelen en analyseren van beleidssuccessen. Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste verkennende deel biedt een populatie aan van potentiële succescases. Hierna worden aan de hand van het trechtermodel (*funnel framework*) – een *quickscore* tool dat het mogelijk maakt om op een hanteerbare valide manier succesvol geacht bestuur te beoordelen – twee cases getoetst. Dit zijn het nationaal topsportbeleid en het Groninger Forum. Het gebruiken en becommentariëren van het trechtermodel leidt tot een aangescherpte versie. Het tweede deel van dit onderzoek is een verdiepend onderzoek dat zich richt op caseniveau en behelst het systematisch evalueren en verklaren van de abortuswetgeving. Voor het beoordelen wordt gebruik gemaakt van een analytisch instrumentarium: het PPPE-model. Uit de evaluatieve analyse blijkt dat de abortuswetgeving als beleidssucces kan worden gekwalificeerd. Vervolgens wordt op kwalitatieve interpretatieve wijze de duurzame werkzaamheid van de uit 1981 stammende abortuswetgeving verklaard. Uit deze verklarende analyse komt naar voren dat de Wet afbreking Zwangerschap met grote precisie tot stand is gekomen waardoor de wet goed is verankerd. Na de invoering van de wet hebben politieke en maatschappelijke discussies veertig jaar niet of nauwelijks plaatsgevonden. De afgelopen jaren komt het debat over abortus weer in beweging. Dit onderzoek concludeert dat de kans groot is dat de abortuswet de komende tien jaar, rondom de randvoorwaarden, nog verder zal worden gewijzigd.

Sleutelwoorden: beleidssuccessen, trechtermodel, PPPE-model, abortuswetgeving, verkennend onderzoek, verdiepend onderzoek

Inhoudsopgave

1. SUCCESVERHALEN.....	9
1.1 AANLEIDING.....	9
1.2 DOELSTELLING.....	11
1.3 VRAAGSTELLING.....	12
1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	13
1.5 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	14
1.6 LEESWIJZER.....	15
DEEL I: VERKENNEND ONDERZOEK.....	16
2. BELEIDSSUCCESSEN IDENTIFICEREN: HET TRECHTERMODEL.....	17
2.1 HET TRECHTERMODEL.....	17
3. DESIGN EN METHODEN.....	19
3.1 EXPERTPANEL: STAP 1.....	19
3.2 INTERRATER RELIABILITY TEST: STAP 2.....	21
3.3 OPERATIONALISATIE.....	23
3.4 SOLIDE KWALITATIEF ONDERZOEK, DE GUBA EN LINCOLN CRITERIA TOEGEPAST.....	24
4. RESULTATEN: DE TWEE CASES LANGS HET TRECHTERMODEL.....	25
4.1 RESULTATEN TOPSPORTBELEID.....	25
4.2 RESULTATEN GRONINGER FORUM.....	28
4.3 EEN VERGELIJKING VAN DE TOEGEKENDE SCORES.....	33
5. DISCUSSIE GEBRUIK TRECHTERMODEL.....	37
6. HET TRECHTERMODEL AANGESCHERPT.....	40
6.1 ALGEMENE AANBEVELINGEN.....	40
6.2 AANBEVELINGEN TRECHTER.....	40
7. TERUGBLIK EN CONCLUSIE.....	45
DEEL II: VERDIEPEND ONDERZOEK.....	47
8. EEN VERDIEPEND ONDERZOEK NAAR DE ABORTUSWETGEVING.....	48
9. HET PPPE-MODEL: EEN MULTICRITERIA-KADER VOOR SUCCESBEOORDELING.....	50
10. METHODOLOGIE.....	54
10.1 HET VASTSTELLEN VAN DE MATE VAN SUCCES: TOEPASSING PPPE-MODEL.....	54
10.2 HET VERKLAREN VAN DE DUURZAAMHEID VAN DE WafZ: EEN DRIESTROMENBENADERING.....	54
10.3 KWALITEITSCRITERIA.....	57

11.	DE ABORTUSWETGEVING EEN BELEIDSSUCCES? EEN EVALUATIEVE ANALYSE	59
11.1	PROGRAMMATISCHE BEOORDELING	59
11.2	PROCESMATIGE EN POLITIEKE BEOORDELING	62
11.3	DUURZAAMHEIDSBEOORDELING	65
11.4	DEELCONCLUSIE: WET AFBREKING ZWANGERSCHAP EEN BELEIDSSUCCES?	66
12.	ABORTUS IN NEDERLAND NA DE INVOERING VAN DE WAFZ: EEN VERKLARENDE ANALYSE.....	67
12.1	MEDISCH-PRAKTISCHE STROOM NA 1981	67
12.2	JURIDISCHE STROOM	71
12.3	DE POLITIEK-MAATSCHAPPELIJKE STROOM	75
13.	DE DUURZAAMHEID VAN DE WAFZ NADER GEDUID	87
13.1	EEN PERIODE VAN STABILITEIT	87
13.2	HET ABORTUSDOSSIER TERUG IN BEWEGING.....	88
13.3	SLOTBESCHOUWING.....	90
14.	TERUG- EN VOORUITBLIK NAAR ONDERZOEK OVER BELEIDSSUCCESSEN.....	91
	LITERATUURLIJST	94
	BIJLAGE.....	102

1. Succesverhalen

1.1 Aanleiding

Verhalen in boeken en in films worden vaak op dezelfde manier opgebouwd: introductie, crisis en oplossing. Een goed voorbeeld hiervan is de film *Shrek: de ogre* leeft zorgeloos in het moeras, totdat zijn leven wordt verstoord door een slechtgezinde prins, maar Shrek wint van de prins en leeft nog lang en gelukkig (Douglas, 2021b). Daarnaast heeft een goed verhaal ook altijd een held nodig, dat beweert de Griekse filosoof Aristoteles (Barnes, 2000). Personages zoals Superman en Harry Potter geven de kijker of lezer iemand om naar op te kijken (Douglas, 2021a).

Over de Nederlandse overheid bestaat ook een breed scala aan verhalen. Bijvoorbeeld verhalen over de verzorgingsstaat, de Fyra-hogesnelheidstrein, de aardgaswinning in Groningen of het decennialang tolereren van de luchtverontreiniging van het staalbedrijf Tatasteel. Verhalen over wantrouwen in politici, problemen in kabinetten, ministers die aftreden, managers die falen, mysterieuze declaraties, bonnetjes, ruzies in de Tweede Kamer en tussen bewindslieden en bestuurders, organisaties die omvallen enzovoorts (Douglas, 2021a). In deze verhalen spelen figuren als ministers, burgemeesters en parlementariërs vaak een hoofdrol. Volgens Aristoteles zouden deze figuren de helden van het verhaal moeten zijn (Barnes, 2000). Verhalen over onze overheid kennen echter niet of nauwelijks nog helden. Politici, bestuurders en bewindslieden liggen onder het vergrootglas en worden door onze kritische samenleving van hun voetstuk getrokken (Douglas, 2021a).

Journalisten, onderzoekers, (top)ambtenaren, media, wetenschappers en burgers zijn steeds beter geworden in het delen van verhalen over de falende overheid. In maart 2020 verscheen het boek van Roel Bekker ‘dat had niet zo moeten’ (Bekker, 2020). De subtitel van het boek is: ‘fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas’. Bij de overheid gaat er nog weleens wat fout. Dan wordt er gesproken over beleidsfouten, of doelen die niet gehaald worden, beleidsplannen die verkeerd uitpakken, beleidsimplementaties die niet werken, of grote projecten die mislukken. Dit wordt ook wel overheidsfalen genoemd. In het boek zijn 98 cases bestudeerd waarin de overheid fouten heeft gemaakt. Deze cases worden geanalyseerd om van de fouten te leren.

De aandacht voor fouten en falen is begrijpelijk, want de fouten van de overheid kunnen grote gevolgen hebben. De toeslagenaffaire is een voorbeeld van zo’n tragische ontsporing van overheidsbeleid (Frederik, 2021). De toeslagenaffaire is niet het enige verhaal over een uitvoerende dienst met problemen. De aanbesteding van een hogesnelheidslijn (Fyra), de uitvoering van het persoonsgebonden budget naar de Sociale Verzekeringsbank, het volkshuisvestingsbeleid, en – zo wordt steeds duidelijker, de decentralisaties in het sociaal domein: het zijn allemaal verhalen over politiek-bestuurlijk en ambtelijk falen (geworden) (Chavannes, 2022).

Hoe komt het dat de verhalen over de overheid steeds meer gaan over het politiek-bestuurlijk en ambtelijk falen? Het beeld wat de samenleving van de overheid heeft, de verwachtingen die hierbij leven en de manier waarop zij er over spreekt zijn sinds de Tweede Wereldoorlog een aantal keer veranderd. Na de Tweede Wereldoorlog had de Nederlandse overheid een duidelijke opdracht: het land en de economie moesten opnieuw worden opgebouwd. De overheid speelde een belangrijke rol bij de vorming van de verzorgingsstaat, en de economische ontwikkeling (Van Doorne & Steur, 2018). Tegen het einde van de jaren zeventig, begin jaren tachtig veranderde die rol. Op de verzorgingsstaat ontstond een toenemende kritiek: ten eerste dijde de verzorgingsstaat steeds verder uit, dit kostte bakken met geld. Hierdoor werd de verzorgingsstaat een economisch onwenselijk fenomeen. Ten tweede werden burgers te weinig aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid (WRR, 2006). Hierdoor ontstond er ruimte voor het conservatief liberale denken: hoge belastingen blokkeren de economische groei van een samenleving, de markt is beter in het waarborgen van publieke belangen en de overheid moet zich zoveel mogelijk afzijdig houden (Van Doorne & Steur, 2018). Deze manier van denken wordt gemarkeerd door de oliecrises (Castles, 2010). De economie bleef haperen en de overheid kwam in eerste instantie met de Keynesiaanse methode op de proppen om dit op te lossen. Deze methode leidde echter tot stagflatie: hoge inflatie en een stagnerende economie. De werkloosheid steeg en het maakbaarheidsdenken brokkelde steeds verder af (Van Doorne & Steur, 2018). Grote overheden waren het probleem, zij zouden niet efficiënt handelen waardoor zij niet goed in staat zouden zijn om een gecompliceerde economie te managen. De overheid moest zich niet meer bemoeien met de economie en de markt moest een grotere rol krijgen. (WRR, 2012). Deze overwinning van de markt en het kapitalisme beleefde zijn ultieme hoogtepunt met de val van de muur in 1989. Het communisme, een ideologie met veel overheidsingrijpen had gefaald, het kapitalisme met zijn vrije-markt economie had gewonnen.

Niet alleen het economische discours veranderde, ook vanuit bestuurskundig opzicht ontstond kritiek op de bureaucratische overheid, de omvang moest gereduceerd en er werden bedrijfskundige begrippen binnen de overheid geïntroduceerd: doeltreffendheid, doelmatigheid (Van Doorne & Steur, 2018). Deze denkbeelden passen bij New Public Management (NPM): de overheid moest effectiever en efficiënter opereren (Noordegraaf, 2015). Dit was de start van het hervormen van de publieke sector (Rhodes, 1996). Door het NPM denken werd ook de relatie tussen openbaar bestuur en burgers in de jaren negentig steeds meer in bedrijfsmatige termen beschreven: de overheid zorgde niet voor publieke waarden, maar leverde producten. Die producten moesten zo goedkoop mogelijk worden geleverd, burgers waren klanten en de overheid was gericht op prestaties (Noordegraaf, 2015). Door de groeiende aandacht voor efficiëntie en effectiviteit bleek er weinig ruimte voor maatwerk. De aandacht voor de menselijke maat en zelfreflectie van het overheidsorgaan werd als het ware vermorzeld tussen de maalstenen van de efficiëntie en effectiviteit. Met als resultaat: een onnavolgbare bureaucratische aanpak van de compensatie van de Groningers die aardbevingsschade hebben ondervonden. De

zogenaamde ‘fraudeurs’ van de belastingdienst in de toeslagenaffaire zijn ondanks de val van een kabinet en grote woorden van opvolgende bewindslieden nog steeds niet voldoende gecompenseerd.

1.2 Doelstelling¹

Tot op heden ontbreekt een degelijk metanarratief over de andere kant van het verhaal, namelijk het feit dat Nederland nog steeds tot de welvarendste, veiligste, rechtstatelijk sterkste landen ter wereld behoort met gezonde en gelukkige burgers. En dat het functioneren van het Nederlands openbaar bestuur een cruciale rol speelt in het bereiken en consolideren van dit hoge niveau. Met andere woorden: soms falen Nederlandse beleidsmakers en publieke organisaties opzichtig en pijnlijk; maar veel vaker functioneren zij naar behoren en soms zijn ze van ‘wereldklasse’. Maar op de een of andere manier hebben we moeite om deze ‘*bright sides*’ – patronen van goed of zelfs excellent bestuur – te omarmen, te analyseren en ervan te leren (Douglas, 2021b).

Onderzoekers van het programma *Successful public governance* van de Universiteit Utrecht doen al een aantal jaar internationaal vergelijkend onderzoek naar succesvol overheidsbeleid (Universiteit Utrecht, 2019). Over de successen in Australië en Nieuw-Zeeland is het boek *successful Public Policy: Lessons from Australia and New Zealand* geschreven (Luetjens et al., 2019). In een ander boek, *Great Policy Successes*, worden vijftien casestudies uit verschillende landen en beleidssectoren over de hele wereld uitgediept. Bijvoorbeeld het verhaal over het project en instituut van de Deltacommissaris: ‘Ruimte voor de Rivier’. Dit verhaal vertelt over het opnieuw ontdekken van het Nederlandse waterbeheer in tijden van de klimaatverandering (Compton & ’t Hart, 2019). Daarnaast zijn de succesverhalen van de Scandinavische en Canadese landen voor het voetlicht gebracht in *Nordic Policy Successes* en *Public Policy Success: Lessons from Canadian Experiences* (Delaporte, Eydal, Kaukko, Nohrstedt, ’t Hart & Tranøy., 2022; Lindquist, Howlett, Skogsted, Tellier, & ’t Hart., 2022). Een succesverhaal uit Finland is bijvoorbeeld het ouderschapsverlof dat werd ingevoerd in 1974 waardoor vaders ook toegang kregen tot betaald verlof. Deze hervorming is een sleutelfactor geweest voor gendergelijkheid in Finland op zowel de werkvloer als thuis (Delaporte et al., 2022).

Het huidige onderzoek richt zich op succesvolle Nederlandse bestuurs- en beleidsgevallen. Het onderzoek bestaat uit twee delen. In deel I een verkenning van potentiële succescases en -literatuur, en in deel II een casestudie. Deel I van dit onderzoek is uitgevoerd door twee onderzoekers, deel II door één onderzoeker. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook tweeledig. Het eerste doel richt zich in deel I op het creëren van een populatie van te onderzoeken potentiële succescases: met behulp van een expertpanel hebben wij een *longlist* van mogelijke succesvoorbeelden en overheidsbeleid geïdentificeerd. Twee voorbeelden uit die lijst, namelijk het topsportbeleid en het Groninger Forum zijn

¹ Het eerste deel van dit onderzoek is uitgevoerd en geschreven met Emiel Walgaard. Hierdoor bevat deel I identieke stukken met het onderzoek van Walgaard (2022).

aan een eerste analyse onderworpen met behulp van het zogeheten trechtermodel (*funnel framework*) van Douglas, 't Hart en Van Erp (2022). Dat model is bedoeld als *'quickscan'*. Deze quickscan heeft ook weer twee doelen. Het eerste doel van de quickscan is een eerste check of de criteria van dit trechtermodel duidelijk genoeg zijn om succesvol overheidsbeleid te identificeren: worden dezelfde conclusies getrokken als dezelfde case door verschillende mensen langs deze meetlat wordt gelegd? Hieruit volgt het tweede doel van de quickscan: is deze check en toepassing van het trechtermodel überhaupt mogelijk om in een korte tijd te doen? Met andere woorden: is het trechtermodel zo pragmatisch en snel hanteerbaar als het pretendeert te zijn voor onderzoekers die tot een beredeneerde caseselectie willen komen, bijvoorbeeld in het kader van een vergelijkende analyse?

In deel II richt het tweede doel zich op caseniveau en behelst het systematisch evalueren en verklaren van een exemplarisch geval van succesvol bestuur. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een analytisch instrumentarium van het bovengenoemde Utrechtse succesonderzoek: het PPPE-beoordelingsraamwerk. (De La Porte et al., 2022). De case van het abortusbeleid, in het bijzonder de duurzame werkzaamheid van de uit 1981 stammende abortuswetgeving wordt in deel II beschreven, beoordeeld en verklaard.

Het PPPE-model bestaat uit vier criteria die een rol spelen in het beoordelen van beleidssuccessen: **p**ragmatisch, **p**olitiek, **p**roces en **e**ndurance. De reden dat er is gekozen voor het PPPE-kader, en niet het trechtermodel van Douglas et al. (2022) – uit deel I van dit onderzoek – is dat er nog geen wetenschappelijke basis is waar het trechtermodel op een systematische manier gebruikt wordt. Het PPPE-succeskader is al in vier boeken ingezet voor het beoordelen van succescases (Compton & 't Hart, 2019; De La Porte et al., 2022; Lindquist et al., 2022; Luetjens et al., 2019). Het is bovendien ontworpen met het oog op diepe en genuanceerde evaluatie, en niet – zoals het trechtermodel – als een quickscan tool voor gebruik op het niveau van een grote populatie aan cases.

1.3 Vraagstelling

Dit onderzoek bestaat dus uit twee delen. Daarom zijn er twee hoofdvragen opgesteld.

Deel I:

De vraagstelling voor deel I van dit onderzoek luidt als volgt:

'In hoeverre is het trechtermodel behulpzaam in het systematisch identificeren en beoordelen van (mogelijke) beleidssuccessen van Nederlandse overheden?'

Het eerste deel van dit onderzoek tracht te komen tot een populatie van beloftevolle cases van overheidsbeleid, die nader onderzocht kunnen worden. Douglas et al. (2022) bieden een mogelijkheid

om een bij experts opgehaalde longlist van mogelijke cases ‘door te lichten’. Dit trechtermodel is tot op heden nog niet door iemand beproefd. In dat licht stellen we voor dit deel van het onderzoek twee deelvragen:

- Deelvraag 1: *Wat zien deskundige waarnemers als ontegenzeggelijke overheidssuccessen in de periode vanaf 1945 tot heden?*
- Deelvraag 2: *In hoeverre is het trechtermodel behulpzaam als quickscan tool voor het op handzame en betrouwbare wijze destilleren van een set van potentiële succescases?*

Deel II:

In het tweede deel van dit onderzoek ga ik in op de abortuswetgeving. Deze case is geselecteerd uit de longlist die is voortgevloeid uit deel I van dit onderzoek. De vraagstelling voor deel II van dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate kan de Wet afbreking Zwangerschap als beleidssucces worden beoordeeld, en hoe kan dit succes worden verklaard?

Om de abortuswetgeving te beoordelen en verklaren heb ik twee deelvragen opgesteld:

- Deelvraag 1: *In welke mate kan de Wet afbreking Zwangerschap en de daarop gebaseerde abortuspraktijken in Nederland van 1981 tot heden als een beleidssucces worden gekwalificeerd?*
- Deelvraag 2: *Hoe is te verklaren dat de destijds uiterst controversiële en moeizaam tot stand gekomen abortuswet inmiddels ruim 40 jaar lang een nagenoeg onomstreden en maatschappelijk effectief kader is gebleken voor de gezaghebbende sturing van een delicaat medisch-ethisch vraagstuk?*

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Zoals in de inleiding naar voren is gekomen, is er een noodzaak voor een positievere kijk op publiek beleid en lijken nu met name negatieve connotaties de boventoon te voeren. Goed verlopend beleid is onderbelicht en hier liggen kansen. Voor wetenschappers biedt dit een mogelijkheid om de bestuurspraktijk op het gebied van overheidsbeleid en politiek van de andere kant te belichten. Dit levert een evenwichtiger debat op over overheidsperformance en verrijkt dus het publieke discours. Zoals eerder vermeld, kan dit ook waardevolle leerprocessen in gang zetten door middel van

vervolgonderzoek. Als een succes eenmaal geïdentificeerd en geadresseerd is, hoe kunnen we daarvan leren? En hoe kunnen we deze specifieke successen in andere contexten laten werken (Compton et al., 2019)? Het gebruik van het trechtermodel van Douglas et al. (2022) biedt een tweede wetenschappelijke meerwaarde. Uit dit artikel blijkt dat dit model tot op heden vooral gebruikt is als pedagogisch middel in het onderwijs. De auteurs geven aan dat zij een eerste stap bieden voor het systematisch identificeren en adviseren van succesvol geacht beleid, waarbij mogelijkheden liggen om tot een meer rigide methode te komen. In dit onderzoek doen wij hiervoor een eerste aanzet.

In het tweede deel van dit onderzoek wordt getracht de duurzame werkzaamheid van de uit 1981 stammende abortuswetgeving te beschrijven, beoordelen en verklaren. Naar de abortuswetgeving is veel onderzoek gedaan. Diverse onderzoekers hebben zich verdiept in de abortuskwestie. In 1979 verscheen de dissertatie van de historicus Jan de Bruijn: 'Geschiedenis van de abortus in Nederland' (De Bruijn, 1979). Hij beschrijft in zijn boek de voornaamste gebeurtenissen: de opkomst van de vrouwenbewegingen en de politieke en maatschappelijke discoursen. Ook Joyce Outshoorn beschrijft in haar boek uit 1986 'de politiek strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984' (Outshoorn, 1986). Het inzoomen op duurzame werking van dit beleid is een aanvulling op het palet van bestaande onderzoeken over abortus. Daarnaast wordt de abortuswetgeving beoordeeld door het PPPE-model. Hierdoor wordt het PPPE-model getoetst aan een nieuwe case.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Deel één van dit onderzoek is ook maatschappelijk relevant. De La Porte et al. (2022) noemen het risico dat een te eenzijdige negatieve kijk op overheidsbeleid een negatieve invloed heeft op het beeld van de overheid in de maatschappij. Met dit onderzoek pogen wij dus ook de positieve kant van overheidsbeleid op het publieke netvlies te krijgen.

Het beoordelen en verklaren van de abortuswetgeving is ook maatschappelijk relevant. In dit onderzoek wordt allereerst gefocust op de vraag in welke mate en in welk opzicht de abortuswetgeving succesvol is. Dat wordt gedaan aan de hand van het PPPE-beoordelingsraamwerk van De la Porte et al. (2022). Het beoordelen van dit toentertijd 'controversiële onderwerp' zou op een positieve manier kunnen bijdragen aan wetgeving voor andere omstreden onderwerpen. Daarnaast wordt getracht te verklaren waarom de ingevoerde abortuswetgeving met de moeizaam tot stand gekomen meerderheid na 40 jaar weinig tot geen wijziging heeft gehad. Het verklaren van de *endurance* van deze wet aan de hand van enerzijds literatuuronderzoek en anderzijds interviews kan ons leren hoe oude wetgeving in veranderende maatschappelijke discoursen en contexten toch succesvol blijft.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk twee t/m acht zijn onderdeel van het eerste deel van dit onderzoek. In hoofdstuk twee beschrijven wij het trechtermodel van Douglas, 't Hart en van Erp (2022). Dit is de theoretische basis voor hanteerbaar maken van de succescases. In hoofdstuk drie gebruiken wij een tweetraps methode voor enerzijds het zoeken van Nederlandse succesverhalen met behulp van een expertpanel, en anderzijds het analyseren van succescases aan de hand van een 'quickscan methode'. De expert-input leidt tot een longlist met door hen succesvol geachte bestuurs- en beleidspraktijken. Uit deze longlist hebben wij twee cases gekozen: het topsportbeleid en het Groninger Forum. Deze cases hebben wij tweemaal zelfstandig langs het trechtermodel gelegd. Deze resultaten zijn beschreven in hoofdstuk vier. Vervolgens hebben wij in hoofdstuk vijf een reflectie/discussie geschreven op het gebruik van de quickscan en met elkaar vergeleken. Vervolgens beschrijven wij in hoofdstuk zes de aanbevelingen op de hanteerbaarheid van het trechtermodel voor het beoordelen van succesvol overheidsbeleid. Tot slot geven wij in hoofdstuk zeven antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen.

Vanaf hoofdstuk acht start het tweede deel van dit onderzoek, een verdiepende *single-case study* naar de abortuswetgeving. Allereerst beschrijf ik in hoofdstuk negen het PPPE-beoordelingskader van De La Porte et al. (2022). In hoofdstuk tien beschrijf ik de methode voor het beantwoorden van zowel deelvraag één als deelvraag twee. Hierna voer ik in hoofdstuk elf een evaluatieve analyse uit aan de hand van het PPPE-model om de WafZ (Wet afbreking Zwangerschap) te beoordelen. Vervolgens reconstrueer en interpreteer ik in hoofdstuk twaalf de Wet afbreking Zwangerschap na 1981: wat heeft zich afgespeeld sinds de wet in het leven is geroepen op medisch-praktisch niveau, juridisch niveau, en politiek-maatschappelijk niveau, en hoe is daaruit de hoge mate van bestendigheid van het ooit zo controversiële beleid te verklaren? In hoofdstuk dertien beantwoord ik de hoofdvraag en extrapoleer ik mijn interpretaties naar de toekomst over de omgang met 'het abortusvraagstuk'. Tot slot kijk ik terug op het project en vooruit naar onderzoek over beleidssuccessen.

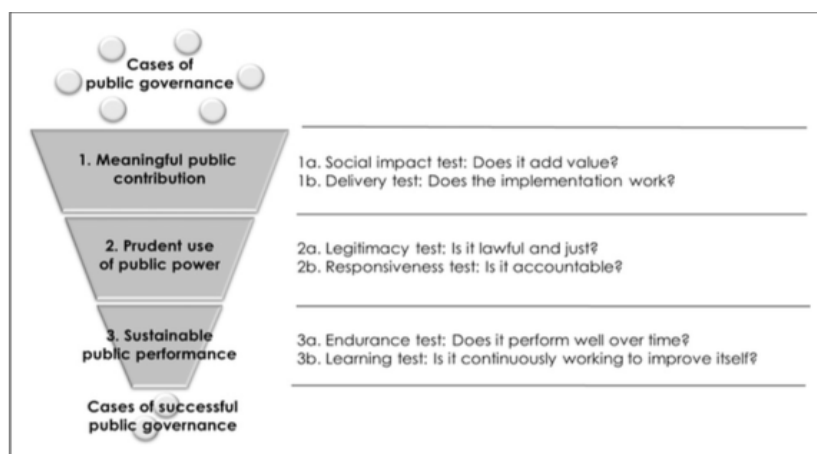
Deel I: verkennend onderzoek

2. Beleidssuccessen identificeren: het trechtermodel

Om een antwoord te formuleren op de eerste deelvraag – ‘*Wat zien deskundige waarnemers als ontegenzeggelijke overheidssuccessen in de periode vanaf 1945 tot heden?*’ – is een expertpanel opgezet. Dit expertpanel wordt toegelicht in hoofdstuk 3. De tweede deelvraag luidt ‘*In hoeverre is het trechtermodel behulpzaam als quickscan tool voor het op handzame en betrouwbare wijze destilleren van een set van potentiële succescases uit de door de experts aangedragen lijst met cases?*’ Om een antwoord te formuleren op deze deelvraag lichten wij in dit hoofdstuk allereerst het trechtermodel van Douglas et al. (2022) toe.

2.1 Het trechtermodel

Met dit model bieden de auteurs een kader om potentiële gevallen van succesvol openbaar bestuur snel en hanteerbaar te beoordelen. Het is bedoeld om met behulp van een aantal basiscriteria – onder elkaar gebracht in een trechter (figuur 1) – een eerste oordeel te vellen over de vraag of een case het predicaat ‘geval van goed bestuur’ verdient, en voor nadere, verdiepende en verklarende analyse geschikt lijkt.



Figuur 1: Trechtermodel. Bron: Douglas, 't Hart, & van Erp. (2022)

Meaningful public contribution

Dit criterium bestaat uit de *social impact test* en de *delivery test*. Bij de eerste test gaat het om de publieke waarde die de case toevoegt aan de maatschappij: wegen de bedoelde en onbedoelde baten van de case op tegen kosten? Daarnaast is het belangrijk dat zowel materiële en immateriële bijdragen worden geleverd aan de samenleving en dat dit een meerwaarde heeft voor de belanghebbenden.

De delivery test adresseert de werkzaamheid van de implementatie. Zijn de implementatiemechanismen robuust en passen zij op de context waarin zij tot werking worden gebracht? Dit criterium beoordeelt of de beleidsvoornemens op een verdedigbare manier worden uitgevoerd (Douglas et al., 2022).

Prudent use of public power

Dit criterium bestaat uit de *legitimacy test* en de *responsiveness test*. Bij de legitimiteitstest gaat het om de vraag of het opgestelde en uitgevoerde beleid wel als *just and fair* wordt ervaren door alle betrokkenen? Zijn de bestuursprocessen en -resultaten in overeenstemming met de rechtsstaat en worden ze door alle belanghebbenden als rechtvaardig en eerlijk beschouwd? Hierbij gaan de auteurs dus verder dan alleen legaliteit, dat slechts een wettige basis vereist. Succesvol bestuur moet ook voldoen aan de *Rule of Law*, dat ook kijkt naar de totstandkoming en manier van uitvoeren van wetgeving (Douglas et al., 2022).

De tweede test van responsiveness adresseert de verantwoordelijkheid van de case. Het is belangrijk dat de belangrijkste betrokken publieke actoren verantwoordelijk zijn - dat wil zeggen proactief en responsief - richting de doelgroepen. Deze doelgroepen moeten de juiste informatie ontvangen over de voortgang en verdiensten. Overheden dienen dus verantwoordelijkheid te nemen en dit ook uit te stralen door middel van degelijke informatievoorziening, de dialoog aangaan en transparant handelen (Douglas et al., 2022).

Sustainable public performance

Het derde element uit de trechter gaat over duurzame prestaties. Dit criterium bestaat uit de *robustness test* en de *learning test*. De robuustheidstest (vanaf nu duurzaamheidstest) gaat over de prestaties van het beleid op de lange termijn. Veel overheidsbeleid, programma's, netwerken en instanties hebben een zeer lange levensduur waarin ze blijven dienen te presteren. Hiervoor dienen ze ook ingericht te zijn. In andere woorden: het beleid moet in gedeeltelijk nieuwe, andere omstandigheden nog steeds goed presteren. Dit criterium zoekt daarom naar de mate waarin de middelen en doelen hetzelfde blijven, in potentieel veranderende omstandigheden (Douglas et al., 2022).

De learning test borduurt hierop voort: verbetert het beleid zichzelf continu en is er dus bewijs van adaptief vermogen? Is er binnen de organisatie mogelijkheid tot oppositie en debat, en zijn er bijvoorbeeld evaluaties uitgevoerd? Deze leertest zoekt dus expliciet voorbeelden van (onverwachte) veranderende praktijken waarop wordt geanticipeerd en ingespeeld (Douglas et al., 2022).

Het trechtermodel is bedoeld als *case screening* tool waar men snel tot een eerste duiding van een case kan komen: komt zij terecht in het 'mandje' van mogelijk veelbelovende cases, die in dieper evaluatie- en leeronderzoek aan een nadere analyse onderworpen verdienen te worden? De auteurs geven in de discussie aan dat het model niet perfect is, veel openlaat aan normatieve oordeelsvorming en dat er dus nog veel mogelijkheden zijn tot verbetering. Om deze redenen hebben wij gekozen een *interrater reliability test* uit te voeren en dus te kunnen bijdragen aan het doorontwikkelen van het trechtermodel (Douglas et al., 2022). Hierbij wordt onderzocht of de criteria beter en strakker kunnen worden weergegeven om zo het model specifiek en beter bruikbaar te maken. In het volgende hoofdstuk lichten wij dit nader toe.

3. Design en methoden

In dit hoofdstuk worden de methoden beschreven die gebruikt zijn tijdens het uitvoeren van dit onderzoek. Dit onderzoek gebruikt twee methoden: een expertpanel en een interrater reliability test. Deze test wordt ingezet om het trechtermodel van Douglas et al. (2022) te testen.

3.1 Expertpanel: stap 1

Het eerste deel van dit onderzoek richt zich op het vergaren van voorbeelden van succesvol beleid en bestuur. De methode die gekozen is om tot deze kennisvergaring te komen is een expertpanel. Deze methode ligt deels in lijn met een Delphistudie. Dit is een iteratief proces van respondenten benadering om zo consensus te vinden over een bepaald thema waar geen eenduidige definitie van literatuur over bestaat (Kieft, 2011). Deze methode helpt bij het begrijpen en verklaren van fenomenen door de verscheidenheid aan experts die hun licht laten schijnen over het thema. Anders dan bij de Delphi-methode is er in dit onderzoek alleen gebruik gemaakt van een eerste ronde aan informatie-inwinning. Daarom is er sprake van een expertpanel, zoals Galliers en Huang (2012) dit stellen: “*expert panels provide a forum in which leading experts in a given field are invited to share their experiences and thought*” (p. 122).

De expert panelmethode vereist een respondentenpanel van experts die hun waardeoordeel geven over het betreffende onderwerp. Skulmoski & Hartman (2007) stellen dat het lastig is deze ‘experts’ te kwalificeren omdat dit een subjectief begrip is. In het theoretisch kader zijn de succescriteria van het trechtermodel nader toegelicht en hieruit blijkt ook dat een ‘succes’ niet altijd binair is (Douglas et al., 2022). Door de vele betrokken partijen en invalshoeken is het lastig een eenduidige definitie te definiëren. Om deze redenen hebben wij een panel opgericht waarbij veel verschillende beroepsgroepen zijn benaderd. Daarom maakt dit onderzoek gebruik van een doelgerichte steekproef. Dat wil zeggen dat de selectie van de respondenten niet willekeurig is geweest (Bryman, 2015). De respondentengroep bestaat uit mensen met een brede blik op beleid. Tabel 1 geeft weer welke respondentengroepen wij hebben benaderd.

Tabel 1: Respondentengroep expertpanel

Respondentengroep (N)	Benaderd (N)	Geantwoord (N)
Bestuurders	18	7
Topambtenaren	14	7
Journalisten	15	4
Toeziethouders	9	3
Adviescolleges/kennisinstituten	13	4
Adviseurs	13	3
Wetenschappers	24	16
Publieke innovatiedeskundigen	12	3
Totaal	118	47

Aan hen werd de onderstaande vraag voorgelegd:

‘Wat zijn naar uw oordeel ontegenzeggelijke successen in het functioneren van de Nederlandse publieke sector – beleidsprogramma’s, projecten, instituties, samenwerkingsverbanden in de periode sinds de Tweede Wereldoorlog? En op welke criteria acht u ze relevant?’

Hierbij konden de respondenten zoveel antwoorden als zij wilden via de mail of de opgestelde enquête. Vervolgens werd hun de mogelijkheid geboden om de genoemde voorbeelden nader toe te lichten en de criteria die zij bij hun nominaties gebruikten te expliciteren. Tabel 1 geeft ook weer hoeveel respondenten er gehoor hebben gegeven aan de door ons gestelde vraag. De enquête is op 1 april 2022 uitgezet en hebben wij laten lopen tot eind mei 2022. In deze periode zijn er vijftien reacties binnengekomen via de enquête en 32 reacties via de mail.

Een belangrijke kanttekening bij het laten evalueren en beoordelen van beleid door experts is de kans op verschillende soorten *bias*. Zo noemt Langfeldt (2004) *professional bias* als gevolg van een te eendimensionale myopische blik van de ondervraagde persoon: deze kan neigen naar het alleen evalueren van beleid op het gebied van zijn/haar expertise. Ook is het tijd technisch niet mogelijk voor de respondenten om nauwkeurig en grondig veel potentiële succescases te beschouwen. Hiernaast speelt ook *recency bias* mee: mensen zijn geneigd sneller te denken aan recente ervaringen en observaties (Fudenberg & Levine, 2014).

Deze experts-input heeft tot een eerste *longlist* met (door hen) succesvol geacht bestuurs- en beleidspraktijken geleid. Deze lijst bestaat uit 173 verschillende cases. De cases hebben wij gesorteerd door deze op te delen in verschillende thema’s: de identiteit van het beleid, de frequentie, het bestuursniveau, de tijdspanne/jaar en de sector waarin het beleid is uitgerold. Door de brede vraagstelling bestaat de longlist uit een breed palet aan geachte overheidssuccessen zoals bijvoorbeeld het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, het fietspadenbeleid, de invoering van het vooraf ingevulde formulier voor de inkomstenbelasting (VIA), de luchtverontreiniging, het topsportbeleid, het Groninger Forum, de zuiderzeewet, de Zalmnorm voor begrotingsbeleid et cetera. Deze lijst met cases is te vinden in bijlage 1. Vervolgens is deze gesorteerde longlist ingezet voor het selecteren van twee cases. De cases hebben de beide auteurs onafhankelijk van elkaar langs het trechtermodel gelegd, om te bezien hoe het toepassen van dit instrument in de praktijk uitwerkt. In de volgende paragraaf zal dit nader worden toegelicht.

3.2 Interrater reliability test: stap 2

Het doel van deze stap is tweeledig. Allereerst is het een eerste toets of de criteria van deze tool het mogelijk maken om met een redelijke mate van intersubjectieve overeenstemming aan case screening te doen: worden dezelfde conclusies getrokken als dezelfde case door verschillende mensen langs deze meetlat wordt gelegd? Het tweede doel van deze stap is het ontdekken of deze vraag ook relatief snel en dus efficiënt kan worden beantwoord. Met andere woorden: is het trechtermodel ook een werkbaar quickscan tool voor het identificeren van potentieel veelbelovende cases van succesvol bestuur?

Het toepassen van het trechtermodel van Douglas et al. (2022) gebeurde aan de hand van een interrater reliability test. Deze test behelst in dit geval het verifiëren in hoeverre de twee onderzoekers dezelfde kwalitatieve data van de cases op dezelfde manier - in dit geval via het trechtermodel - beoordelen (Syed & Nelson, 2015). Uit de gevonden longlist zijn twee cases geselecteerd die wij onafhankelijk van elkaar hebben beoordeeld aan de hand van deze trechter. Om het trechtermodel in zo verschillend mogelijke contexten te kunnen toetsen en dus de criteria en vragen in een zo divers mogelijke context te kunnen toepassen, hebben we gekozen voor twee cases die qua aard en structuur van elkaar verschillen, om zo een eerste idee te krijgen hoe breed toepasbaar het trechtermodel is. De cases die wij hebben onderzocht en beoordeeld zijn het Nederlands topsportbeleid en de besluitvorming en totstandkoming van het Groninger Forumgebouw (zie boxen op bladzijde 22 voor korte signalementen van de cases). Deze cases zijn onderling moeilijk vergelijkbaar. Door het verschil van beleid op microniveau (Groninger forum) en een beleid op macroniveau (topsport) proberen wij zoveel mogelijk vlakken te bereiken waar we tegen beperkingen kunnen aanlopen. Zo streven wij naar maximale variatie met slechts twee cases en hebben wij dus een zo ‘rijk’ mogelijke test.

In de toepassing van de tool op de geselecteerde proefcases hebben wij besloten uiterlijk twee werkdagen per case te besteden aan bronidentificatie en -raadpleging. Daarom is bij de casekeuze ook gelet op de hoeveelheid beschikbare informatie: door de korte aard van het onderzoek is het nodig dat er veel beschikbare openbare bronnen zijn. Voor het verkrijgen van informatie hebben wij gebruik gemaakt van publiek toegankelijke bronnen. Denk hierbij aan nieuwsartikelen, jaarverslagen, websites, bestuursdocumenten en rapporten. Om te zorgen dat er zo min mogelijk sprake was van informatieverschil tijdens de analyse van de cases hebben we de gevonden bronnen in een gezamenlijk brondocument geplaatst. Op deze manier zijn dus grofweg dezelfde bronnen per onderzoeker gebruikt. Tijdens het beoordelen van de twee cases hebben wij ook gebruik gemaakt van het toekennen van scores op een zevenpuntsschaal (tabel 3).

Vervolgens hebben wij de resultaten van onze afzonderlijke toepassingen van het trechtermodel naast elkaar gelegd en geanalyseerd. Tijdens deze analyse hebben wij verschillende vragen toegepast. Zijn de

criteria bijvoorbeeld helder genoeg? Of zijn de vragen in de trechter te gecompliceerd om ze in een kort tijdsbestek te beantwoorden? Kan het voorkomen dat verschillende lagen in de trechter overlappen? Het resultaat is een aangescherpt trechtermodel dat nog beter functioneert in het systematisch identificeren en adresseren van succesvol geacht overheidsbeleid.

Topsportbeleid

Sinds halverwege de jaren 90 is de topsport in Nederland politiek actueel geworden. Toenmalig staatssecretaris Terpstra bracht een nota naar voren waarin stond dat topsporters recht hebben op een topsportomgeving die kan concurreren met andere vergelijkbare landen (Algemene Rekenkamer, 2008). Enkele jaren erna ondersteunde het kabinet ook de olympische ambitie van sportkoepel NOC*NSF om structureel bij de top 10 best presterende sportlanden te komen. Vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en NOC*NSF is men dus al decennia bezig met het verbeteren en faciliteren van het topsportklimaat in Nederland (SCP, 2006). Ook de sportbonden delen deze verantwoordelijkheid. Het topsportbeleid is dus niet eenduidig toe te schrijven aan één organisatie, maar bestaat uit jarenlange investeringen en programma's waarbij de focus ook van tijd tot tijd veranderde.

Groninger Forum

Aan het begin van deze eeuw stond de stad Groningen voor de uitdaging om een deel van het centrum te herontwikkelen. Eén van de plannen was het bouwen van het Groninger Forum: een culturele hotspot in hartje centrum met tal van culturele activiteiten, horeca, en andere ontmoetingsplekken. In 2019 opende het gebouw nadat de opening was uitgesteld wegens aardbevingsrisico's en discussie rondom de besluitvorming. Het Groninger Forum was onderdeel van een breder investeringsprogramma en moet dienen als trekpleister voor de inwoners van de stad (Den Oudsten & Teesink, 2017).

Het eerste verschil tussen de cases is het temporele karakter. Het Nederlands Topsportbeleid behelst een geheel van besluiten, maatregelen en projecten om de topsportcultuur in Nederland te verbeteren. Dit wordt al enkele decennia uitgevoerd en is dus continu onderhevig aan verandering; het is nooit 'af'. De case van het Groninger Forum focust zich op de politiek-bestuurlijke besluitvorming en het daaropvolgende bouwproces voorafgaand aan de opening en heeft dus een meer afgeperkt, projectmatig – zij het toch ook langjarig - karakter. Ook de organisatie van de besluitvorming en uitvoering verschilt. Het topsportbeleid is ondergebracht bij het ministerie van VWS en is nauw gelieerd aan sportkoepel NOC*NSF die een hoge mate van autonomie geniet voor de besteding van subsidiegelden. Ook de (semipublieke) sportbonden spelen een rol in topsportbeleid. Het eigenaarschap c.q. 'auteurschap' van het topsportbeleid is dus niet eenvoudig te vatten. Het Groninger Forum is een samenwerking van de provincie Groningen en de gemeente Groningen, waarbij met name de gemeente verantwoordelijkheid

draagt voor de totstandkoming van het gebouw. Hieruit volgt het laatste evidente verschil. Het topsportbeleid is zoals gezegd een *going concern* van de Nederlandse overheid. Tijdens de trechtertoets staat dus vooral een beleid-in-uitvoering-en-doorontwikkeling centraal. Er is niet direct sprake van grote bestuurlijke beslissingen met drastische gevolgen. Bij het Groninger Forum ligt dat anders: hier gaat het nadrukkelijk wel om piekmomenten in de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

3.3 Operationalisatie

In deze paragraaf is het trechtermodel van Douglas, 't Hart en Van Erp (2022) geoperationaliseerd (tabel 2). De criteria van het trechtermodel zijn gekoppeld aan de zes testvragen. Om deze vragen te beantwoorden zijn uit het artikel van Douglas et al. (2022) indicatoren gehaald. Deze indicatoren staan niet in het operationalisatie schema dat wordt gepresenteerd op pagina 11 van Douglas et al. (2022).

Tabel 2: Operationalisatie trechtermodel

Trechtermodel	Vragen	Indicatoren
Betekenisvolle publieke bijdrage	Publieke waarde-test: voegt het waarde toe?	<ul style="list-style-type: none"> • Tevredenheid doelgroep • Baten groter dan kosten
	Implementatietest: werkt de implementatie?	<ul style="list-style-type: none"> • Werkt het? • Beoogde middelen zijn afgewogen: <i>evidence-informed</i>
Juist gebruik van publieke macht	Legitimiteitstest: is het <i>lawful</i> en <i>just</i> ?	<ul style="list-style-type: none"> • Rule of Law • Belangen fair bejegend en evenwichtig gewogen
	Responsiviteitstest: gedragen de beslissers zich verantwoordelijk?	<ul style="list-style-type: none"> • Informatievoorziening/rapporten • Debatten • Openheid beslisprocedure
Duurzame publieke prestatie	Duurzaamheidstest: presteert het goed op de lange termijn?	<ul style="list-style-type: none"> • In stand houden van doelen en middelen • Houden positieve resultaten stand?
	Leertest: is er sprake van continue leren en aanpassen van het beleid?	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor autonomie en veranderende doelen • Ruimte voor evaluatie en debat

De twee cases hebben wij gescoord aan de hand van de hierboven beschreven indicatoren. Hierbij maakten wij gebruik van een zevenpuntsschaal: elke indicator kreeg een score toegewezen.

Tabel 3: Legenda scores trechtermodel

Scores op zevenpuntsschaal	Toelichting
+++	Case scoort zeer goed op criterium
++	Case scoort goed op criterium
+	Case scoort voldoende op criterium
+/-	Case scoort middelmatig op criterium
-	Case scoort matig op criterium
--	Case scoort onvoldoende op criterium
---	Case scoort zeer onvoldoende op criterium

3.4 Solide kwalitatief onderzoek, de Guba en Lincoln criteria toegepast

Om een wetenschappelijk solide kwalitatief onderzoek uit te voeren, stellen Guba en Lincoln (1989) dat het onderzoek moet voldoen aan vier criteria: *credibility*, *transferability*, *dependability* en *confirmability*.

Het criterium *credibility* is een parallel voor interne validiteit. Dat betekent dat dit gaat over de mate van de geloofwaardigheid van de bevindingen. Wij waarborgen dit criterium door van tevoren overeenstemming te vinden met beide onderzoekers over het gebruik van de bronnen. Daarnaast is de onderzoeksmethode en de werkwijze uitgebreid beschreven waardoor wij trachten te meten wat we willen meten (Symon & Cassell, 2012).

Het criterium *transferability* correspondeert met externe validiteit en betreft de mate waarin de resultaten van dit onderzoek in een andere context kunnen worden toegepast. Door een nauwkeurige beschrijving van de methoden, resultaten en discussie (*thick description*), kan de lezer zelf bepalen in welke mate de gevonden nieuwe resultaten voor andere cases gelden (Symon & Cassell, 2012).

Met het criterium *dependability* bedoelen Guba en Lincoln (1989) de mate waarin de bevindingen gerepliceerd kunnen worden. Dit criterium levert een bijdrage aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek (Symon & Cassell, 2012). Gedurende het onderzoeksproces zijn alle stappen nauwkeurig beschreven en overlegd met een bevoegd professor van de Universiteit Utrecht. Door deze peer review (Symon & Cassell, 2012) en onderling overleg van de onderzoekers is deze betrouwbaarheid zo veel mogelijk gewaarborgd.

Het laatste criterium *confirmability* vereist een transparante weergave van de dataverzameling. Het is belangrijk om te beschrijven waar de data vandaan komen en hoe deze data zijn omgezet in bevindingen. In dit onderzoek hebben wij dit proces duidelijk beschreven. Ook is de intersubjectiviteit geadresseerd door duidelijk aan te geven dat de resultaten in het onderzoek zijn gebaseerd op (deels) subjectieve interpretaties van de onderzoekers. Op deze manier levert dit criterium een bijdrage aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek (Symon & Cassell, 2012).

Tot slot: de bedenkers van het trechtermodel geven terecht aan dat het definiëren van succes op veel vlakken onvermijdelijk een normatief waardeoordeel vereist. Een model om overheidsbeleid mee te 'scoren' op succescriteria kan nooit een simpele afvinklijst zijn. Omdat de trechter bedoeld is als quickscan tool, is het spanningsveld tussen enerzijds genuanceerde normativiteit en anderzijds robuuste toepasbaarheid van het model des te pregnanter aanwezig. Dat zien we in de volgende hoofdstukken ook nadrukkelijk terug.

4. Resultaten: de twee cases langs het trechtermodel

In dit hoofdstuk halen wij individueel de cases topsportbeleid en Groninger Forum langs het trechtermodel. De resultaten hebben wij in twee kolommen beschreven.

4.1 Resultaten topsportbeleid

Filter 1 - Betekenisvolle publieke bijdrage

Publieke waarde-test: Codeur 1

Tevredenheid doelgroep: ++

Baten groter dan kosten +/-

In 1993 fuseerden het NOC en NSF tot NOC*NSF. Sindsdien, zo concludeerde het SCP, heeft het Nederlandse topsportbeleid een impuls gekregen. Rond de eeuwwisseling sprak deze organisatie uit dat Nederland bij de top tien-sportlanden moest gaan horen. Sinds 2005 deelt ook het kabinet deze centrale doelstelling van het topsportbeleid. Samen met de overheid werd sindsdien structureel geld geïnvesteerd in faciliteiten, middelen, leefomstandigheden en kennisuitwisseling (SCP, 2006). Uit cijfers van de Algemene Rekenkamer (2008) ligt dit bedrag jaarlijks tussen de zeven en acht miljoen euro. De meerwaarde is zowel materieel (voor de topsporters), maar ook immaterieel: de sociaal-emotionele waarde die een medaille voor de maatschappij heeft.

Uit verschillende metingen van het topsportklimaat in Nederland blijkt dat topsporters, coaches, directeuren en andere direct betrokkenen in de periode vanaf 1995 een stijgende waardering hebben voor de inrichting en omgeving van topsporters (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2019). Verschillende rapporten uit 2011 en 2015 laten zien dat de doelgroep vindt dat dit klimaat blijft verbeteren. Hierbij is echter wel verschil tussen topsporters uit focusgroepen van het topsportbeleid die het klimaat significant hoger waarderen dan sporters uit niet-focusgroepen (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2016). Het verschil tussen sporters met bepaalde extra (financiële) mogelijkheden is groot en uit zich in deze verschillende waardering (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2019).

De maatschappelijke erkenning voor topsport fluctueert. De waardering voor de prestaties is groot (80 procent), maar ook in het laatste decennium wordt vanuit de maatschappij kritischer gekeken naar de collectieve uitgaven voor deze kleine groep (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut 2012). In 2012 sneuvelde het plan om de Olympische Spelen naar Amsterdam te halen wegens gebrek aan steun onder de bevolking. De eendimensionale focus op medailles lijkt voorbij te schieten aan het maatschappelijk belang (Scholten, 2021a). De doelen van het topsportbeleid zijn dus vooral gericht op de sporters zelf. De maatschappelijke meerwaarde dienen deze sporters met hun prestaties te bereiken. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat de maatschappelijke betekenis van topsport lastig te duiden is. Onderzoek wijst wel uit dat het gevoel van nationale trots versterkt, met name kortstondig door goede

Publieke waarde-test: Codeur 2

Tevredenheid doelgroep +++

Baten groter dan kosten +/-

In Nederland heeft de topsport sinds de jaren tachtig een ontwikkeling doorgemaakt: sindsdien is sprake van een topsportbeleid. Dat wil zeggen: topsport wordt erkend, de financiële positie van topsporters staat er beter voor en er bestaat begeleiding en training voor de topsporters. In punten die verbeterd kunnen worden, zoals talentherkenning en ontwikkeling, wordt geïnvesteerd (Algemene Rekenkamer, 2008).

Volgens het rapport van de Algemene Rekenkamer dat verschenen is in 2008 heeft topsport verschillende maatschappelijke belangen: topsport symboliseert ambitie, stimuleert het saamhorigheidsgevoel, zorgt dat mensen meer bewegen en ontspannen, en bevordert het imago van Nederland in binnen- en buitenland (Algemene Rekenkamer, 2008; SCP, 2006). Voor een betekenisvolle publieke bijdrage is het belangrijk dat het patroon van bedoelde en onbedoelde maatschappelijke baten van het topsportbeleid opweegt tegen de kosten. In het rapport van de Algemene Rekenkamer (2008) worden de kosten en baten van het Nederlandse topsportbeleid geïnventariseerd. Hieruit blijkt dat er in het topsportbeleid 7,5 miljoen per jaar wordt geïnvesteerd. De opbrengsten zijn de behaalde medailles, de begeleiding en training voor de topsporters. Het patroon van kosten en baten moet door het grootste deel van belanghebbenden als positief worden ervaren. Uit metingen naar het topsportklimaat blijkt dat topsporters het beleid waarderen en tevreden zijn. Onderzoek van de Universiteit Utrecht en het Mulier Instituut (2019) hebben de waardering van het topsportklimaat van 2008, 2011, 2015 en 2019 op een rij gezet. Onder alle bevroegde groepen, topsporters, talenten, technisch directeuren en coaches is een stijging in de waardering zichtbaar. In 2008 geven topsporters het topsportklimaat gemiddeld een 6,5. In 2019 is dit cijfer gestegen naar een 7,2. Van de Nederlanders is 80 procent van 'trots' op de topsport, 40 procent vindt echter dat er in de topsport ruimte is voor verbetering (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2016).

prestaties (SCP, 2018). Verder was in 2007 53 procent van de Nederlanders het ermee eens dat Nederland bij de beste tien landen moet horen, in 2015 was nog maar 42 procent het daarmee eens (SCP, 2018).

Implementatietest: codeur 1

Werkt het? ++

Beoogde middelen zijn afgewogen: evidence-informed +

Nederland presteert volgens de ambities: de topsportprestaties zijn flink verbeterd de afgelopen 20 jaar. Echter is dit niet één-op-één aan het topsportbeleid te koppelen gezien de vele factoren die hier van invloed zijn (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut 2012). Desalniettemin wees onderzoek al in 1996 uit dat structurele investeringen en concurrentie leiden tot betere prestaties onder topsporters (Scholten, 2021a). Sinds 2012 is er bewust meer ingezet op sportprogramma's met potentie (Scholten, 2021a). Het beleid zet dus in op kanshebbers wat heeft geleid tot gemiddeld betere prestaties van de Nederlandse sporters (SCP, 2018). Ook het toepassen van wetenschappelijke inzichten over sportprestaties lijkt geen probleem te zijn voor topsporters, zo concludeert de 5-meting uit 2019 (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2019). De andere geboden voorzieningen aan topsporters worden door de jaren heen ook als erg goed ervaren, en dus vaak op basis van onderzoeken gestut. Hierbij ligt nog wel ruimte voor verbetering: dit geldt namelijk niet voor alle takken van de topsport. Met name op financieel gebied wordt aangegeven dat hier nog verbetering ligt, denk hierbij aan voldoende subsidies voor faciliteiten (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2019). Samenvattend lijkt de focus op de uitvoering van de NOC*NSF voor topsporters de juiste kansen te bieden om tot goede sportprestaties te komen.

Implementatietest: codeur 2

Werkt het? ++

Beoogde middelen zijn afgewogen: evidence-informed +

Het doel van het topsportbeleid is tweeledig: het eerste doel is het behalen van medailles en het tweede doel is het inspireren van de Nederlandse samenleving.

Nederlandse topsporters al decennia medailles op Olympische en Paralympische Spelen, en andere grote sportevenementen. Hiermee inspireren zij de maatschappij. De Rijksoverheid ondersteunt de topsport financieel zodat alle Nederlanders kunnen genieten en juichen wanneer de topsporters een goede prestatie neerzetten (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2021a)². Nederland is op de internationale medaillespiegel voor Olympische disciplines een stabiele speler. Vanaf 2001 tot 2020 heeft Nederland op internationale schaal altijd een plaats gehad tussen de 5de en 19de plek (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2020). Sinds 1996 is al bekend dat het structureel investeren in topsporters en het creëren van concurrentie leidt tot betere prestaties (Scholten, 2021a). Sinds de nota 'Tijd voor sport: bewegen, meedoen en presteren' uit 2005, ondersteunt het kabinet expliciet de top tien ambitie van de georganiseerde sportsector. Vanaf dat moment werd er niet langer in alle topsportprogramma's geïnvesteerd, maar enkel in de programma's die het meest kansrijk zijn. De overheid heeft door middel van deze nota de verantwoordelijkheid bij de NOC*NSF gelegd. Hierdoor ligt de focus op het behalen van veel gouden medailles (Scholten, 2021a). Een onderdeel van deze medaillestrategie is onder andere het gebruiken van evaluatiemetingen om de faciliteiten rondom de topsport te optimaliseren (SCP, 2018).

Filter 2 – Behoorlijk gebruik van publieke macht

Legitimitiestest: codeur 1

Rule of Law? -

Belangen fair bejegend en evenwichtig gewogen - -

De collectieve uitgaven voor het topsportbeleid zijn hoog. Sinds de vernieuwde focus in de jaren 90 steekt het ministerie van VWS jaarlijks tientallen miljoenen euro's in de ontwikkeling en prestaties van topsporters (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2019). NOC*NSF bepaalt zelf de verdeling van deze subsidies en de (semipublieke) Lottogelden. In 2008 plaatste de Algemene Rekenkamer al vraagtekens bij de proportionaliteit van deze investeringen. Hiernaast stelden zij dat de dialoog tussen het ministerie en de sportkoepel te vaak afwezig was. De koerswijziging in 2012, die sportbonden dwong om met een gedegen topsportplan te komen om steun vanuit NOC*NSF veilig te stellen, zorgde voor een verdere vernauwing van de focus op alleen kansrijke sporten. Dit laat zien dat de sportkoepel vergaande besluiten kan nemen. De

Legitimitiestest: codeur 2

Rule of Law? - -

Belangen fair bejegend en evenwichtig gewogen - -

Sinds 2005 wordt er niet meer in alle topsportprogramma's geïnvesteerd maar slechts in de meest kansrijke. De subsidies van de overheid voor het topsportbeleid gaan naar de NOC*NSF en de subsidies voor de sportorganisaties en sportopleidingen zijn stopgezet (Scholten, 2021a). Het gaat hier over miljoenen euro's per jaar voor trainingen, welzijn van sporters, specifieke sporten, en prestaties. De Algemene Rekenkamer (2008) constateert in hun rapport dat deze manier van financiering aanvechtbaar is vanwege de grote macht die de NOC*NSF hierdoor heeft. Ook beschrijft dit rapport dat het ministerie te weinig zicht heeft op de uitvoering van de NOC*NSF. Bovendien blijkt uit de jaarlijkse metingen van de NOC*NSF dat zij niet just and fair zijn behandeld doordat het Olympisch Comité heeft besloten met name in sporten te

² Verwijzing naar bronnen van 'ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport' vanaf nu 'Ministerie van VWS'

keuze voor een verdere vernauwing kwam niet zelden onder vuur te liggen. Misstanden in de turnsport en de triatlon leidden tot vraagtekens vanuit de maatschappij bij de harde topsportcultuur. Ook bij de sportbonden zelf heersen twijfels bij de verdeling van de gelden: kleine kansrijke sporten krijgen relatief veel geld ten opzichte van ‘grote’ sporten met weinig medaillekansen (De Voogt & Kooiman, 2022). Hierdoor lijken de doelen van het topsportbeleid door de jaren heen soms eenzijdig en gaan zelfs voorbij aan sommige topsporters met minder kans op goud (De Voogt & Kooiman, 2022). De publieke macht berust niet bij het ministerie maar bij de achterkant (NOC*NSF) waardoor deze focusverandering lijkt te kunnen plaatsvinden. Door de groeiende onvrede over dit harde klimaat en misstanden zag het ministerie zich eind 2021 ertoe gedwongen een onderzoek in te stellen naar grensoverschrijdend gedrag in de topsport.

Responsiviteitstest: codeur 1

Informatievoorziening/rapporten +

Debatten - -

Openheid beslisprocedure +/-

Sinds 1998 voeren de Universiteit Utrecht en het Mulier Instituut onderzoeken uit naar de stand van het topsportklimaat in Nederland. Dit wordt gedaan in opdracht van het NOC*NSF en het Ministerie van VWS. Deze twee kernpartijen zijn duidelijk in hun doelstelling en argumenten: om de concurrentiepositie te verstevigen moet er structureel geïnvesteerd worden in de topsport. Voor de behaalde resultaten en faciliteiten draagt NOC*NSF primair de verantwoordelijkheid. Samen met de sportbonden zijn zij zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling hiervan, en kunnen dus niet makkelijk tot verantwoording worden geroepen. Zoals eerder vermeld heeft het ministerie een ondersteunende rol en staat het ver af van de uitvoering. Met het ingevoerde onderzoek naar de misstanden erkent de overheid dat het te lang aan de kant heeft gestaan en hierin meer verantwoordelijkheid moet nemen (Scholten, 2021b). Door de top 10-ambitie te ondersteunen draagt de overheid ook verantwoordelijkheid voor consequenties en perverse prikkels die hierdoor kunnen ontstaan, zoals bijvoorbeeld de bekende misstanden (Scholten, 2021a).

investeren die een grote kans op goud zouden hebben (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2016). Al met al is de macht bij het topsportbeleid niet gelijk verdeeld en vinden niet alle partijen dat zij eerlijk en rechtvaardig worden behandeld.

Responsiviteitstest: codeur 2

Informatievoorziening/rapporten -

Debatten - -

Openheid beslisprocedure +/-

De NOC*NSF en de sportbonden zijn verantwoordelijk voor de ontwikkelingen van het sportinhoudelijke beleid ligt bij. NOC*NSF is primair verantwoordelijk – als vereniging van sportbonden – voor de georganiseerde sport³. Het geld van de overheid dat gereserveerd wordt voor topsport gaat naar het NOC*NSF. Dat wil zeggen dat zij verantwoordelijkheid dragen voor de resultaten van de topsport en zelf beslissingen kunnen nemen. Ook moeten zij verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging wat tot op heden niet op reguliere basis plaats lijkt te vinden. De Universiteit Utrecht en het Instituut Mulier (2019) doen onderzoek naar de kwaliteit van het topsportbeleid. Zij constateren dat als het gaat om het nemen van verantwoordelijkheid het ministerie van VWS een te ondersteunende rol heeft in relatie tot het topsportbeleid en te ver weg staat van de uitvoering. Zij concluderen dat de overheid meer verantwoordelijkheid hierin moet nemen (Scholten, 2021a; Scholten, 2021b).

Filter 3 - Duurzame publieke prestatie

Duurzaamheidstest: Codeur 1

In stand houden van doelen en middelen ++

Houden positieve resultaten stand? +

Het topsportbeleid hanteert vanaf het eerste moment een langetermijnperspectief. Het doel is nooit significant veranderd: Nederland moet wereldwijd bij de beste tien sportlanden horen. Uit de resultaten blijkt dat Nederland sinds het begin van de focus op topsportprestatie stabiel scoort op de medaillespiegel van de Olympische Spelen (Universiteit Utrecht & Mulier Instituut, 2019). De laatste jaren stijgt de concurrentie vanuit het buitenland, en wordt de duurzaamheid van het fors investeren in topsport steeds vaker ter discussie

Duurzaamheidstest: Codeur 2

In stand houden van doelen en middelen ++

Houden positieve resultaten stand? +++

In het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn de belangrijkste ontwikkelingen sinds 1979 rondom het topsportbeleid beschreven. Vanaf het eerste Kok-kabinet in 1994 is topsport op de politieke agenda gezet. Vanaf dat moment is er sprake van een langetermijnperspectief en kunnen topsporters aanspraak maken op een concurrerend topsportklimaat. Dit concurrerende klimaat zorgt er decennia voor dat Nederland hoog scoort op de medaillespiegel en hiermee de Nederlandse samenleving inspireert (Ministerie van

³ Kamerstukken II 2008/09, 31711, nr. 2.

gesteld. Dit gebeurt vanuit zowel de maatschappij als de verschillende takken van de Nederlandse sport, met (vooralsnog) geen verstrekkende gevolgen. Hierbij rijst ook de vraag in welke mate topsport met publieke gelden moet worden bekostigd, en in hoeverre commercialisering zoals bij het voetbal moet worden doorgevoerd (SCP, 2018). Toch lijken, mede door de koerswijziging in 2012, de positieve resultaten van topatleten op de Olympische Spelen gestaag door te blijven zetten. In acht nemend dat het Topsportbeleid al bijna drie decennia onderwerp is op de (politiek-bestuurlijke) agenda, is het mogelijk om te zeggen dat het op robuust vlak goed scoort.

Leertest: codeur 1

Ruimte voor autonomie en veranderende doelen ++
Ruimte voor evaluatie en debat +/-

Om de stand van het topsportklimaat in Nederland te blijven volgen bestaat er de vierjaarlijkse Topsportklimaatmeting. Hierbij is er ruimte voor topsporters, talenten, directeuren, coaches en oud-topsporters om te vertellen hoe zij hun topsportomgeving ervaren en hoe ze over verschillende onderwerpen denken. Deze metingen geven indicaties over de gemaakte keuzes in het beleid en zijn logischerwijs dus een actieve poging om het beleid te verbeteren. Hierbij is het voor het NOC*NSF ook mogelijk om de primaire focussen te verleggen, zo wijst de koerswijziging uit 2012 uit. Ondanks protesten en tegenspraak is deze wijziging doorgezet. Hierbij rijzen wel vragen over de ruimte voor debat. De overheid schaarde zich achter strategische keuzes in de jacht op medailles, maar er heersen twijfels over of dit wel de juiste keuze is (Scholten, 2021a). Een evaluatie over de bestuurlijke verhoudingen en strategieverantwoording is niet aanwezig in de Topsportklimaatmeting van het NOC*NSF. Vanuit onafhankelijke adviesbureaus zoals het SCP komen deze twijfels en vraagstukken omhoog, maar dit lijkt echter (nog) niet direct zijn weerslag te vinden bij de beleidsbepalers van het NOC*NSF.

VWS, 2021a). Sinds 2012 zijn de financiële middelen meer toegespitst op kansrijke sporten (Scholten, 2021a).

Leertest: codeur 2

Ruimte voor autonomie en veranderende doelen +
Ruimte voor evaluatie en debat ++

Om de vier jaar voert de NOC*NSF een onderzoek uit om het topsportklimaat te meten. Om de ontwikkeling in kaart te brengen vertellen talenten, coaches, oud-topsporters en technisch directeuren hoe zij de omgeving waarbinnen zij opereren ervaren. Dit laat zien dat er actieve pogingen worden gedaan om het topsportbeleid te verbeteren. Ook doet de Algemene Rekenkamer in 2008 aanbevelingen om het beleid te verbeteren (Algemene Rekenkamer, 2008). De doelstellingen van het beleid worden aangescherpt van internationaal naar olympisch en er wordt een verschuiving aangebracht in het sportklimaat (Algemene Rekenkamer, 2008). In 2019 heeft de Rijksoverheid het deelakkoord 'Topsport die inspireert' ondertekend met onder andere NOC*NSF, sportbonden, Vereniging voor Sport en Gemeenten (VSG), bedrijfsleven en provincies. Dit is een poging om het topsportbeleid de juiste koers te laten varen (Ministerie van VWS, 2021a). Daarnaast komt naar voren dat de NOC*NSF veel zeggenschap heeft over de topsportgelden (Scholten, 2021a). Dit laat zien dat er ook nog ruimte is voor verbetering, debat en evaluatie.

4.2 Resultaten Groninger Forum

Filter 1 - Betekenisvolle publieke bijdrage

Publieke waarde-test: codeur 1

Tevredenheid doelgroep +++
Baten groter dan kosten +

In het eerste decennium van de 21^e eeuw verschijnen plannen over de herontwikkeling van een deel van het centrum in Groningen. Eén van die plannen is de bouw van het Groninger Forum. Dit gebouw moet onderdak bieden aan tal van cultuurspots, restaurants en kansen bieden voor lokaal ondernemerschap. Het Forum maakt deel uit van een breder investeringsprogramma van de gemeente Groningen en de provincie en is het "aansprekend boegbeeld" om mensen naar de binnenstad te krijgen (Den Oudsten & Teesink, 2017, p. 2). De ontwikkeling was niet onomstreden wegens discussies over investeringen en vertraging in de bouw, maar na enkele jaren

Publieke waarde-test: codeur 2

Tevredenheid doelgroep ++
Baten groter dan kosten +/-

Na jaren van bouwen opende in de week van 25 november 2019 het Forum Groningen haar deuren. Aan het gebouw aan de Grote Markt in Groningen is sinds 2012 gebouwd. Het akkoord voor de bouw is niet geheel onomstreden. In de Gemeenteraad is flink gedebatteerd over het Forum, dit ging over problemen met de bouw de kosten (RTV Noord, 2019; Den Oudsten & Teesink, 2017; van Helden, 2017)

'De samenleving een antwoord helpen formuleren op de grote ontwikkelingen van deze tijd'. Dat is de missie van het Groninger Forum. Dit betekent concreet dat zij bezoekers

vertraging opende het officieel in 2019 (Van Helden, 2017). Door de brede focus en inhoud is de doelgroep erg pluriform, en is het ook een toeristische attractie (Den Oudsten & Teesink, 2017). Uit de bezoekerscijfers blijkt dat na de opening het Forum populair was: in de eerste drie maanden kwamen meer dan één miljoen mensen eropaf. Nooit eerder trok een culturele instelling zoveel mensen. Toen het opende in 2019 bleek minder dan de helft van de Groningers het Forum te zien als een aanwinst, maar dit veranderde drastisch in de tijd erna (Hannema, 2020). In 2020 werd het uitgeroepen tot Beste Gebouw 2020.

Verder blijken uit de financiële jaarverslagen geen onoverkomelijke financiële tekortkomingen (Forum Groningen, 2019; 2020; 2021). In deze verslagen wordt het Forum financieel gezond houden als centrale opdracht gesteld. Samenvattend lijkt het Forum dus de waarde te leveren waarvoor het staat: mensen inspireren om verder te kijken, zich te ontplooiën en een centraal punt zijn voor nieuwe trends, ideeën en technologieën (Groninger Forum, z.d.). Een belangrijke kanttekening is dat de kosten nooit tegenover de baten zijn gezet (Van Helden, 2017): de volgende paragraaf zal laten zien dat dit ook implicaties heeft voor de argumenten voor de bouw van het Groninger Forum.

probeert te trekken en hen wil laten nadenken over de wereld van morgen. Als dat lukt, dan is de opdracht geslaagd (Groninger Forum, z.d.). Concreet moet het gebouw een dak bieden voor ‘cultuurspots’ zoals een bibliotheek-, film-, museum en expositiefunctie met daarnaast een breed palet aan activiteiten (Groninger Forum, 2020). Dit is de maatschappelijke waarde die het forum tracht toe te voegen aan de samenleving. Het Forumproject was onderdeel van een investeringsprogramma van de gemeente Groningen, en daarnaast onderdeel van de plannen voor de Grote Markt zodat er een markant gebouw in Groningen zou komen dat mensen naar de binnenstad zou trekken (Den Oudsten & Teesink, 2017). De bouw van het Forum was, zoals eerder beschreven, behoorlijk omstreden door problemen met de bouw, kosten en oplevering (RTV Noord, 2019; Den Oudsten & Teesink, 2017; van Helden, 2017). Uit onderzoek blijkt dat de zowel de Gemeenteraad als de Provinciale Staten kritischer hadden moeten kijken naar de begroting van het Forum (Van Helden, 2017). Rond 2010 viel de besluitvorming rond het cultuurcentrum bijna in duigen doordat de provincie geen steun meer wilde bieden. De extern ingestelde commissie Terlouw stak hier een stokje voor omdat zij beargumenteerde dat dit project zeer belangrijk zou zijn voor de stad Groningen. Dit is opvallend omdat er nooit een kosten-batenanalyse is gemaakt (Van Helden, 2017).

Voorafgaand aan de opening van het Forum Groningen bleek uit een media poll onder 6500 mensen dat zij niet blij waren met de bouw van het cultuurcentrum. De argumenten voor de ontevredenheid gingen voornamelijk over dat zo'n groot gebouw “geen gezicht” zou zijn in het Groningse stadscentrum (Hannema, 2020, p. 2). Echter, toen het publiek het gebouw mocht bezichtigen, draaide de mening honderdtachtig graden. Het Forum Groningen is nu verkozen tot het Beste Gebouw van 2020 en heeft tot driemaal toe de Groninger Architectuurprijs (vakjury, publieksjury en onlinestemming) binnengesleept (Hannema, 2020). Met andere woorden: tijdens de besluitvormingsprocessen werd de publieke waarde van het Groninger Forum laag geacht. Na de opening van het gebouw steeg de publieke waardering voor het Forum.

Implementatietest: codeur 1

Werkt het? +++

Beoogde middelen zijn afgewogen: evidence-informed +

De doelen van het Groninger Forum zijn in de onderstaande bulletpoints weergegeven. Of het Forum de middelen hiervoor kan bieden, is lastig te bepalen.

- Het Groninger Forum slaat een brug tussen publiek, technologie en kennis.
- Het Groninger Forum biedt de nieuwsgierige bezoeker de mogelijkheid zichzelf te ontwikkelen, op de hoogte te blijven en kennis op te doen.
- Het Groninger Forum is een wereldse ontmoetingsplaats waar het publiek inspiratie en nieuwe ideeën kan opdoen.
- Het Groninger Forum heeft een breed aanbod van culturele activiteiten waarbij beleving en ervaring (interactiviteit) een belangrijke rol spelen.

Implementatietest: codeur 2

Werkt het? +/-

Beoogde middelen zijn afgewogen: evidence-informed +/-

Tijdens de besluitvorming vonden er in de Gemeenteraad meerdere discussies plaats over het juiste doel van het forum. Onderstaande punten geven de doelen weer van het Groninger Forum:

- Het Groninger Forum slaat een brug tussen publiek, technologie en kennis.
- Het Groninger Forum biedt de nieuwsgierige bezoeker de mogelijkheid zichzelf te ontwikkelen, op de hoogte te blijven en kennis op te doen.
- Het Groninger Forum is een wereldse ontmoetingsplaats waar het publiek inspiratie en nieuwe ideeën kan opdoen.

- Het Groninger forum faciliteert groepen en individuen (uit de stad), staat open voor samenwerkingen en spreekt een brede doelgroep aan.
- Het Groninger Forum is een flexibele organisatie. Zowel programmering als gebouw kunnen vrij eenvoudig aanhaken of schakelen bij de actualiteit.
- Het Groninger Forum(-gebouw) wordt een belangrijke toeristische attractie voor Groningen.

(Den Oudsten, & Teeskink, 2017, p.3).

In 2010 ontstaat ophef: een meerderheid van de Provinciale Staten steunt om uiteenlopende (financiële) redenen de motie om de eerder toegezegde subsidie van 35 miljoen euro niet te verlenen aan het Forum. Als reactie hierop stelt de gemeente een externe commissie in onder de leiding van Jan Terlouw die advies moet uitbrengen over de exploitatie (Van Helden, 2017). Deze concludeert in 2011 het volgende:

...dat het moeilijk is stedelijke investeringen in cultuur eenduidig te beoordelen. Mogelijke baten zijn onder meer het vergroten van de concurrentiekracht van een stad, het aantrekken van toeristen met bestedingen in de horeca en retail, en ook het versterken van culturele netwerken. Daar staan overheidsinvesteringen en exploitatieverliezen tegenover. Of dit per saldo een bate oplevert, is via een kosten-batenanalyse vast te stellen (Van Helden, 2017, p. 216).

Hierbij is het opmerkelijk dat een kosten-batenanalyse geen onderdeel was van het takenpakket van de commissie en dus nooit heeft plaatsgevonden (Van Helden, 2017). Van *evidence-informed insights* lijkt dus geen sprake te zijn geweest in de besluitvorming over de implementatie (Douglas et al., 2022). Ook uit de debatten in de Gemeenteraad blijkt geen verandering in de standpunten van de partijen na het uitbrengen van het advies van de commissie: de partijen blijven bij hun standpunt dat het Forum het juiste project is (Van Helden, 2017). De besluitvorming is dus resultaatgericht geweest en heeft het doel gehaald: de bouw van het gebouw. Er lijkt echter geen duidelijke bewijsvoering te zijn aangevoerd dat het Forum de juiste keuze was voor het streven naar de mogelijke baten die de commissie Terlouw noemde.

- Het Groninger Forum heeft een breed aanbod van culturele activiteiten waarbij beleving en ervaring (interactiviteit) een belangrijke rol spelen.
- Het Groninger forum faciliteert groepen en individuen (uit de stad), staat open voor samenwerkingen en spreekt een brede doelgroep aan.
- Het Groninger Forum is een flexibele organisatie. Zowel programmering als gebouw kunnen vrij eenvoudig aanhaken of schakelen bij de actualiteit.
- Het Groninger Forum(-gebouw) wordt een belangrijke toeristische attractie voor Groningen.

(Den Oudsten, & Teeskink, 2017, p.3).

Of deze doelen op de juiste wijze zijn geïmplementeerd is lastig te meten. Dit komt omdat het Groninger Forum haar deuren slechts twee jaar heeft geopend. Op dit moment is er nog geen onderzoek gedaan naar de opgestelde doelen. Daarnaast is er geen duidelijke argumentatie dat het Forum de juiste keuze is om bovenstaande doelen te behalen. Als laatste is tijdens de besluitvorming geen kostenbatenanalyse gemaakt (Van Helden, 2017). Het ontbreken van een kostenplaatje leidt tot een onduidelijk beeld wat betreft opbrengsten.

Filter 2 – Behoorlijk gebruik van publieke macht

Legitimitestest: codeur 1

Rule of Law -

Belangen fair bejegend en evenwichtig gewogen - -

Zoals al eerder vermeld is, stonden de bewoners bij de opening niet te springen om het nieuwe cultuurcentrum. De debatten over de subsidiëring en aardbevingsproblematiek in combinatie met de crisis hadden hun weerslag op het enthousiasme in de stad (Hannema, 2020). Uit het onderzoek van Van Helden (2017) blijkt ook dat er in het besluitvormingsproces weinig gebruik is gemaakt van financiële informatie en argumenten. De Gemeenteraad en het College zouden “sterk

Legitimitestest: codeur 2

Rule of Law -

Belangen fair bejegend en evenwichtig gewogen - -

Aan de ontwikkelingen van de plannen van het Forum in Groningen is een lang proces voorafgegaan. Zoals is beschreven in de publieke waarde-test was het merendeel van de Groningse bevolking het niet eens met de bouw van het Forum (RTV Noord, 2019; Hannema, 2020). Daarnaast was de reconstructie van de Oostzijde van de Grote Markt en de bouw van het Groninger Forum niet alleen voor de inwoners van Groningen omstreden. Ook politici vonden het plan omstreden.

gecommitteerd” zijn aan het project en om die reden nauwelijks gevoelig voor de financiële kant (Van Helden, 2017, p. 220). Er is dus weinig speelruimte geboden bieden voor de tegenargumenten. De ‘macht en tegenmacht’ in dit project lijkt niet van de grond gekomen te zijn, zo concludeert Van Helden (2017), en dit resulteert in een dubieuze conclusie over de mate van legitimiteit van de besluitvormingsprocedures (Douglas et al., 2022).

Responsiviteitstest: codeur 1

Informatievoorziningen/rapporten - -

Debatten - -

Openheid beslisprocedure +/-

Een andere opmerkelijke vinding van Van Helden (2017) is het domineren van minder belangrijke thema's in debatten met beleidsverantwoordelijken. Zo stelt hij dat kritische vragen van Raadsleden verdwijnen bij enige vorm van tegenspraak. Verder wijst hij erop dat een “bredere opdracht voor een adviescommissie en een onafhankelijker samenstelling” had geleid tot meer munitie voor de Raad (p. 218). Verder zag ook de Provincie de financiële exploitatie vooral als een gemeentelijke aangelegenheid. Dit resulteerde in 2011 tot een verantwoordelijkheidsparadox, zo stelt van Helden (2017):

De gemeente ziet Forum als voldongen feit en laat geen kritische financiële blik op het project toe, terwijl de provincie de financiële exploitatie van Forum als een exclusieve verantwoordelijkheid van de gemeente beschouwt (p. 219).

De PVV zei hierover: “Forum is een voorbeeld bij uitstek van een prestigeproject. Het wordt een modernistisch gebouw met een DDR-allure, dat niet past bij de historische binnenstad van Groningen” (Van Helden, 2017, p. 215). GroenLinks vond het plan om verschillende cultuurfuncties onder één dak te hebben een goed idee, echter moest de publieksfocus niet alleen liggen op de inwoners van Groningen, maar ook op inwoners uit de provincie Groningen (Van Helden, 2017). Veel politici in zowel de gemeente als de provincie waren kritisch op de inhoud van het project, maar aan deze kritiek lijkt weinig gehoor gegeven. Dit blijkt onder meer uit de ongevoeligheid voor de financiële kant van het project (Van Helden, 2017).

Responsiviteitstest: codeur 2

Informatievoorziningen/rapporten -

Debatten -

Openheid beslisprocedure +/-

Van Helden (2017) stelt in zijn rapport dat de Raad op de verantwoordelijke partijen weinig kritisch is geweest. De gevoerde debatten gingen over onderwerpen die op dat moment minder relevant waren (De Boer, 2010). Daarnaast heeft de externe commissie Terlouw in een onderzoek getracht aan te tonen dat het Forumproject zeer belangrijk zou zijn voor de stad Groningen (RTV Noord, 2017). Dit onderzoek was een poging om het debat over het project te openen. Dit debat lijkt echter weinig te hebben plaatsgevonden, omdat de Raad weinig informatievoorziening had en eventuele kritische vragen snel introk (Van Helden, 2017). De informatievoorzieningen en rapporten waren dus ten tijde van de besluitvorming niet op orde.

Filter 3 - Duurzame publieke prestatie

Duurzaamheidstest: codeur 1

In stand houden van doelen en middelen +++

Houden positieve resultaten stand? +++

Het Groninger Forum is evident een project voor de lange termijn. Het financiële plaatje werkt met onderhoudspatronen over meerdere decennia en ook uit de doelen bleek dat de programmering moet kunnen worden afgestemd op de actualiteit (Den Oudsten & Teesink, 2017). Het is echter hier ook van belang naar het besluitvormingsproces te kijken voordat het project werd gerealiseerd. Dit proces verscheidene problemen gekend. De gemeente is erin geslaagd gedurende dit proces het gebrek aan politieke steun om te buigen, onverwachte tegenslagen in de bouw wegens aardbevingsrisico's en een afnemende steun onder de bevolking te overwinnen. Dit betekent dat de gemeente uiteindelijk met een robuust plan kwam waarbij werd ingespeeld op de veranderende omstandigheden.

Duurzaamheidstest: codeur 2

In stand houden van doelen en middelen +

Houden positieve resultaten stand +

Het Groninger Forum is onderdeel van een groot project van de gemeente Groningen en erop gericht om cultuur te leveren en mensen te trekken naar de binnenstad op de (RTV Noord, 2019; Den Oudsten & Teesink, 2017; van Helden, 2017). Echter kan nog weinig gezegd worden over de duurzaamheid van dit beleid om het Forum slechts drie jaar geopend is.

Leertest: codeur 1

*Ruimte voor autonomie en veranderende doelen -
Ruimte voor evaluatie en debat -*

Het Forum is ongeveer drie jaar geopend. Tot op heden zijn er nog geen in het oog springende evaluaties of andere op leren georiënteerde onderzoeken uitgevoerd. Op het financiële (risico)plaatje na, blijken ook uit de jaarverslagen geen evaluaties of leerpunten (Forum Groningen, 2019; 2020; 2021). Wel staat in het jaarverslag 2021 dat er een evaluatie in 2021 begonnen is en deze is voortgezet in 2022. Er is nog geen blijk van doelenverandering in het Forum. Ook tijdens het besluitvormingsproces lijkt weinig input te zijn geweest voor lerend vermogen. Van Helden (2017) meldde al dat er geen ruimte werd geboden voor een kosten-batenanalyse terwijl dit wel nuttige informatie zou hebben opgeleverd om de doelen van het centrum nog beter na te streven.

Leertest: codeur 2

*Ruimte voor autonomie en veranderende doelen +/-
Ruimte voor evaluatie en debat +/-*

Het Forum is geopend in 2019. Door de jonge aard van het gebouw is er tot op heden nog geen evaluatieonderzoek beschikbaar. Wel meldt het jaarverslag van 2021 dat er een start is gemaakt naar het evalueren van het Forum (Groninger Forum, 2021). Wel zijn er jaarverslagen beschikbaar van 2019, 2020 en 2021 (Groninger forum, 2019;2020;2021). In deze verslagen wordt geen poging beschreven om het beleid verder te verbeteren.

4.3 Een vergelijking van de toegekende scores

In de bovenstaande paragraaf zijn met behulp van primaire en secundaire bronnen de vragen van het trechtermodel beantwoord en zijn er scores gegeven aan de bijbehorende indicatoren. Dit hebben wij zonder weet van elkaars beoordeling gedaan. In tabel 4 hebben wij de scores voor beide cases van codeur 1 en codeur 2 weergegeven.

Tabel 4: Toepassing van het trechtermodel

Case codeur		1	2	1	2
Criteria	Indicatoren	Topsportbeleid		Groninger Forum	
Publieke waarde-test: voegt het waarde toe?	<i>Tevredenheid doelgroep</i>	++	+++	+++	++
	<i>Baten groter dan kosten</i>	+/-	+/-	+	+/-
Implementatietest: werkt de implementatie?	<i>Werkt het?</i>	++	++	+++	+/-
	<i>Beoogde zijn afgewogen: evidence-informed</i>	+	+	+	+/-
Legitimitetest: is het lawful and just?	<i>Rule of Law</i>	-	--	-	-
	<i>Belangen fair bejegend en evenwichtig gewogen</i>	--	--	--	--
Responsiviteitstest: gedragen de beslissers zich verantwoordelijk?	<i>Informatievoorziening/rapport en</i>	+	-	--	-
	<i>Debatten</i>	--	--	--	-
	<i>Openheid beslisprocedure</i>	+/-	+/-	+/-	+/-
Duurzaamheidstest: presteert het goed op de lange termijn?	<i>In stand houden van doelen en middelen</i>	++	++	+++	+
	<i>Houden positieve resultaten stand?</i>	+	+++	+++	+
Leertest: is er sprake van continu leren en aanpassen van het beleid?	<i>Ruimte voor autonomie en veranderende doelen</i>	++	+	-	+/-
	<i>Ruimte voor evaluatie en debat</i>	+/-	++	-	+/-

In tabel 5 geven wij de vergelijkingen overzichtelijk weer en gaan wij opzoek naar de verschillen. De ontstane verschillen kunnen grofweg veroorzaakt om vier redenen:

- **Vershil in informatiepositie:** hierbij kan één onderzoeker andere informatie hebben gebruikt, of bepaalde informatie intensiever hebben gebruikt (*close reading* of scannend).
- **Vershil in interpretatie en weging van de case-informatie:** scores toekennen is een subjectieve handeling. Het kan dus voorkomen dat de ene onderzoeker meer waarde hecht aan

bepaalde gebeurtenissen dan de andere onderzoeker, wat leidt tot een verschillen in de toegekende score.

- **Ambigu criterium:** als er weinig tot geen sprake blijkt van een informatie- of interpretatieverschil, kan het verschil in scores te verklaren zijn door een multi-interpretabel criterium dat niet helder is over indicatoren en maatstaven.
- **Vluchtigheid van de trechter:** door de aard van het trechtermodel – het snel analyseren en waarderen van cases – kan het voorkomen dat bij een tweede lezing de beoordeling toch nog wordt aangepast wegens schoonheidsfouten of te snelle conclusies,

Na de individuele toekenning van de scores hebben wij gezamenlijk de beoordelingen besproken. In deze dialogen werd duidelijk waarop de scoreverschillen zijn terug te voeren (tabel 5), en werd in sommige gevallen besloten tot aanpassing van de initiële scores (tabel 6).

Tabel 5: Toelichting en reflectie op de belangrijkste scoreverschillen

Topsportbeleid			
Criterium	1	2	Toelichting
Publieke waarde-test: tevredenheid doelgroep	++	+++	Informatieverschil
De afnemende maatschappelijke erkenning voor topsport in de samenleving is niet meegenomen in de eerste beoordeling door codeur 2. Daarom heeft codeur 2 de tevredenheid van de doelgroep hoger beoordeeld dan codeur 1.			
Legitimitestest: Rule of Law	-	--	Vluchtigheid trechter
Codeur 1 heeft een te snelle conclusie getrokken in het beoordelen van het criterium. Na een heroverweging van de misstanden in de topsport en de oneerlijke verdeling van de gelden, vond codeur 1 het eerste oordeel te mild.			
Responsiviteitstest: informatievoorzieningen en rapporten	+	-	Interpretatieverschil
Codeur 1 bedeeft de NOC*NSF een grote verantwoordelijkheid toe en baseert de responsiviteit op hun rapporten en informatieverstrekking. Codeur 2 baseert de informatievoorziening en rapporten primair op het ministerie dat ver van de uitvoering staat en waardeert het dus negatief. Codeur 1 schaaft deze matige responsiviteit van het ministerie juist onder de indicator debatten.			
Duurzaamheidstest: houden positieve resultaten stand?	+	+++	Ambigu criterium
Codeur 2 baseert de duurzaamheid van de positieve resultaten en prestatie op het behalen van de doelen door de tijd heen. Codeur 1 vult het beoordelen van de duurzaamheid van de prestatie in door te kijken naar veranderingen die spelen in de samenleving ten tijde van het beleid. Dit zijn veranderingen zoals opkomende maatschappelijke debatten en concurrentie vanuit het buitenland waardoor de prestatie van het beleid zou kunnen afnemen.			
Leertest: ruimte voor evaluatie en debat	+/-	++	Informatieverschil Ambigu criterium

<p>Codeur 1 voegt een plusje toe na extra informatie. Daarentegen is het criterium wel ambigu wat het grote verschil in de beoordeling verklaart. Voor codeur 1 is er sprake van een leertest als het daadwerkelijk zijn vruchten afwerpt. Met andere woorden: als de doelgroep tevreden is. Codeur 2 heeft de leertest geïnterpreteerd als 'zeer goed' wanneer er procesmatig een actieve poging bestaat tot het verbeteren van beleid. Met andere woorden: het verschil tussen de interpretatie van de codeurs heeft te maken met het proces of het resultaat.</p>			
Groninger Forum			
Criterium	1	2	Toelichting
Publieke waarde-test: tevredenheid doelgroep	+++	++	Ambigu criterium
<p>Codeur 1 en 2 passen beide de beoordeling aan naar +/- . De reden hiervoor is dat beide codeurs de publieke waarde niet goed kunnen beoordelen omdat uit het artikel van Douglas et al. (2022) niet goed blijkt wanneer de publieke waarde moet tellen. Compenseert bijvoorbeeld een 'publieke waarde-golf' aan het einde de ontevredenheid gedurende het beleidsproces?</p>			
Publieke waarde-test: baten groter dan kosten	+	+/-	Interpretatieverschil Ambigu criterium
<p>Deze test laat veel interpretatie over voor de onderzoekers. Dit maakt het een ambigu criterium. Het is wederom voor ons niet duidelijk of een grote hoeveelheid moeilijk te meten publieke waarde de gemaakte kosten in het verleden kan compenseren.</p>			
Implementatietest: werkt het?	+++	+/-	Ambigu criterium
<p>Codeur 1 kijkt bij het behalen van de doelen naar de besluitvorming en of er een discussie plaats heeft gevonden tijdens het opstellen van de doelen. Codeur 2 daarentegen heeft een ander oordeel geveld over het behalen van de doelen omdat deze onderzoeker heeft gekeken naar de uitvoering van de doelen en of deze worden behaald. Daarom is het criterium ambigu omdat er veel ruimte is voor eigen interpretatie.</p>			
Responsiviteitstest: informatievoorzieningen/rapporten	--	-	Interpretatieverschil
<p>Codeur 1 interpreteert informatievoorziening als een commissie die onderzoek doet, en hoe dit vervolgens naar buiten gecommuniceerd wordt rekent de onderzoeker onder debatten en de openheid. Voor codeur 2 valt de externe communicatie ook onder informatievoorziening en beoordeelt deze indicator dus lager.</p>			
Duurzaamheidstest: in stand houden van doelen en middelen	+++	+	Ambigu criterium
<p>Codeur 1 richt zich naast de drie jaar dat het forum open is ook op de programmering en de duurzaamheid van de strategie. Daarentegen richt codeur 2 zich erop dat het project slechts drie jaar bestaat. Met andere woorden: het beoordelen van de duurzaamheid van beleid kan op verschillende manieren worden bekeken door de beoordelaars.</p>			
Duurzaamheidstest: Houden positieve resultaten stand?	+++	+	Interpretatieverschil
<p>Voor zowel codeur 1 als codeur 2 zijn de onvoorziene omstandigheden tijdens het beleid onduidelijk waarop het beleid moet inspelen volgens de trechter. Daarom oordelen beide onderzoekers vanuit hun eigen subjectiviteit. Hierdoor is er sprake van een interpretatieverschil.</p>			

Uit bovenstaande tabel is op te maken dat er twee keer sprake is van een informatieverval. Tot viermaal toe kampten wij met een interpretatieverschil in de beoordeling. Daarnaast blijkt in zes gevallen het

criterium ambigu en is er één keer sprake van vluchtigheid van de onderzoeker: deze heeft te snel een oordeel geveld.

Tabel 6: heroverwogen toepassing trechtermodel

Case codeur		1	2	1	2
Criteria	Indicatoren	Topsportbeleid		Groninger Forum	
Publieke waarde-test: voegt het waarde toe?	<i>Tevredenheid doelgroep</i>	++	++	+/-	+/-
	<i>Baten groter dan kosten</i>	+/-	+/-	+	+/-
Implementatietest: werkt de implementatie?	<i>Werkt het?</i>	++	++	+++	+/-
	<i>Beoogde middelen zijn juist</i>	+	+	+	+/-
Legitimiteitstest: is het lawful en just?	<i>Rule of Law?</i>	--	--	-	-
	<i>Belangen fair bejegend en evenwichtig gewogen</i>	--	--	--	--
Responsiviteitstest: gedragen de beslissers zich verantwoordelijk?	<i>Informatievoorziening/rapporten</i>	+	-	-	-
	<i>Debatten</i>	--	--	--	-
	<i>Openheid beslisprocedure</i>	+/-	+/-	+/-	+/-
Duurzaamheidstest: presteert het goed op de lange termijn?	<i>In stand houden van doelen en middelen</i>	++	++	+++	+
	<i>Houden positieve resultaten stand?</i>	+	+++	+++	+
Leertest: is er sprake van continu leren en aanpassen van het beleid?	<i>Ruimte voor autonomie en veranderende doelstellingen</i>	++	+	-	+/-
	<i>Ruimte voor evaluatie en debat</i>	+	++	-	+/-

Zwart: zelfde beoordeling

Rood: beoordeling naar beneden bijgesteld

Groen: beoordeling naar boven bijgesteld

5. Discussie gebruik trechtermodel

In dit hoofdstuk reflecteren wij op het gebruik van het trechtermodel. De op- en aanmerkingen worden omgezet in aanbevelingen in hoofdstuk 6.

Algemeen

Codeur 1

De auteurs van het trechtermodel (Douglas et al., 2022) beginnen hun reflectie met de volgende zin:

The design and application of the funnel framework reflects the conviction that debating the merits of specific instances of public governance should not be limited to an accounting exercise but should reflect the complex nature of governing itself. It should therefore be driven by a broad spectrum of evaluation criteria, and cannot take the form of simple and dichotomous “box-ticking” exercises (p. 16).

Om overheidsbeleid te adresseren moet ruimte zijn voor normatieve oordelen en nuance. In de onderstaande paragraaf zal ik toelichten hoe ik hier invulling aan heb gegeven en welke barrières, opmerkingen en overlap ik tegenkwam in het gebruiken van het trechtermodel.

Ik erken, net zoals de auteurs, de noodzaak tot normatieve oordeelsvorming wanneer overheidsbeleid onder de loep wordt genomen. Hun drie dimensies, gebaseerd op *public value theory* (filter 1), *procedural justice theory* (filter 2) en *cybernetic theory* (filter 3) bieden een breed criterium om een oordeel over te vellen. Ik denk dat dit grof gezegd drie juiste ‘brillen’ zijn om naar overheidsbeleid te kijken. Het merendeel van mijn overpeinzingen betreft de werkzaamheid van deze drie brede vragen. Het trechtermodel is bedoeld als quickscan, en dit impliceert heldere vragen en operationalisatie. Hier liggen naar mijn mening mogelijkheden om het trechtermodel te verbeteren.

Het model richt zich op allerlei vormen van overheidsbeleid. Het legt de verantwoordelijkheid bij de gebruikers om met criteria te komen om bepaalde cases naast elkaar te leggen, zoals de tijdsperiode of type sector. De implicaties van deze brede toepasbaarheid zijn dat het vergelijken en ‘scoren’ van beleid vaak moeilijk is. Vergelijkingen zijn inmiddels alleen wat waard als het op dezelfde criteria, bronnen en waarden is gebaseerd. Het gekozen topsportbeleid besloeg bijvoorbeeld meerdere decennia met tal van doelenveranderingen, beleidsnota’s et cetera. Dit betekent veel informatie en ook tegenstrijdigheden gedurende de uitvoering. In andere woorden, ‘groot’ beleid is erg lastig door deze trechter heen te halen zonder tegen evidente barrières te lopen op het gebied van tijd en diepgang.

Maar ook ‘jong’ beleid is lastig te behandelen. Dit is goed zichtbaar in filter 3. Waar de ene case, het topsportbeleid, decennialang actief is, is de besluitvorming van het Groninger Forum veel eenduidiger. Echter heeft het laatste veel weg van

Codeur 2

In deze reflectie op het trechtermodel zal ik allereerst een aantal algemene inzichten delen, vervolgens beschrijf ik aan de hand van de drie fasen en de zes testen wat *do-able* was voor de quickscan van het topsportbeleid en het Groninger Forum, en waar de onduidelijkheden lagen.

Brede criteria

De criteria bestaan uit brede vragen. Dit maakt het lastig om tot gerichte en consistente antwoorden te komen. ‘Publieke waarde’ is bijvoorbeeld een breed begrip en moeilijk te meten. De indicatoren voor publieke waarde kunnen op meerdere manieren geïnterpreteerd worden. Dat leidt ertoe dat er veel tijd nodig is om de testvragen te beantwoorden, terwijl het model als quickscan is bedoeld.

Brede cases

Verder richt het model zich op verschillende vormen van overheidssuccessen. Dit kunnen beleidsprogramma’s, projecten, instituties, samenwerkingsverbanden, crisis oplossingen, wetgeving et cetera zijn. Of het trechtermodel geschikt is voor groot en uitgestrekt beleid valt te betwisten. Het topsportbeleid is ontstaan halverwege de jaren 90 en heeft zich steeds doorontwikkeld waardoor er veel informatie over bestaat. Hierdoor is het lastiger om een quickscan van dit beleid te maken.

Overlapping criteria

Ook is tijdens het trechteren naar voren gekomen dat er sommige vragen en criteria met elkaar overlappen. Dit maakt het ingewikkeld om bepaalde onderdelen op de juiste plek te zetten.

Cognitieve vermogen onderzoeker

Tot slot is het van belang om naast de interpreteerbaarheid van het model aandacht te geven aan het vermogen van de onderzoeker. Wij hebben los van elkaar de cases door de trechter gehaald waarbij wij hebben afgesproken om één werkdag hieraan te besteden. Dit kan verschillen opleveren in de beoordeling door verschil in interpretatie en een verschil in werksnelheid.

een project en ligt de focus van deze case dus met name vóór de implementatie. Het model lijkt nu nog uit te gaan van langdurig beleid waar wordt gehamerd op mogelijkheden tot debat en verandering tijdens de beleidsimplementatie. Dit betekent dat ‘jong’ beleid niet geschikt zou zijn voor het model.

Ten slotte hebben wij in dit onderzoek afgesproken dat we voor beide cases ongeveer één werkdag (8 uur) hebben besteed. Echter zullen er vaak verschillen tussen onderzoekers in diepgang, werksnelheid en interpretatie zijn, en dit is belangrijk in het achterhoofd te houden wanneer dezelfde cases door verschillende onderzoekers worden geadresseerd.

Filter 1 – Betekenisvolle publieke bijdrage

Publieke waarde-test: codeur 1

Voor zowel het brede topsportbeleid en de besluitvorming van het Groninger Forum zocht ik naar de doelen van het beleid. Deze waren in het topsportbeleid vooral gericht op topsporters. De maatschappij (medailles als vergroting van nationale trots of een brede sportcultuur) werd vaak in bijzinnen genoemd. Bij het Groninger Forum stond de maatschappij wel voorop en werd vanaf het begin ingezet op het maatschappelijk nut dat het forum bracht. Hierom mis ik een concretisering van de waarde die het beleid toevoegt. Zo kan er minder makkelijk worden beoordeeld of het beleid daadwerkelijk (als hoofddoel) iets betekent voor de maatschappij.

Hiernaast mis ik ook de betrokken stakeholders in de filter: wie zij zijn en hoe zij het beleid ervaren kan explicieter gemaakt worden. Zo zagen de inwoners van Groningen, weliswaar na de opening, de toegevoegde waarde van het Forum en ging het bij het topsportbeleid vooral om de medaillespiegel, en minder over hoe topsport gewaardeerd wordt in Nederland.

Een derde punt betreft de focus in deze subvraag op de baten die tegen de kosten moeten opwegen. In de delivery test – onderdeel van filter 1 – wordt expliciet om evidence-informed beleid gevraagd. Hier is dus sprake van overlap: wanneer er van tevoren al een kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd is het redelijk om te spreken van evidence-informed beleid. Met andere woorden: de publieke waarde-test vraagt impliciet om (wetenschappelijke) informatie dat het beleid werkt, maar dat komt in de volgende testvraag pas helder terug.

Implementatietest: codeur 1

De implementatievraag die hier wordt gesteld, is summier. De auteurs zeggen niets over het overwegen van alternatieven. Bij het de topsportcase ligt duidelijk bewijs dat investeringen in bepaalde faciliteiten leiden tot medailles. Daarentegen was geen bewijs of voldoende argumentatie dat het Forum de gestelde doelen zou behalen. Het valt op dat de auteurs niet expliciet uitspreken dat een juiste onderbouwing voor gekozen middelen een essentiële voorwaarde is voor deze filter.

Filter 2 – Behoorlijk gebruik van publieke macht

Legitimitiestest: codeur 1

De auteurs zijn zich bewust van de haken en ogen van legitimiteit van beleid. Zij pleiten daarom voor “*constructive engagement of all stakeholders with the policy*” (Douglas et al., 2022, p.7). Tijdens het gebruik van het model bleek deze

Publieke waarde-test: codeur 2

De publieke waarde-test bestaat uit twee vragen. De eerste vraag gaat over het toevoegen van de publieke waarde. Dit kan gemeten worden aan de hand van twee factoren: de tevredenheid van de doelgroep en de afweging tussen de baten en de kosten. Mijn reflectie op deze twee indicatoren is dat dit niet de publieke waarde volledig omvat. De tevredenheid van de doelgroep is voor een case als het topsportbeleid relatief makkelijk te meten. Dit komt doordat het beleid al langere tijd bestaat. Hierdoor zijn er meerdere evaluaties uitgevoerd en bestaan er onderzoeken naar de tevredenheid van de stakeholders. Een kanttekening van tevredenheidsonderzoeken is ten eerste dat deze niet altijd aanwezig zijn, bijvoorbeeld bij het Groninger Forum. Daarnaast is het kijken naar tevredenheid niet valide. Uitschieters of perverse effecten zijn hierin niet zichtbaar. De tweede vraag gaat over de baten en de kosten van het beleid. Dit begrip is op meerdere manieren te interpreteren. Kosten en baten kunnen zowel financieel worden uitgedrukt, als psychologisch en symbolisch. Dit maakt dat de kosten en baten moeilijk zijn te vangen. Een laatste aanmerking is dat het meten van de publieke waarde meer is dan alleen de ‘tevredenheid van de doelgroep’ en ‘het afwegen van kosten en baten’. De auteurs hebben het in het artikel bijvoorbeeld niet over de publieke waarde-propositie van het project of beleid.

Implementatietest: codeur 2

Voor het testen van dit criterium heb ik bij zowel het topsportbeleid als het Groninger Forum gekeken naar de doelen van het beleid. Bij beide cases bleek het niet mogelijk om in een korte tijd te achterhalen of alle doelen gehaald worden en welke middelen zijn overwogen tijdens de implementatie.

Legitimitiestest: codeur 2

Voor de legitimiteitstest heb ik gekeken naar de Rule of Law en of de belangen fair en evenwichtig worden afgewogen. Dit laatste criterium is breed omdat voor elk project, programma, beleid enzovoorts, meerdere stakeholders met meerdere

inspraak een bruikbare graadmeter. Zo was er geen sprake van invloed op de subsidiegelden van het NOC*NSF door het ministerie of anderen, en bleek in Groningen de Gemeenteraad niet in staat de beslissers met de ontevredenheid van de stadsbevolking te confronteren. Deze filter mist dus nog de context van inspraak tijdens beleidsprocessen: participeren de stakeholders, zijn er bezwaren vanuit de samenleving en hoe legitiem is het beleid als de bevolking er niet achter staat? Dit laatste lijkt erg op de publieke waarde-filter. Legitimiteit hangt nauw samen met een waardevolle beleidspropositie. De auteurs erkennen dit in de discussie, maar in het gebruik van het trechtermodel kan dit dus dezelfde conclusies in andere filters opleveren. Bijvoorbeeld: bij het Groninger Forum wordt in filter 1 al genoemd dat er nooit een kostenbatenanalyse is uitgevoerd wat de publieke waarde-propositie afzwakte, en dit komt in de tweede filter wederom aan de orde. Ook bij het topsportbeleid komt kritiek vanuit de maatschappij op de topsport(cultuur) in beide filters naar voren. Ook wordt in de eerste filter al nadrukkelijk gezegd dat *“the gain of the many doesn't necessarily outweigh the pain of the few”* (Douglas et al., 2022, p. 6). Dit dilemma hangt nauw samen met het proces van *constructive engagement* zoeken van filter 2 waarbij iedereen zich gehoord voelt.

Responsiviteitstest: codeur 1

Zoals in de vorige paragraaf vermeld, komen in de tweede filter ook publieke waarde-achtige concepten terug zoals legitimiteit. Hierdoor lopen de testen door elkaar heen en wordt niet duidelijk wat responsiviteit en verantwoordelijkheid concreet betekenen. In het artikel komt niet naar voren hoe beleidsbepalers omgaan met hoor en wederhoor. De dialoog tussen de verantwoordelijke en controlerende macht wordt globaal beschreven, waarbij de auteurs wel stellen dat verantwoordelijke partijen proactief moeten zijn in hun verantwoording. Verder wordt er ook geen onderscheid gemaakt in het artikel tussen de totstandkoming en uitvoering van beleid, en welke partijen wanneer verantwoordelijk zijn.

belangen zijn. Bij een duidelijke stakeholderanalyse worden belangen overzichtelijk in kaart gebracht. Of er naar al deze belangen vervolgens wordt geluisterd is ingewikkelder te achterhalen. Ook overlapt het criterium van legitimiteit met het testen van de publieke waarde. Douglas et al. (2022) beschrijven dit ook in de discussie van het artikel. Dit is terug te zien bij het topsportbeleid. Zowel bij filter 1 als filter 2 wordt gefocust op het behalen van de doelen en de publieke tevredenheid.

Responsiviteitstest: codeur 2

De responsiviteitstest gaat over de verantwoordelijkheid van de ‘beslissers’. Dit criterium heeft ook enige overlap met de legitimiteitstest. Hierdoor is het moeilijk om een eenduidig antwoord te formuleren op deze vraag. Ook is het onduidelijk wanneer er sprake is van openheid en verantwoordelijkheid. Hoe gaan beleidsbepalers om met kritiek, rapporten en informatie, en wie controleert wie? En wanneer is er daadwerkelijk sprake van verantwoordelijkheid en transparantie?

Filter 3 – Duurzame publieke prestatie

Duurzaamheidstest: codeur 1

Het trechtermodel benadrukt in deze subvraag het ‘overleven’ van beleid, en het proces voorafgaand aan de implementatie. In Groningen zag ik bijvoorbeeld veel tegenslagen voordat het gebouw opende. Het model heeft zodoende weinig tot geen aandacht voor de lessen die al voor de implementatie kunnen worden getrokken. Ik zie in de trechter geen verwijzingen naar de leeftijd van beleid of in hoeverre het beleid – inclusief behoud van doel en middelen – in staat was debat en tegenslag te overwinnen.

Leertest: codeur 1

Deze tweede subvraag gaat niet op de kans om te leren voorafgaand aan de implementatie. Verder is dit een belangrijk en helder geformuleerd onderdeel van de trechter. De auteurs houden zich op de vlakte wat betreft het ‘in de praktijk leren’.

Duurzaamheidstest: codeur 2

Uit de eerdere filtertesten komt naar voren hoe het beleid ontvangen wordt door stakeholders. Hieruit is op te maken of het beleid goed presteert en of de doelen en middelen standhouden. Een kanttekening is dat de context van het beleid in de duurzaamheidstest niet wordt meegenomen terwijl dit wel belangrijk is voor het verklaren van veranderende doelen, middelen en resultaten. Doordat het model als quickscan functioneert, is het lastig om contextuele veranderingen in de beoordeling mee te nemen.

Leertest: codeur 2

De leertest is over het algemeen goed uit te voeren. Zodra er beleidsevaluaties bestaan is het eenvoudig om te zien of er iets gedaan wordt aan de gebreken van het beleid.

6. Het trechtermodel aangescherpt

In deze paragraaf beschrijven wij de aanbevelingen voor het trechtermodel. Allereerst geven wij een aantal algemene aanbevelingen. Vervolgens hebben wij op basis van de toegekende scores en de discussie filterspecifieke vragen opgesteld. Hiernaast geven wij het trechtermodel, met alle nieuwe aanbevelingen, opnieuw weer.

6.1 Algemene aanbevelingen

Voordat we ingaan op de trechterspecifieke aanbevelingen, geven wij twee algemene aanbevelingen waar men rekening mee dient te houden voorafgaand aan het werken met het trechtermodel. Een eerste algemeen punt spitst zich toe op het cognitieve vermogen van de onderzoeker. Wij benadrukken dat de onderlinge werksnelheid tussen onderzoekers kan verschillen. Wij adviseren dat de onderzoekers dit bespreken door van tevoren een tijdsduur af te spreken waarbij ruimte is voor uitloop.

Het tweede punt betreft bewustwording van de scope van de case. Dit houdt in dat de codeurs van tevoren moeten afstemmen welk (eenzelfde) deel en tijdvak van het beleid zij beoordelen. Douglas et al. (2022) geven in de discussie aan dat de cases zouden kunnen worden opgedeeld in chronologische stukken (besluitvorming, aanpassingen, agendavorming etc.) of functionele delen (groot beleid opsplitsen in kleine stukjes van dat beleid). Dit raden wij ten zeerste aan: de vergelijkingen op basis van de scores worden zo waardevoller en de zoektocht naar informatie wordt hierdoor makkelijker en gericht.

6.2 Aanbevelingen trechter

Het trechtermodel is ontworpen als een quickscan tool voor case-evaluatie. Dit wil zeggen dat het snel hanteerbaar moet zijn, en tegelijkertijd ook valide (meten de zes testen wat ze inhoudelijk moeten meten?). Uit ons onderzoek blijkt dat de criteria en beoordelvragen nog tamelijk breed en multi-interpretabel zijn en daardoor nog een onvoldoende robuuste operationalisatie van de trechter vormen. Om de scherpte te vergroten stellen wij voor om per filter specifieke indicatoren in de vorm van vragen aan te dragen die de operationalisatie van het trechtermodel scherper maken. Deze vragen brengen focus aan in de quickscan waardoor de trechtergebruiker sneller een valide antwoord kan formuleren. Daarnaast komt deze specifiekere focus de subjectiviteit ten goede: er is immers minder ruimte voor eigen interpretatie.

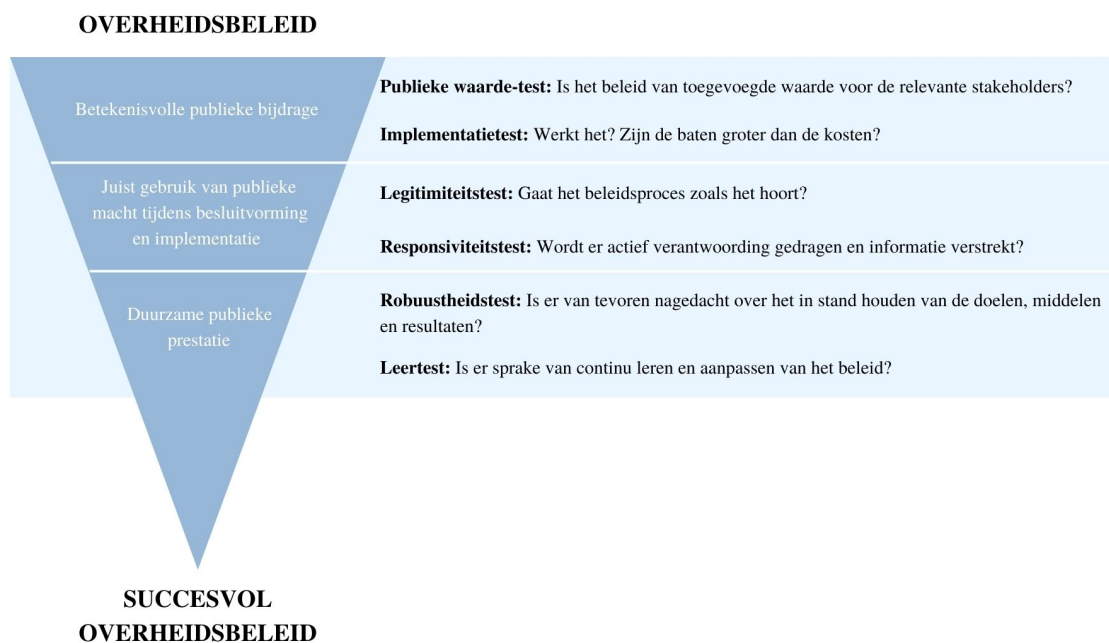
Zodoende hebben wij in een aangepast trechtermodel een duidelijker verschil gemaakt tussen de beleidsresultaten (filter 1) en de focus op het proces van besluitvorming en implementatie (filter 2).

- In dit eerste filter bevelen wij aan om te focussen op de waardetoevoeging én de keuze voor de middelen van het beleid. Onderdeel van deze publieke waarde-toevoeging is het afwegen van

de baten en kosten. Dit is een cruciaal onderdeel omdat de baten kosten laten zien of het beleid werkt.

- Filter twee gaat over hoe publieke macht is uitgeoefend: de focus leggen wij daarom op de relevante belanghebbenden en hoe zij zijn meegenomen in het besluitvormingsproces. Bij filter twee van Douglas et al. (2022) worden ook de resultaten van het beleid opgenomen. Daarentegen hebben wij de resultaten van het beleid verplaatst naar het eerste filter omdat wij tijdens het coderen hebben ervaren dat de resultaten vaak onderdeel zijn van de waardetoevoeging van het beleid. Daarnaast adresseert deze filter ook de mate van responsiviteit door op zoek te gaan naar debatten en te kijken hoe verantwoordelijken kritiek ontvangen.
- Het derde filter komt grotendeels overeen met filter drie van Douglas et al. (2022), en gaat over de duurzame werking van het beleid. Wij adviseren dat eerst wordt gezocht naar de langetermijnvisie van het beleid, en of de lopende doelen en middelen standhouden. Hierna is het mogelijk om te verkennen of het beleid ook adaptief is (geweest): past het beleid door middel van lerend vermogen zichzelf aan?

Het aangescherpte trechtermodel is in figuur 2 weergegeven. Bij deze nieuwe weergave hoort een operationalisatie die in losse stukjes is weergegeven in dit hoofdstuk. Het volledige overzicht van de operationalisatie is te vinden in bijlage 2.



Figuur 2: Aangescherpte trechtermodel

Aanbevelingen filter 1

Het eerste filter van het trechtermodel focust op de waardetoevoeging van beleid. Bij deze filter adviseren wij strikter onderscheid te maken tussen de toegevoegde waarde die het beleid uitdraagt (1a), en te kijken naar de uitvoering: zijn de middelen voldoende beargumenteerd, is het effectief en weegt het op tegen de kosten (1b)?

Tabel 7: filter 1a publieke waarde-test

Publieke waarde-test	Is het beleid van toegevoegde waarde voor de relevante stakeholders?	Is er een overtuigende publieke waarde-propositie?
		Voor welk maatschappelijk probleem is dit een oplossing?
		In hoeverre zijn de relevante stakeholders tevreden over het beleid?

Het toekennen van publieke waarde is, zoals de auteurs ook stellen, lastig en leunt op normatieve oordeelsvorming. Desondanks is het waardevol hier meer handvatten aan te geven zodat er stapsgewijs een oordeel wordt gevormd. Allereerst is het bij deze filter belangrijk dat de trechtergebruikers naar een **overtuigende publieke waarde-propositie** zoeken die helder door de beleidsbepalers wordt uitgedragen. Hiernaast kan het trechtermodel meer ingaan op de urgentie van het beleid: maken de beleidsbepalers duidelijk welk **maatschappelijk probleem** zij willen oplossen? Ook ligt de nadruk duidelijker op de **relevante stakeholders**, en betreft deze filter dus nadrukkelijker de betrokkenen op wie het beleid van toepassing is.

Tabel 8: filter 1b implementatietest

Implementatietest	Werkt het?	Is er voldoende argumentatie voor de gekozen middelen?
		Is er sprake van effectiviteit van de middelen?
	Zijn de baten groter dan de kosten?	Wat constateren evaluatieonderzoeken over de waardetoevoeging van het beleid?

Nadat de toegevoegde waarde van de case duidelijk is, wordt de implementatie beoordeeld. Allereerst is het belangrijk om te zoeken naar een **overtuigende argumentatie** voor de gekozen middelen. Is de uitvoering evidence-informed en is men dus overtuigd van de ingeslagen weg? Hieruit volgt de **effectiviteit** van het beleid: doet het wat het belooft? In tegenstelling tot het artikel van Douglas et al. (2022) adviseren wij om het kosten-batenplaatje pas te introduceren bij de implementatietest (filter 1b). De reden hiervoor is dat de kosten-batenanalyse een indicator is die betrekking heeft op de werkzaamheid en niet op de waardetoevoeging. Om deze reden is deze indicator onderdeel geworden van de implementatietest. **Evaluatieonderzoeken** en andere gelijksoortige rapporten helpen de trechtergebruiker om de kosten en baten tegen elkaar af te wegen. De kosten en baten kunnen naast financieel, ook psychisch en symbolisch van aard zijn.

Aanbevelingen filter 2

De auteurs van dit artikel focussen bij deze filter op de inzet van de publieke macht (2a) en of dat verantwoordelijk gebeurt (2b). Zij richten zich ook op de resultaten van het beleid. Wij adviseren dat deze filter zich zou moeten focussen op beleidsprocessen en handelingen, en niet op de resultaten. Beoordeling van de resultaten vindt plaats in filter één. Op deze manier is filter twee een logischer vervolgstap op filter 1: nu we weten dat publieke waarde wordt gecreëerd, is dat dan ook op een verantwoorde manier gebeurd?

Tabel 9: filter 2a legitimiteitstest

Legitimiteitstest	Gaat het beleidsproces zoals het hoort?	Is er tijdens de besluitvorming en/of implementatie een stakeholderanalyse gedaan?
		In hoeverre zijn tijdens de besluitvorming en/of implementatie de belangen van relevante stakeholders eerlijk en rechtvaardig afgewogen?

Het eerste deel van de filter richt zich op de mate van eerlijkheid en rechtvaardigheid van de beslissingen van de beleidsbepalers. Zij moeten zich afvragen wie er **betrokken** zijn en wat hun **belangen** en perspectieven zijn. Vervolgens kan de onderzoeker vaststellen hoe deze belanghebbenden de totstandkoming en uitvoering van het beleid hebben ervaren. De legitimiteitstest is dus een test om te kijken of de belangen **eerlijk en rechtvaardig** zijn afgewogen en of belanghebbenden dit ook zo hebben ervaren.

Tabel 10: filter 2b responsiviteitstest

Responsiviteitstest	Wordt er actief verantwoording gedragen en informatie verstrekt?	In hoeverre zijn er debatten gevoerd over het beleid?
		Hoe wordt omgegaan met kritiek?

Vervolgens focust de responsiviteitstest zich op het proces van verantwoording. Deze filter richt zich op **debatten**: vinden deze debatten plaats en blijkt hieruit wie verantwoordelijk zijn? Het artikel blijft wat dit betreft op de vlakte en heeft het slechts over ‘de overheid’ als verantwoordelijke partij. Verder hebben wij nog een handvat toegevoegd: **hoe wordt omgegaan met kritiek?**

Aanbevelingen filter 3

Het derde filter gaat om de houdbaarheid en het adaptief vermogen van het beleid door de tijd heen. De duurzaamheidstest (3a) en leertest (3b) zijn in ons model hetzelfde gebleven als in het artikel van Douglas et al. (2022), maar nader geconcretiseerd en handzamer gemaakt. In het trechtermodel van Douglas et al. (2022) was een beleidsverandering onderdeel van de duurzaamheidstest. Dit hebben wij verplaatst naar de leertest omdat dit nadrukkelijk zoekt naar adaptief vermogen, terwijl de duurzaamheidstest meer de lange termijn adresseert: hoe verloopt het beleid door de tijd heen en gaat dat zoals verwacht?

Tabel 11: filter 3a duurzaamheidstest

Duurzaamheidstest	Is er van tevoren nagedacht over het in stand houden van de doelen, middelen en resultaten?	Was er tijdens de besluitvorming en/of implementatie een langetermijnvisie?
		Houden positieve resultaten stand?

Om te bepalen of beleid werkt op de lange termijn, dient men te starten met het zoeken naar een **langetermijnvisie**. Zo is het mogelijk om een beeld te schetsen van de ‘overlevingscapaciteit’ van het beleid. Vanaf hier kan de trechtergebruiker vervolgens bepalen of de **positieve resultaten** daadwerkelijk standhouden. Om naar oorzaken hiervoor te zoeken, gebruiken wij de leertest.

Tabel 12: filter 3b leertest

Leertest	Is er sprake van continu leren en aanpassen van het beleid?	In welke mate is het beleid door de tijd heen veranderd als gevolg van veranderingen in de doelgroep(en) en/of bredere contexten (bijvoorbeeld maatschappelijk, politiek, juridisch, technologisch, economisch) van het beleid?
		Is er sprake van evaluatie en worden evaluatieresultaten omgezet in beleidsaanpassingen?
		Wordt bij beleidsaanpassing gebruik gemaakt van de ervaringskennis van uitvoerders?

De leertest zoekt naar actieve pogingen om het beleid te verbeteren. De **verandering van de context** en de reactie hierop (**een beleidsverandering**) zijn hier het uitgangspunt. Vanaf daar is het mogelijk om te zien hoé dat is gebeurd. Dit kan allereerst via **evaluaties** die tot concrete acties kunnen leiden. Deze evaluaties kunnen voortkomen uit eerdergenoemde debatten, maar ook uit het hebben van (professionele) **autonomie** van betrokken uitvoerders.

7. Terugblik en conclusie

Dit verkennende onderzoek bestaat uit twee stappen. Allereerst hebben wij door middel van een expertpanel een lijst met veelbelovende succescases van Nederlands overheidsbeleid geïdentificeerd. Wij hebben een beroep gedaan op een grote groep respondenten. Deze groep van experts – topambtenaren, bestuurders, journalisten, adviseurs, wetenschappers, toezichthouders, kennisinstituten, en innovatiedeskundigen – hebben wij benaderd met de vraag wat naar hun mening succesvol overheidsbeleid is (geweest). Uiteindelijk hebben 47 van de 118 aangeschreven experts hierop gereageerd. Dat stelt ons in staat om de eerste deelvraag van dit onderzoek - *wat zien deskundige waarnemers als ontegenzeggelijke overheidssuccessen in de periode vanaf 1945 tot heden?* - empirisch te onderzoeken.

Met de longlist van succescases hebben wij een eerste aanzet gedaan voor het op de kaart zetten van positieve voorbeelden van Nederlands bestuur en beleid. Uit de verkregen longlist (bijlage 1) blijkt dat de aangedragen cases een zeer breed spectrum beslaan. Zo is geen eenduidig patroon te vinden in de tijdsperiode van invoering, de tijdsspanne van de cases, de aard van het beleid en het bestuurlijk niveau. Beleidssuccessen in Nederland kunnen dus allerlei vormen aannemen. Het is daardoor niet eenvoudig bepaalde algemeen geldige ‘succesvoorwaarden’ af te leiden.

De tweede stap van dit onderzoek behelst het beproeven van een wetenschappelijk kader om succesvol geacht bestuur en beleid snel en valide te adresseren: het trechtermodel van Douglas et al. (2022). De deelvraag bij deze tweede stap luidt: *In hoeverre is het trechtermodel behulpzaam als quickscan tool voor het op handzame en betrouwbare wijze destilleren van een set van potentiële succescases?* Met andere woorden: hoe hanteerbaar (snel) en valide is het trechtermodel?

Om een antwoord te formuleren op deze vraag hebben wij het trechtermodel ingezet voor het analyseren van twee cases uit de opgestelde longlist, die wij onafhankelijk van elkaar hebben beoordeeld aan de hand van deze trechter. De cases zijn het nationaal topsportbeleid en het Groninger Forum. Vervolgens hebben wij de resultaten van onze afzonderlijke toepassingen van het trechtermodel vergeleken. Hieruit bleek dat het trechtermodel niet optimaal functioneert als quickscan evaluatietool. Daarom hebben wij het trechtermodel aangescherpt door een specifiekere set aan vragen te formuleren. Op deze manier bevorderen wij zowel de hanteerbaarheid als de trefzekerheid van het trechtermodel: de vragen zijn immers duidelijker en het is dus makkelijker te bepalen wat elke vraag vereist als antwoord. Zodoende is er minder ruimte voor subjectiviteit. Daarnaast hebben wij de overlap tussen de verschillende lagen weggenomen. Tot slot adviseren wij om voor de start van het gebruik van het trechtermodel te bepalen welk deel van het overheidsbeleid langs het model wordt gelegd. Zo wordt voorkomen dat verschillende facetten van het beleid worden beoordeeld bij dezelfde vraagstelling.

Samenvattend betreft dit verkennende deel een bruikbare eerste stap naar het systematisch identificeren, analyseren en leren van succesvolle bestuurspraktijken in Nederland. Met de verkregen longlist en het aangescherpte trechtermodel ligt munitie om verder mee aan de slag te gaan. Wij hebben een eerste stap gezet in het wetenschappelijk scoren van cases, en het trechtermodel is dus buiten het ‘klaslokaal’ gebruikt. In vervolgonderzoek kan worden verkend of het aangescherpte trechtermodel verdere doorontwikkeling nodig heeft. Een groter aantal behandelde cases kan de inzichten over het gebruik van het trechtermodel verbeteren en de betrouwbaarheid van de aanbevelingen verhogen.

Deel II: Verdiepend onderzoek

8. Een verdiepend onderzoek naar de abortuswetgeving

In dit tweede deel van het onderzoek stap ik over van een verkennend onderzoek naar een verdiepend onderzoek over de abortuswetgeving in Nederland. Het invoeren van de abortuswet heeft een lange aanloop gehad. Wereldwijd is het eerste land dat abortus legaliseerde Rusland. Dit gebeurde in 1920, vrouwenkonden abortus laten uitvoeren zonder de risico op vervolging⁴. In 1936 wijzigde Stalin deze wet en werd abortus weer verboden. Het tweede land dat abortus legaliseerde in 1936 was IJsland, twee jaar later volgde Zweden. Het zou nog jaren duren, tot 1981, voordat ook Nederland de abortuswet zou aannemen. In Nederland werd in 1911 abortus verboden. In de Zedenwet op grond van artikel 251bis werd toen het volgende opgenomen:

“Hij die opzettelijk eene vrouw in behandeling neemt of eene behandeling doet ondergaan, te kennen gevende of de verwachting opwekkende dat daardoor zwangerschap kan worden verstoord, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van ten hoogste zesduizend gulden” (Artikel 251bis⁵).

Het wetsartikel stelt dat vrouwen die een abortus ondergingen niet strafbaar waren, maar juist de artsen of de illegale aborteurs (Historiek, 2021). Daarom werden artsen niet meer onderwezen over anticonceptie en abortus op de medische universiteiten. Abortussen vonden daarentegen nog steeds plaats, dit gebeurde illegaal in achterkamertjes met gevaarlijke methoden voor de vrouwen zoals zeepsop of breinaalden. Jaarlijks werden in de stad Amsterdam alleen al ruim 2000 illegale abortussen uitgevoerd (Ruigrok, van den Born, & Gulmans, 2007). Na jaren van maatschappelijke en politieke discussies, demonstraties en illegale abortuspraktijken is in 1981 is de Wet afbreking Zwangerschap (WafZ) ingevoerd⁶. Bij de abortuscase, die voortvloeit uit de longlist van het eerste onderzoeksgedeelte, horen onderstaande hoofd- en deelvragen:

In welke mate kan de Wet afbreking Zwangerschap als beleidssucces worden beoordeeld, en hoe kan dit succes worden verklaard?

Om de abortuswetgeving te beoordelen en vervolgens te verklaren heb ik twee deelvragen opgesteld:

- Deelvraag 1: *In welke mate kan de Wet afbreking Zwangerschap en de daarop gebaseerde abortuspraktijken in Nederland van 1981 tot heden als een beleidssucces worden gekwalificeerd?*

⁴ In dit onderzoek wordt gesproken over vrouwen, hieronder schaar ik ook mensen zonder baarmoeder.

⁵ Artikel 251bis Zedenwet.

⁶ Wet afbreking Zwangerschap.

De abortuswetgeving ga ik beoordelen aan de hand van het PPPE-model dat in het theoretisch kader verder zal worden toegelicht (De La Porte et al., 2022).

- *Deelvraag 2: Hoe is te verklaren dat de destijds uiterst controversiële en moeizaam tot stand gekomen abortuswet inmiddels ruim 40 jaar lang een nagenoeg onomstreden en maatschappelijk effectief kader is gebleken voor de gezaghebbende sturing van een delicaat medisch-ethisch vraagstuk?*

Vervolgens zal ik proberen de duurzame werking van de abortuswetgeving te verklaren door het verhaal over de abortuswetgeving na 1981 te vertellen. Dit ga ik doen door middel van een kwalitatieve interpretatieve analyse van de gebeurtenissen na de totstandkoming van de WafZ op drie vlakken: (1) de medische-praktische stroom, (2) de juridische stroom (3) de politiek-maatschappelijke stroom.

Leeswijzer

Allereerst beschrijf ik in hoofdstuk negen het PPPE-beoordelingskader van De La Porte et al. (2022). In hoofdstuk tien beschrijf ik de methode voor het beantwoorden van zowel deelvraag één als deelvraag twee. Hierna voer ik in hoofdstuk elf een evaluatieve analyse uit aan de hand van het PPPE-model om de WafZ te beoordelen. Vervolgens reconstrueer en interpreteer ik in hoofdstuk twaalf de Wet afbreking Zwangerschap na 1981: wat heeft zich afgespeeld sinds de wet in het leven is geroepen op medisch-praktisch niveau, juridisch niveau, en politiek-maatschappelijk niveau, en hoe is daaruit de hoge mate van bestendigheid van het ooit zo controversiële beleid te verklaren? In hoofdstuk dertien beantwoord ik de hoofdvraag en extrapoleer ik mijn interpretaties naar de toekomst over de omgang met het abortusvraagstuk. Tot slot kijk ik terug op het project en vooruit naar onderzoek over beleidssuccessen.

9. Het PPPE-model: een multicriteria-kader voor succesbeoordeling

Het beoordelen van een beleidsprogramma of -instrument (zoals wetgeving) vereist per definitie niet alleen een beeld van de feiten maar ook een of meerdere beoordelingsmaatstaven. De kwalificaties ‘succes’ en ‘falen’ zijn daarmee altijd ook een product van criteriakeuze en -toepassing. De laatste jaren is binnen de beleidswetenschap veel onderzoek gedaan naar beleidssuccessen. Daarbij zijn in de loop der tijd verschillende soorten criteria gehanteerd om ‘successen’ op het spoor te komen (zie ook deel I van deze scriptie), gedetailleerder te beoordelen en succes ingrediënten te kunnen identificeren. Beleidssucces wordt in deze literatuur meerdimensionaal geduid.

Vanouds kijkt men naar de vraag of het beleid op een zodanige manier is ontworpen en uitgevoerd dat het significante publieke waarde creëert respectievelijk bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken (Hoogerwerf, 1983). Dit wordt ook wel aangeduid als programmatisch succes. Het tweede beoordelingsbeginsel verwijst naar de politieke dimensie van beleid: is er een stabiele coalitie van *stakeholders* tot stand gebracht die het beleid steunt en wordt het beleid maatschappelijk geaccepteerd (Bovens, ‘t Hart & Peeters, 2001; Patashnik, 2008)? McConnell (2010a) voegde daar een derde beoordelingsgrond aan toe: het proces. Deze dimensie houdt in dat de manier waarop beleid tot stand komt niet alleen nuttig is voor de efficiëntie en effectiviteit ervan, maar ook op correcte, slimme, faire, inclusieve en/of innovatieve wijze tot stand moet kunnen komen.

Voortbordurend op dit driedimensionale model (programmatisch, politiek en proces), voegen Compton en ‘t Hart (2019) een vierde criterium toe: duurzaamheid ofwel *endurance*. Dit gaat over de ontwikkeling van de legitimiteit en prestaties van het beleid in de loop van de tijd: blijven het breed gedragen karakter en het probleemoplossend vermogen van het beleid min of meer duurzaam in stand? Zij integreren de vier criteriasets in wat zij het PPPE-raamwerk noemen: (1) **p**rogrammatische beoordeling, (2) **p**olitieke beoordeling), (3) **p**rocesbeoordeling en (4) beoordeling van de duurzaamheid (*endurance*). In deze paragraaf volgt een beschrijving van deze beoordelingscriteria. Het PPPE-model heeft in de loop der tijd enige aanpassingen ondergaan, ik gebruik de meest recente versie ervan (De La Porte et al., 2022).

Programmatische beoordeling

De programmatische beoordeling van beleid gaat over de mate waarin beleid bestaat uit een duidelijke en goed haalbare publieke waarde-propositie. Met andere woorden: de resultaten die het beleid oplevert moeten waardevol zijn voor de samenleving en de beoogde resultaten behalen. Verder is het van belang dat de kosten en baten die zijn verbonden aan het beleid eerlijk verdeeld moeten worden in de samenleving (De La Porte et al., 2022).

Politieke beoordeling

Dit criterium gaat over de mate waarin beleidsmakers en instanties die betrokken zijn bij het aansturen en uitvoeren van het beleid in staat zijn om politieke coalities op te bouwen en ook te behouden. Dat wil zeggen dat een brede politieke coalitie de publieke waarde-propositie moet ondersteunen en instemt met de uitkomsten van het beleid. Daarnaast vergroot de associatie met het beleid het politiek kapitaal van de verantwoordelijke beleidsmakers en verbetert ook de reputatie van de overheidsinstantie doordat het organisatorisch goed is geregeld (De La Porte et al., 2022).

Procesbeoordeling

De nadruk van het criterium van procesbeoordeling ligt logischerwijs op de proceskant van het beleid. De vraag die hierbij gesteld kan worden is: hoe zijn de processen van het beleidsontwerp, de besluitvorming en uitvoering georganiseerd? De La Porte et al. (2022) kijken of het beleid zowel voldoet aan *robust deliberation* en *thoughtful consideration*. Deze twee criteria gelden voor de dan actuele waarden en belangen: wordt daar genoeg aandacht aan besteed en de juiste afweging gemaakt? Ook geldt dit voor de doelstellingen: worden de juiste doelen onderscheiden en krijgen die relatief de beste aandacht en middelen? Ook moet in gedegen samenspraak worden nagedacht over de beschikbare capaciteiten: heeft de organisatie wel de juiste middelen in huis om dit beleid effectief te implementeren? Op al deze vlakken moet het beleidsproces dus op een deliberatieve manier geschieden. Ten tweede is de betrokkenheid van belanghebbenden belangrijk. Stakeholders moeten het maken en of ontvangen van beleid als rechtvaardig en eerlijk ervaren. Denk hierbij aan inspraak en een weloverwogen keuze tussen de verschillende belangen (De La Porte et al., 2022).

Beoordeling van de duurzaamheid

De vierde dimensie voegt een tijdsperspectief toe. Beleid, programma's en projecten moeten niet slechts op één moment worden geëvalueerd. Het is belangrijk om te kijken naar de duurzaamheid, endurance. Voor het beoordelen van succes is het belangrijk om na te gaan hoe de prestaties en legitimiteit zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld (De La Porte et al., 2022). Contexten veranderen, onbedoelde gevolgen en verschijnselen treden op: robuust succesvol beleid is beleid dat zich aan deze dynamiek aanpast door middel van institutioneel leren. Er is sprake van flexibele aanpassing in (her)ontwerp en uitvoering van programma's, en van politieke scherpzinnigheid bij het waarborgen van ondersteunende coalities en het onderhouden van publieke reputatie en legitimiteit. De La Porte et al. (2022) verwoorden het als volgt: *“the success or otherwise of a public policy, program or project should be studied not as a snapshot but as a film”* (p. 7)

Kanttekeningen bij het PPPE-model

Zoals eerder benoemd hebben Compton en 't Hart (2019) een vierde criterium toegevoegd aan het model van McConnell (2010a). Dit criterium wordt voor het eerst gebruikt in *Successful public policy* (Luetjens et al., 2019). Het boek zoomt in op de succesvolle projecten, programma's en diensten in Australië en Nieuw-Zeeland. In het tweede boek *Great policy successes* dat is geschreven door Compton & 't Hart (2019), blijft het PPPE-model onaangepast. Vervolgens is het model verder ontwikkeld in het Canadese boek: *Exploring Canadian Experiences with Policy Success* van Lindquist et al (2021) en *Successful Public Policy in the Nordic Countries* (De La Porte, 2022). Een eerste ontwikkeling betreft de rol van de belanghebbenden die in de laatste twee boeken wordt verduidelijkt. Luetjens et al. (2019) en Compton & 't Hart (2019) beschrijven dat het tijdens het beleidsproces belangrijk is dat de belanghebbenden het maken of implementeren van beleid als eerlijk en rechtvaardig ervaren. In het Canadese en Scandinavische boek wordt de rol van de belanghebbenden verder uitgediept. Dit gebeurt onder invloed van de publicatie van McConnell (2010b), waarin expliciet meer aandacht wordt gevraagd voor de perspectieven van actoren. Om deze reden beschrijven Lindquist et al. (2021) en De La Porte et al. (2022) dat de stakeholders tijdens het beleidsmakingsproces voldoende ruimte moet worden geboden om invloed uit te oefenen en gehoord te worden (Luetjens et al., 2019).

The policymaking process offers reasonable opportunities for different stakeholders to exercise influence and different forms of expertise to be heard, as well as for innovative practices and solutions to be attempted before key policy choices are made (De La Porte et al., 2022, p. 7)

Daarnaast bestaat in het PPPE-model het risico op overlap (contaminatie) tussen de procesmatige beoordeling en politieke beoordeling. Zo hebben politieke coalities invloed op het beleidsproces, en andersom heeft overleg met stakeholders weer invloed op het proces. Brede consultatie en goed overleg kunnen immers een essentiële bouwsteen vormen voor het ontstaan van sterke, dragende coalities voor het beleid. Daarnaast biedt het model indicatoren voor de belangrijkste beoordelingscriteria, maar de auteurs hangen geen gewicht aan de oordelen die de onderzoekers per case geven. Dit laat het gebruiken van de criteria open voor verschillende normatieve oordelen, waardoor de ene wetenschapper bijvoorbeeld meer gewicht geeft aan de programmatische beoordeling en de ander aan de procesbeoordeling. Tot slot beschrijven de auteurs van de verschillende boeken dat het model een multicriteria-model is en dat op elk onderdeel van het PPPE-model de mate van succes en falen vastgesteld kan worden (De La Porte et al., 2022).

Alle aanpassingen van de auteurs zijn verwerkt in tabel 13 gebruik ik voor het analyseren van de abortuswetgeving.

Tabel 13: dimensies van beleidssucces

Programmatische beoordeling	Procesmatige beoordeling	Politieke beoordeling
<p>Een goede ontwikkelde publieke waarde-propositie.</p> <p>Behalen van beoogde (sociale, gunstige) resultaten.</p> <p>Kosten en baten van het beleid zijn eerlijk verdeeld.</p>	<p>Het ontwerpproces zorgt voor een weloverwogen keuze van beleidsinstrumenten die passen bij de context.</p> <p>Het beleidsproces biedt ruimte voor belanghebbenden om invloed uit te oefenen en om gehoord te worden voor belangrijke beleidskeuzes worden gemaakt.</p> <p>Heeft het proces ook geresulteerd in voldoende middelen (mensen, geld, juridisch instrumentarium etc.) om het ook uitvoerbaar te maken</p> <p>Het implementatieproces gebruikt de beleidsinstrumenten effectief en adaptief om de beoogde resultaten te bereiken, en de onbedoelde negatieve gevolgen te beperken.</p>	<p>Grootste gedeelte van de belanghebbenden voelt dat hun belangen worden behartigd door het proces of de resultaten van het beleid</p> <p>Het draagvlak voor het beleid is zowel maatschappelijk, politiek als bestuurlijk groot.</p> <p>Associaties met het beleid zorgt voor verbetering (zowel binnen als buiten de overheid).</p>
Succes na verloop van tijd		
<ul style="list-style-type: none"> • Aanhoudende programmatische, procesmatige en politieke effectiviteit • Stabiele of groeiende sociale en politiek-bestuurlijke coalities ten faveure van het beleid • Verhalen over het beleidssucces zorgen voor legitimiteit 		

Bron: De la Porte, Eydal, Kaukko, Nohrstedt, 't Hart en Tranøy (2022), p.7 [vertaling van het model]

10. Methodologie

In dit hoofdstuk beschrijf ik de methoden die gebruikt worden voor deel II van dit onderzoek en zal ik de keuzes die ik heb gemaakt toelichten en verantwoorden. Dit onderzoek is een kwalitatieve *indepth single-case study* naar het duiden en verklaren van de Wet afbreking Zwangerschap. Allereerst voer ik een evaluatieve analyse van de abortuswetgeving uit om het succes van dit dossier te beoordelen. Vervolgens voer ik op een interpretatieve manier een verklarende analyse uit om het bestendige karakter van de wet te verklaren.

10.1 *Het vaststellen van de mate van succes: toepassing PPPE-model*

Voor de evaluatieve analyse van de WafZ heb ik het PPPE-model gebruikt. Met deze analyse formuleer ik een antwoord op deelvraag één: *in welke mate kan de Wet afbreking Zwangerschap en de daarop gebaseerde abortuspraktijken in Nederland van 1981 tot heden als een beleidssucces worden gekwalificeerd?* Het PPPE-model bestaat uit vier criteria die een rol spelen in het beoordelen van beleidssuccessen. Deze vier criteria – toegelicht in het theoretisch kader (hoofdstuk 9) – bestaan uit verschillende indicatoren (tabel 13). Allereerst leg ik de WafZ langs het programmatische criterium. Vervolgens kijk ik naar de procesmatige en politieke beoordeling. Deze twee criteria heb ik samengenomen omdat het evalueren van het proces en de politiek in het geval van de abortuscase door elkaar lopen. Als laatste kijk ik naar de duurzame werking van het abortusbeleid. Na de beoordeling van elk assessment geef ik de indicatoren uit tabel 13 weer en beoordeel ik hoe de WafZ hierop scoort. Dit doe ik aan de hand van de opgestelde zevenpuntsschaal uit het eerste deel van dit onderzoek. In tabel 14 is deze scorelogica nogmaals weergegeven.

Tabel 14: legenda scores evaluatie WafZ

Scores op zevenpuntsschaal	Toelichting
+++	Case scoort zeer goed op criterium
++	Case scoort goed op criterium
+	Case scoort voldoende op criterium
+/-	Case scoort middelmatig op criterium
-	Case scoort matig op criterium
--	Case scoort onvoldoende op criterium
---	Case scoort zeer onvoldoende op criterium

10.2 *Het verklaren van de duurzaamheid van de WafZ: een driestromenbenadering*

Voor het verklaren en duiden van het bestendige karakter van de abortuswetgeving heb ik een kwalitatief, interpretatieve benadering van verklaring toegepast. Hiermee formuleer ik een antwoord op de volgende deelvraag: *'hoe is te verklaren dat de destijds uiterst controversiële en moeizaam tot stand gekomen abortuswet inmiddels ruim 40 jaar lang een nagenoeg onomstreden en maatschappelijk effectief kader is gebleken voor de gezaghebbende sturing van een delicaat medisch-ethisch vraagstuk?'*

De empirische dataverzameling heeft zich toegespitst op de werking van de abortuswetgeving na 1981. Ik zal het verhaal na 1981 op een kwalitatieve interpretatieve manier vertellen door dit – geïnspireerd door maar niet identiek aan Kingdon's fameuze en veelgebruikte trits – op te delen in drie stromen: (1) de medische-praktische stroom, (2) de juridische stroom, (3) de politiek-maatschappelijke stroom. Het model van Kingdon (2014) helpt in het verklaren waarom onderwerpen op de politieke agenda komen en hoe een beleidsverandering tot stand komt. Kingdon doet dit door onderscheid te maken tussen drie processen (1) de stroom van de problemen, (2) de stroom van de oplossingen en (3) de stroom van de politieke ontwikkelingen. Als de drie stromen bij elkaar komen ontstaat een *policy window* en is er een mogelijkheid tot het vormen van nieuw beleid. Ik heb Kingdon niet één op één toegepast, om twee redenen. Allereerst heeft Kingdon's model betrekking op de agendering en totstandkoming van beleid, terwijl ik daarentegen het duurzame karakter van de abortuswetgeving na de invoering ervan bestudeer. In implementatietrajecten spelen andere processen (stromen) een belangrijke rol. Ten tweede heb ik geprobeerd de beleidsgeschiedenis van de abortuswetgeving te reconstrueren in betekenisvolle clusters van activiteit. De clustering van Kingdon werkt voor de abortuswetgeving niet optimaal omdat het bij de abortuswetgeving gaat om een juridisch construct, namelijk een wet. Hierdoor is het voor het verklaren van de duurzame werking van de abortuswetgeving veel meer van belang – dan voor Kingdon – om te kijken wat in het juridische domein gebeurt. Toch zet ik wel de logica van Kingdon in om te kijken wat op de verschillende domeinen van de abortuswetgeving gebeurt, om vervolgens te verkennen of en wanneer een koppeling plaats vindt op de medisch-praktische, juridische en politiek-maatschappelijke domeinen.

In dit verklarende deel gebruik ik twee verschillende onderzoekstechnieken: het selecteren en analyseren van beschikbare documenten, en het houden en analyseren van interviews. Een dergelijke bronnen- en methode triangulatie draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Boeije & Bleijenbergh, 2019).

Documentenanalyse

Om de duurzame werking van de abortuswetgeving te verklaren heb ik allereerst een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd. Met een documentenanalyse wordt de inhoud van bestaande informatie geanalyseerd (Bryman, 2015). De gebruikte documenten hebben een communicatieve functie, dat wil zeggen dat ik heb gekeken naar bronnen zoals Kamerbrieven, moties en wetsvoorstellen, maar ook krantenartikelen, wetsevaluaties, wetenschappelijke onderzoeken en rapporten. De gebruikte documenten bestaan dus uit openbare bronnen. Met deze documenten probeer ik de volgende vraag te beantwoorden: 'Wat is gebeurd sinds de abortuswet in het wetboek gekomen is?'. Een overzicht van deze documentenanalyse is te vinden in bijlage 4. Een kanttekening bij een documentenanalyse is dat het minder goed past bij interpretatief onderzoek. Bij interpretatief onderzoek wordt gezocht naar de

interpretatie, en ervaring die men geeft aan de situatie of context (Duberley, 2012). Bij een documentenanalyse heeft de onderzoeker altijd te maken met secundaire informatie. Bovendien ontbreekt in documenten vaak de context waardoor misinterpretaties mogelijk zijn (Bryman, 2015; Reulink & Lindeman, 2005). Om dit probleem te ondervangen heb ik ook interviews afgenomen.

Interviews

Naast de documentenanalyses heb ik twee expertinterviews afgenomen. Ten eerste heb ik een beleidsadviseur van het Fiom geïnterviewd. Het Fiom is een organisatie die specialist is bij ongewenste zwangerschap en afstammingsvragen. De organisatie streeft naar keuzevrijheid bij ongewenste zwangerschap en ondersteunt vrouwen bij het maken van een passende keuze (Fiom, z.d.). Het tweede interview heb ik gehouden met een medewerker van de Rutgerstichting. Deze stichting streeft naar seksuele en reproductieve gezondheid en rechten in Nederland, maar ook Europa, Azië en Afrika. De Rutgerstichting vindt dat iedereen toegang moet hebben tot abortus en dat men in vrijheid keuzes moet kunnen maken. Daarom doen zij onderzoek naar abortus, proberen ze het stigma dat om abortus heen hangt tegen te gaan, lobbyen zij bij de politiek en geven trainingen aan hulpverleners (Rutgers 2022). De interviews hebben plaatsgevonden via MSTeams.

Het eerste interview heb ik gehouden voorafgaand aan de documentenanalyse en heb ik vormgegeven als open interview. Dat wil zeggen dat ik van tevoren slechts onderwerpen en indicatoren had opgesteld. Het interview had als doel om zoveel mogelijk te weten te komen over het verhaal na de totstandkoming van de abortuswetgeving om zo kaders te maken voor de documentenanalyse. Het tweede interview is ingezet als semigestructureerd interview. Dat betekent dat voorafgaand aan de interviews een topiclijst is opgesteld met van tevoren bedachte vragen (bijlage 5). De inhoudelijke vragen aan de respondenten hadden geen theoretisch ondergrond (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Daarom zijn de gestelde vragen vormgegeven aan de hand van de drie stromen, medisch-praktisch, juridisch en politiek-maatschappelijk.

Hierna heb ik de interviews getranscribeerd. Vervolgens heb ik met behulp van het programma NVivo de transcripten gecodeerd in drie stappen: (1) ik heb de interviews open gecodeerd, hiervoor heb ik de verschillende uitspraken van de respondenten gemarkeerd, en vervolgens gelabeld met een code. (2) Daarna heb ik axiaal gecodeerd, dat wil zeggen dat ik onderscheid heb gemaakt tussen relevante en minder relevante indicatoren van de transcripten. Tot slot heb ik selectief gecodeerd. Hierdoor is structuur ontstaan in de transcripten. Op deze manier heb ik een overzicht gecreëerd van de meest belangrijke codes (Boeije & Bleijenbergh, 2019).

Voor een verdere verdieping heb ik ook twee podcasts over abortus geluisterd en geanalyseerd om een verdiepend antwoord te formuleren op de verklarende deelvraag. Ten eerste heb ik een VPRO (2020) podcast geluisterd over de geschiedenis van de abortuswetgeving, daarnaast heb ik geluisterd naar een interview van Stefan Paas (hoogleraar theologie) met hoogleraar Systematische theologie Heleen Zorgdrager van de Protestantse Theologische Universiteit in Amsterdam (Paas, 2022).

10.3 *Kwaliteitscriteria*

Om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen heb ik de vijf kwaliteitscriteria voor interpretatief onderzoek van Lincoln en Cuba (1989) gehanteerd: geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, deugdelijkheid, bevestiging en authenticiteit (Symon & Cassell, 2012; Bryman, 2015). Ik beschrijf ze hieronder.

Bij *geloofwaardigheid* (interne validiteit) gaat het om het zoeken van de balans tussen de waarheid die de respondenten vertellen en de reconstructies die hieraan worden toegekend door de onderzoeker. Met andere woorden: de bevindingen van het onderzoek moeten corresponderen met de feiten. Om de geloofwaardigheid van dit onderzoek te waarborgen heb ik een uitgebreide documentenanalyse gedaan en interviews afgenomen. Een combinatie van deze analyses heeft gezorgd voor een omvangrijk geheel aan rapporten, onderzoeken, evaluaties en verhalen van experts. Daarnaast is een topiclijst en codeerboom te vinden in de bijlage waardoor de onderzoeksmethode transparant is. Dit draagt bij aan de geloofwaardigheid van het onderzoek (Symon & Cassell, 2012).

De *overdraagbaarheid* (externe validiteit) van een onderzoek heeft betrekking op de mate waarin de resultaten van het onderzoek ook toepasbaar zijn in een andere context (Symon & Cassell, 2012). Het voorliggende onderzoek is een klassieke N=1, sui generis case-onderzoek: het gaat over de abortuswetgeving in Nederland en de resultaten ervan zijn niet zonder meer toepasbaar op (abortus)wetgeving in andere landen. Ik heb wel beschreven wat de methode is van dit onderzoek, en hoe ik het onderzoek heb opgezet en uitgevoerd. Hierdoor kan een andere auteur bepalen of de lessen die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen ook mogelijk relevant zijn als mechanismen of hypothesen bij het onderzoeken van gelijkaardige cases van duurzame wetgeving in andere contexten.

Een derde criterium is dat het onderzoek *deugdelijk* is. Dat wil zeggen dat veranderingen die ten tijde van het onderzoek plaatsvinden ook beschreven moeten worden (Symon & Cassell, 2012; Bryman 2015). Dit gaat dan bijvoorbeeld om methodologische veranderingen. Tijdens het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek ligt het voor de hand dat gedurende het proces wijzigingen plaatsvinden. Doordat ik deze wijzigingen en veranderingen heb benoemd in het onderzoek wordt de deugdelijkheid in het onderzoek gewaarborgd.

Een vierde criterium waar ik rekening mee heb gehouden tijdens het uitvoeren van dit onderzoek is *bevestiging*. Dit betekent dat in het onderzoek duidelijk naar voren moet komen hoe de data zijn verzameld en hoe deze data vervolgens zijn omgezet naar gepresenteerde resultaten. Echter is het bij kwalitatief onderzoek niet mogelijk om volledig objectief het onderzoek uit te voeren (Symon & Cassell, 2012). Daarom heb ik een methode geschreven en hierin verantwoord hoe de data zijn verzameld en hoe de analyse van deze data inzichtelijk is gemaakt.

Het criterium *authenticiteit* heeft te maken met de eerlijkheid van het onderzoeksproces. Dit houdt in dat het belangrijk is dat de meningen, standpunten, ervaringen en perspectieven van belanghebbenden expliciet overwogen moeten worden en een plek moeten krijgen in het onderzoek

(Symon & Cassell, 2012). Tijdens dit onderzoek heeft de onderzoeker geprobeerd geen sturing te geven aan de antwoorden van de respondenten. Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van veel verschillende bronnen tijdens de documentenanalyse.

11. De abortuswetgeving een beleidssucces? Een evaluatieve analyse

In welke mate kan de abortuswet als beleidssucces worden beoordeeld? Om tot een antwoord op deze vraag te komen, maak ik gebruik van het PPPE-beoordelingskader. Ik beoordeel de indicatoren van het PPPE-model (tabel 13) met behulp van de zevenpuntschaal die is opgesteld in deel I van dit onderzoek en weergegeven in hoofdstuk tien (tabel 14).

11.1 *Programmatische beoordeling*

Voorafgaand aan de totstandkoming van de abortuswetgeving speelde een lange periode van intensieve politieke en maatschappelijke debatten. Rond 1900 waren vrouwen nog niet betrokken bij de abortusdiscussie, politiek was een mannenzaak. De vrouwen die betrokken waren, zoals Aletta Jacobs en Catherine van Tussenbroek, deden dit voornamelijk vanuit hun rol als arts en niet vanuit een feministische overtuiging (de Bruijn, 1979).

Vanaf de jaren vijftig van de twintigste eeuw vond een kentering plaats in het denken over thema's zoals seksualiteit, zwangerschap, huwelijk en anticonceptie. Dit is wat we ook wel de 'seksuele revolutie' of de tweede feministische golf noemen (de Boere, 2016). Hierdoor veranderde de denkwijze over de positie van de 'ongeboren vrucht'; het accent verschoof naar leven op een 'menswaardige' manier, terwijl eerder het geloof en de 'onschendbaarheid' van het leven centraal stonden (de Bruin, 1979). Een soortgelijke ontwikkeling deed zich ook voor ten aanzien van de positie van de vrouw; het moederschap gold niet meer vanzelfsprekend als 'hoogste en schoonste ontplooiing van geheel het vrouwelijk wezen' (Bruijne 1979, p. 187). Er kwam meer ruimte voor erkenning dat een ongewenste zwangerschap een sterk negatieve impact zou hebben op de zelfontplooiing en het sociaal welzijn van de vrouw. Vanuit deze overweging werd abortus in toenemende mate gezien als een kwestie van zelfbeschikking door de vrouw, terwijl voorheen het alleen in een situatie met een medische noodzaak werd getolereerd (Visser et al., 2005). Door deze omslag in het denken over abortus veranderde het maatschappelijke debat naar het zoeken van een balans tussen de bescherming van ongeboren leven en het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw. Dat spanningsveld ging daarmee ook de politieke (wetgevings)discussie beheersen (Outshoorn, 1986).

Vrouwenorganisaties speelden een prominente rol in het aanwakkeren van het abortusdebat. Zo zetten de Dolle Mina's, de Rooie Vrouwen en Wij Vrouwen Eisen, zich in voor legalisering van abortus (Ruigrok, van den Born, & Gulmans, 2007). De Zedenwet uit 1911 werd verzwakt doordat abortusklinieken ontstonden⁷. Begin jaren zeventig werden de eerste (gedoogde) abortusklinieken geopend in Arnhem, Beverwijk, Utrecht, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Zwolle (Outshoorn, 1986). Deze ontwikkelingen leidden tot polarisatie en tegenstellingen in zowel de politiek als de samenleving. De christelijke partijen stonden onder een enorme druk omdat geloofswaarden het zouden

⁷ Artikel 251bis Zedenwet.

verbieden om ongeborn leven weg te halen. Hier tegenover stond de maatschappelijke werkelijkheid waarin abortus niet meer was weg te denken (De Bruijne, 1979). Over zwangerschapsafbreking zijn veel ethische discussies gevoerd, het onderwerp was controversieel in zowel samenleving als politiek, er was een lange politieke en maatschappelijke aanloop nodig voorafgaand aan de invoering.

Uiteindelijk is de Wet afbreking Zwangerschap in 1981 tot stand gekomen. De doelstelling van de Wet afbreking Zwangerschap is evenwicht te vinden tussen twee waarden: ‘de rechtsbescherming van ongeborn menselijk leven en het recht van de vrouw op hulp bij ongewenste zwangerschap’ (Visser et al., 2005, p. 11). Voor de invoering van de abortuswetgeving werden er illegaal op dagelijkse basis in achterkamertjes abortussen uitgevoerd. Soms door artsen die het risico liepen op veroordeling en tot roeyement. Andere vrouwen probeerden hun zwangerschap af te breken door zich van de trap te laten vallen of zich te prikken met een scherp voorwerp, het slikken van kinine of door een spuit met zeepsop in de baarmoeder spuiten. Deze pogingen tot zwangerschapsafbreking waren natuurlijk niet zonder risico, en leidden soms zelfs tot de dood van de vrouw (Historiek, 2021). Figuur 3 laat het aantal zwangerschapsafbrekingen zien van 1985, vier jaar na invoering van de wet, tot en met 1990. Deze cijfers tonen aan dat veel abortussen uit achterkamertjes zijn gehaald en dat het legaal maken van de zwangerschapsafbreking een antwoord is op een maatschappelijk vraagstuk. Hierdoor zou gesteld kunnen worden dat de wetgeving de juiste beoogde (sociale) resultaten heeft behaald (De La Porte et al., 2022).

	Totaal	Niet in Nederland wonend
1985	37932	20681
	36455	18185
	33253	15480
	31694	13672
	30122	12110
1990	30242	11852

Figuur 3: Aantal zwangerschapsafbrekingen 1985 – 1990. Bron: Ministerie van VWS (2020b).

In 2005 is het functioneren van de abortuswet voor het eerst geëvalueerd (Visser et al., 2005). Uit deze evaluatie is gebleken dat de wetgeving afbreking zwangerschap goed wordt nageleefd. Ook concludeert de evaluatie dat het toezicht op naleving op de juiste manier is gebeurd. De evaluatie kijkt ook naar de twee doelstellingen van de wet, rechtsbescherming van ongeborn menselijk leven en het recht van de

vrouw op hulp bij ongewenste zwangerschap⁸. Hierover concludeert de wetsevaluatie allereerst dat hulp bij abortus beschikbaar en toegankelijk is zodra dit nodig lijkt te zijn. Ten tweede draagt de wet ook bij aan de bescherming van het ongeboren leven. Dit wordt gewaarborgd door regels die zijn opgesteld rondom de besluitvorming van een abortus. De evaluatie van 2005 stelt vast dat de uitvoeringspraktijken aansluiten bij de intenties van de wetgever. Niettemin geeft het evaluatieonderzoek ook een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op hulpverlening bij abortus, met dit laatste wordt bijvoorbeeld de beraadtermijn bedoeld (Visser et al., 2005). Vrouwen moeten bij de keuze voor een abortus verplicht vijf dagen nadenken voordat de abortus mag plaats vinden (Van der Vlugt, 2022). Uit onderzoeken onder vrouwen en hulpverleners blijkt dat er voldoende aanwijzingen zijn om in de beraadtermijn niet verplicht van vijf dagen uit te gaan (Visser et al., 2022). Deze onderzoeken tonen aan dat de beraadtermijn bij vrouwen niet zorgt voor het maken van een andere keuze (Van der Vlugt, 2022).

In 2019 en het eerste kwartaal 2020 is opnieuw gekeken naar het functioneren van de WafZ (Ploem et al., 2020). Dit tweede evaluatieonderzoek toont aan, net als de eerste evaluatie, dat de wet, regelgeving en praktische uitvoering in algemene zin goed functioneren. Abortushulpverleners in klinieken en ziekenhuizen en de verwijzers zijn op de hoogte van de regels en leven die in het algemeen goed na. Hierom stelt het evaluatieonderzoek dat geen reden bestaat om het wettelijk systeem als zodanig ter discussie te stellen⁹. Uit deze evaluatieonderzoeken zou geconcludeerd kunnen worden dat de opgestelde doelstellingen van de wet goed worden nageleefd.

Samengevat: het doel van de abortuswet is tweeledig: ‘rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven en het recht van de vrouw op hulp bij ongewenste zwangerschap’ (Visser et al., 2005, p. 11). Uit zowel de wetsevaluaties van 2004 en 2020 en het beschreven maatschappelijke effect van de abortuswetgeving is gebleken dat de doelstellingen van de abortuswet worden behaald (Visser et al., 2004; Ploem et al., 2020). Hierdoor lijkt geen reden te bestaan om het wettelijk systeem voor abortus ter discussie te stellen.

⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 30371, nr. 42.*

⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 30371, nr. 42.*

Tabel 15. Programmatische beoordeling van de WafZ

Programmatische criteria	Beoordeling
Een goede ontwikkelde publieke waarde-propositie	+++
<i>Uit de eerste wetsevaluatie in 2005 blijkt dat uitvoeringspraktijken aansluiten bij de intenties van de wetgever. Dat wil zeggen dat een goede balans wordt gevonden in het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw en beschermen van ongeboren leven. Al met al is de abortuswet een goed ontwikkelde publieke waarde-propositie.</i>	
Behalen van beoogde (sociale) resultaten	+++
<i>Daarnaast worden de beoogde resultaten behaald. Dit blijkt ook uit de evaluatie van Visser et al. (2022).</i>	
Kosten en baten van het beleid zijn eerlijk verdeeld	++
<i>Voor deze case is deze indicator niet relevant in financiële zin, de kosten en baten moeten op een andere manier uitgelegd worden. De abortuswetgeving heeft een set van praktijken gecodificeerd in psychologische, symbolische zin. De kosten behoren bij de groep die anti-abortus zijn. De baten zijn voor de mensen die voor het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw zijn. De doelstelling van de wet laat zien dat dit een compromis is geweest, enerzijds is abortus legaal, anderzijds staat de wet staat nog steeds in het wetboek van strafrecht. Dat is oplossing waar de meerderheden winnen, maar minderheden ook wat krijgen. Hierom wordt de verdeling van de kosten en baten met twee plussen beoordeeld.</i>	

11.2 Procesmatige en politieke beoordeling

Twintig jaar nadat de abortusdiscussie in de maatschappij en politiek ontstond is de abortuswet in werking getreden (Outshoorn, 1986). Van die twintig jaar nam de parlementaire behandeling van diverse voorstellen veertien jaar in beslag. In de samenleving kwamen toen al langere tijd illegale abortuspraktijken voor (Historiek, 2021). Om de procesmatige kant van de abortuswetgeving te beoordelen zal ik kijken naar de processen van het beleidsontwerp, de besluitvorming en de organisatie van de uitvoering. Ook is de betrokkenheid van belanghebbenden belangrijk. Zij moeten het beleid ervaren als just and fair. Tegelijkertijd wordt gekeken naar de politieke beoordeling van het beleid. In welke mate hebben betrokken instanties, politieke partijen en stakeholders tijdens het proces ingestemd met de publieke waarde-propositie en de uitkomst van het beleid en is er een groot draagvlak voor het beleid zowel maatschappelijk als politiek? (De La Porte et al., 2022)?

De politieke discussie in Nederland over de abortuswetgeving was tamelijk gepolariseerd: voor- en tegenstanders waren scherp geprofileerd en hadden grote moeite met elkaars standpunten. Deze verdeling viel grotendeels samen met de tegenstelling tussen confessionele en niet-confessionele partijen (De Bruijne, 1979). In 1911 hadden de confessionele partijen de Zedelijkheidswet ingevoerd (Historiek, 2021). Toentertijd konden de katholieke en protestantse partijen hun opvattingen nog opleggen aan de andersdenkende minderheid. In de jaren zestig hadden zij deze overheersende positie niet meer. Er ontstond een spanning tussen de christelijke politiek die abortus verbood en de maatschappij waar steeds meer illegale abortuspraktijken plaatsvonden. De kerk drong erop aan om absoluut niet mee te werken aan de legalisering van abortus. De christelijke visie op de mens en daarmee de grondslag van de christelijke politiek was door abortus in het geding (De Bruijne, 1979).

Tot 1970 had de discussie een overwegend medisch-ethisch karakter gehad en speelde zij zich impliciet binnen het christelijke paradigma op (begin en einde van) het leven af. Abortus was nog geen onderdeel van partijprogramma's. Op 15 februari 1967 noemden slechts drie partijen het abortusvraagstuk in hun programma. Dat waren allemaal seculier-progressieve partijen, die toen het maatschappelijk tij mee hadden. D66 wilden een verantwoorde meningsvorming, PvdA vond dat het geschil grondig bestudeerd moest worden, en de PSP drong aan op de uitbreiding van de bestaande gronden voor legale abortus. Pas twee jaar later drong het Vrouwencontact in de PvdA aan op het indienen van een initiatiefwet om abortus te legaliseren. Het indienen van dit initiatief veroorzaakte een conflict met het kabinet-de Jong dat weinig voor een abortuswet voelde. Lange tijd gebeurde er daarom niets. Pas na 1970 kwam de abortusdiscussie in een stroomversnelling terecht toen het feminisme zijn tweede golf beleefde en vrouwen begonnen te strijden voor hun seksuele en economische bevrijding. Het claimen van een recht op abortus vormde een centraal bestanddeel van het nieuwe feministische discours. Actiegroepen zoals Dolle Mina's stredden voor de legalisering van abortus (Historiek, 2021). Meer feministische belangengroepen gingen de straat op om van zich te laten horen. Ook ontstonden illegale abortusklinieken. Op 25 juni 1970 werd door socialistische Kamerleden een wetsvoorstel Lamberts/Roethof ingediend 'ter wijziging van de strafbepalingen zwangerschapsverstoring' (De Bruijn, 1979, p. 197). Nu de eerste abortusklinieken in de samenleving waren opgericht en er een wetsontwerp lag ter legalisering van abortus, kwamen de confessionele partijen en kerken met een sterk tegengeluid. Zij pleitten voor de bescherming van het ongeboren leven en vonden dat abortus nog steeds onderdeel moet blijven van het Wetboek van Strafrecht. In de periode van 1970-1972 werd geen besluit genomen over het initiatiefvoorstel van de progressieve fracties omdat het kabinet Biesheuvel in 1972 ten val kwam. Na nieuwe verkiezingen en een kabinetsformatie liet de regering het initiatief van Lamberts/Roethof in de periode van 1973-1976 over aan de Tweede Kamer. Abortus bleef een strijdpunt in de maatschappij. Het voorstel haalde het niet (De Bruijn, 1979). Veel partijen kwamen met tegenvoorstellen en compromissen op het wetsvoorstel (De Bruijn, 1979). De SGP en GPV (voorloper van ChristenUnie) stelden voor dat abortus alleen legaal zou zijn in het geval van levensgevaar. Deze initiatiefwet kreeg steun van één Kamerlid van de Boerenpartij. De PvdA en D66 kwamen ook met een tegenvoorstel op het initiatief van Lamberts/Roethof: het beslissingsrecht van abortus moest volledig bij de vrouw worden neergelegd. Als reactie hierop sloten de VVD en CDA een compromis: abortus is niet langer strafbaar als de arts aan zorgvuldigheidseisen voldoet (Van der Vlugt, 2022; Vader, 2021). In 1976 verwierp de Eerste Kamer dit wetsvoorstel van de VVD en CDA dat wel door de Tweede Kamer was goedgekeurd. Een legaliseringsvoorstel werd in 1980 ingediend door CDA en VVD. Dit voorstel haalde een meerderheid in het parlement in 1981 (Outshoorn, 1986). De nipte politieke meerderheid voor de abortuswet was moeizaam tot stand gekomen; het scheelde niet veel of dit wetsvoorstel had het ook niet gehaald. Op 18 december 1980 werd het wetsontwerp maar net goedgekeurd, 76 tegen 74 in de Tweede Kamer. Enkele maanden later, in 1981 werd ook in de Eerste Kamer de abortuswet met een

kleine meerderheid, 38 tegen 37 aangenomen. Op 1 november 1984 trad in Nederland de abortuswet in werking (Historiek, 2021).

Voor de beoordeling van het politieke succes van de abortuswetgeving is het ook relevant om te kijken naar het maatschappelijke effect van de abortuswet. Wat vinden relevante *stakeholders*, zoals bijvoorbeeld vrouwen, professionals, gezondheidsorganisaties en kerken van de effectiviteit en de aanvaardbaarheid van de op basis van de wet gegroeide uitvoeringspraktijken? Dit maatschappelijke effect van de abortuswetgeving is in 2016 onderzocht. Een grootschalig onderzoek is gedaan naar de mening van Nederland over de abortuswet. Uit dit onderzoek is gebleken dat zeven op de tien Nederlanders (72%) zeer groot voorstander is van abortus, en 21% van de respondenten is groot tegenstander, en 7% heeft geen mening hierover (De Beer et al., 2016).

Het is duidelijk dat procesmatig de totstandkoming van de abortuswetgeving een ‘puinhoop’ was. Het is een verhaal dat van valse starts, impasses, politieke chicanes en toevalligheden aan elkaar hangt. Het politieke systeem heeft het er moeilijk mee. Het duurt jaren en jaren voor er een voorstel komt dat op de valreep wordt aangenomen. Tegelijkertijd zou je ook kunnen zeggen dat dit een schoolvoorbeeld was van wat Lindblom (1965) ooit de ‘intelligence of democracy’ noemde: het delicate krachtenspel dat zeker in de Nederlandse consensusdemocratie van pluralisme en verdeelde macht nu eenmaal zijn beslag moet hebben, maar dat uiteindelijk toch een politiek gedragen product ‘levert’. Daarom kan toch voorzichtig worden geconcludeerd dat dit politieke proces op de schaal van succes redelijk goed beoordeeld kan worden.

Tabel 16. Procesmatige en politieke beoordeling van de WafZ

Procesmatige en politieke criteria	Beoordeling
Het ontwerpproces zorgt voor een weloverwogen keuze van beleidsinstrumenten die passen bij de context.	+/-
<i>Enerzijds blijkt uit de analyse blijkt dat het ontwerpproces chaotisch was. Anderzijds heeft deze chaos gezorgd voor discussies waardoor de uiteindelijke keuze van de beleidsinstrumenten weloverwogen lijkt te zijn.</i>	
Het beleidsproces biedt ruimte voor belanghebbenden om invloed uit te oefenen en om gehoord te worden.	+++
<i>Er is duidelijk voldoende ruimte voor belangengroepen om van zich te laten horen tijdens het proces. Zowel voor- als tegenstanders van de abortuswet voelen de ruimte om te demonstreren en zich te mengen in het politiekdebat.</i>	
Grootste gedeelte van de belanghebbenden voelt dat hun belangen worden behartigd door het proces of de resultaten van het beleid	+
<i>Door de velen gevoerde discussies, is een balans gevonden tussen de voor- en tegenstanders van abortus door middel van het borgen van bescherming ongeboren leven en zelfbeschikkingsrecht van de vrouw. Echter is het invoeren van de abortuswet een verlies voor de anti-abortusbewegingen daarom wordt dit criterium niet met het hoogst aantal plussen beoordeeld.</i>	

Het implementatieproces gebruikt de beleidsinstrumenten effectief en adaptief om de beoogde resultaten te bereiken, en de onbedoelde negatieve gevolgen te beperken.	++
<i>Uit de wetsevaluaties is gebleken dat de beleidsinstrumenten op de juiste manier worden ingezet om de beoogde doelen te bereiken.</i>	
Het draagvlak voor het beleid is zowel maatschappelijk en politiek bestuurlijk groot.	+/-
<i>Het politieke draagvlak voor het beleid is niet groot. De abortuswet wordt aangenomen met een nipte meerderheid. In de maatschappij is duidelijke de vraag naar veilige en legale abortus. Dit is te zien aan de hoeveelheid demonstraties.</i>	

11.3 Duurzaamheidsbeoordeling

Voor het beoordelen van succes is het belangrijk om na te gaan hoe de prestaties en legitimiteit zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld en of het beleid duurzaam en stabiel is voor de langere termijn (De La Porte et al., 2022). De huidige wetgeving is ontwikkeld in een specifieke historische context en desondanks in 2022 nog steeds van kracht. Na het inwerking treden van de abortuswet in 1981 is het lange tijd op politiek en maatschappelijk vlak stil geweest rondom abortus. In deze periode zijn geen wetsevaluaties, wetswijzigingen, moties, Kamerbrieven, amendementen geweest in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, z.d.). Sinds de invoering van de wet in 1981, heeft de eerste wetsevaluatie pas twintig jaar later, in 2004, plaatsgevonden. Deze wetsevaluatie constateert dat de balans tussen het beschermen van ongeboren leven en het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw in de praktijk wordt gerealiseerd. Toch zijn er ook complicaties geconstateerd. Deze complicaties hebben te maken met de zorgverlening voor vrouwen die een abortus willen ondergaan (Visser et al., 2005). Desondanks worden de aanbevelingen niet opgepakt. Ook de tweede wetsevaluatie uit 2020 toont aan dat er net zoals bij de eerste wetsevaluatie sprake is van een stabiele uitvoering als het gaat om abortushulpverlening (Ploem et al., 2020). De jaarlijkse rapportages van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) bevestigen deze constatering (Ministerie VWS, 2021c). Daarom is er geen aanleiding om de effectiviteit van de Wet afbreking Zwangerschap in twijfel te trekken en om doelen of instrumenten in de wet te herzien. Met andere woorden: het construct van de WafZ is toekomstbestendig gebleken.

Tegelijkertijd zijn recent wel twee wetswijzigingen gesuggereerd. De eerste wijziging is op 15 maart 2022 door de Tweede Kamer aangenomen en betreft ‘het mogelijk maken van de medicamenteuze zwangerschapsafbreking bij de huisarts’¹⁰. Deze wijziging moet nog worden goedgekeurd door de Eerste Kamer. In juni 2022 is een tweede wijziging doorgevoerd: ‘het afschaffen van de verplichte minimale beraadtermijn voor de afbreking van zwangerschappen’. Deze wijziging is door zowel de Tweede Kamer¹¹ en Eerste Kamer aangenomen¹². Het aannemen van deze wetswijziging laat zien dat er op dit moment politieke legitimiteit is voor de abortuswetgeving. Het voorstel wordt breed gedragen.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34673, nr. 3 (MvT).

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35737 nr. 14.

¹² Kamerstukken I 2022/06, 35737, nr. 34.

Daarnaast vindt deze beleidsadaptie plaats zonder dat de doelen van de wet ter discussie worden gesteld. In hoofdstuk twaalf zal ik verder ingaan op deze veranderende maatschappelijke en politieke praktijken.

Tabel 17: Duurzaamheidsbeoordeling van de WafZ

Succes na verloop van tijd: criteria	Beoordeling
Aanhoudende programmatische, procesmatige en politieke effectiviteit	+++
<i>Na verloop van tijd is rondom de abortuswetgeving nog steeds sprake van een hoge mate van programmatische, procesmatige en politieke effectiviteit omdat sprake is van een goede ontwikkelde publieke waarde-propositie die de juiste resultaten behaald. De wetsevaluaties tonen aan dat sprake is van een stabiele uitvoering en voldoende politieke en procesmatige effectiviteit.</i>	
Stabiele of groeiende sociale en politiek-bestuurlijke coalities ten faveure van het beleid	+++
<i>Toen de wet in 1981 werd aangenomen was er sprake van een nipte meerderheid. De recente wetwijzigingen zijn aangenomen met een grote politieke meerderheid. Dit laat zien dat er stabiele en groeiende politieke coalities zijn.</i>	
Verhalen over het beleidssucces zorgen voor legitimiteit	+
<i>De afgelopen 40 jaar zijn op politiek en maatschappelijk vlak weinig discussies gevoerd over de abortuswetgeving. De narratieven over het beleid lijken dus onproblematisch.</i>	

11.4 Deelconclusie: Wet afbreking Zwangerschap een beleidssucces?

In dit hoofdstuk heb ik een evaluatieve analyse van de WafZ uitgevoerd. Hierdoor kan ik een antwoord formuleren op deelvraag 1: ‘in welke mate kan de Wet afbreking Zwangerschap en de daarop gebaseerde abortuspraktijken in Nederland van 1981 tot heden als een beleidssucces worden gekwalificeerd?’

Om deze deelvraag te beantwoorden heb ik de abortuswetgeving aan de vier assessments van het PPPE-model van De La Porte et al. (2022) gekoppeld. Uit deze evaluatieve analyse blijkt dat de WafZ goed scoort op de programmatische beoordeling. De wet is een goed ontwikkelde publieke waarde-propositie. Het doel van de wet is tweeledig: ‘rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven en het recht van de vrouw op hulp bij ongewenste zwangerschap’ (Visser et al., 2005, p. 11). De wetsevaluaties constateren dat de beoogde resultaten worden behaald. Het procesmatige criterium toont aan dat de totstandkoming van de abortuswetgeving een ‘puinhoop’ was. De totstandkoming van de WafZ heeft een lange aanloop gehad. Vele politieke en maatschappelijke discussies gingen eraan vooraf. Toch blijkt dat in combinatie met het politieke proces de schaal van succes redelijk goed beoordeeld kan worden. Het beleidsproces biedt voldoende ruimte om invloed uit te oefenen, en het delicate krachtenspel levert uiteindelijk toch een politiek gedragen product op. Uit het duurzaamheids criterium blijkt dat de abortuswetgeving een bestendig karakter heeft en ondanks de moeizame totstandkoming al veertig jaar lang een nagenoeg maatschappelijk effectief kader is gebleken. Samenvattend concludeer ik dat met behulp van het PPPE-model de abortuswetgeving als beleidssucces kan worden gekwalificeerd.

12. Abortus na invoering van de WafZ: een verklarende analyse

Voorafgaand aan de invoering van de abortuswetgeving was het thema ‘abortus’ controversieel. Dat blijkt uit de demonstraties voor en tegen abortus en de verhitte discussies in de politiek. De abortuswet heeft in Nederland een lange aanloop gehad. Er is veel onderzoek gedaan naar de totstandkoming van abortuswetgeving. Historicus Jan de Bruijn schrijft over de opkomst van de vrouwenbewegingen en de politieke en maatschappelijke discoursen in de jaren ‘70 en ‘80 (De Bruijn, 1979). Joyce Outshoorn beschrijft ‘de politiek strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984’ (Outshoorn, 1986). In hoofdstuk elf van dit onderzoek heb ik de totstandkoming van de abortuswetgeving beschreven en beoordeeld met behulp van het PPPE-model (De La Porte et al., 2022). Bij de beoordeling van het succes van de abortuswetgeving, is naar voren gekomen dat de abortuswetgeving met name succesvol scoort op endurance. Daarom heb ik de volgende verklarende deelvraag opgesteld:

Hoe is te verklaren dat de destijds uiterst controversiële en moeizaam tot stand gekomen abortuswet inmiddels ruim 40 jaar lang een nagenoeg onomstreden en maatschappelijk effectief kader is gebleken voor de gezaghebbende sturing van een delicaat medisch-ethisch vraagstuk?

Zoals ik eerder heb vermeld in het methodehoofdstuk, zal ik dit verhaal over de abortuswetgeving op een interpretatieve manier vertellen aan de hand van drie stromen. Ik ben daarbij geïnspireerd door, maar heb het anders uitgelegd dan, het stromenmodel van Kingdon (2014). Het gaat hier om: (1) de medisch-praktische stroom (2) de juridische stroom (3) en de politieke-maatschappelijke stroom. Bij elk van de drie stromen zal de volgende vraag gesteld worden: wat is gebeurd binnen dit domein na invoering van de wet in 1981?

12.1 Medisch-praktische stroom na 1981

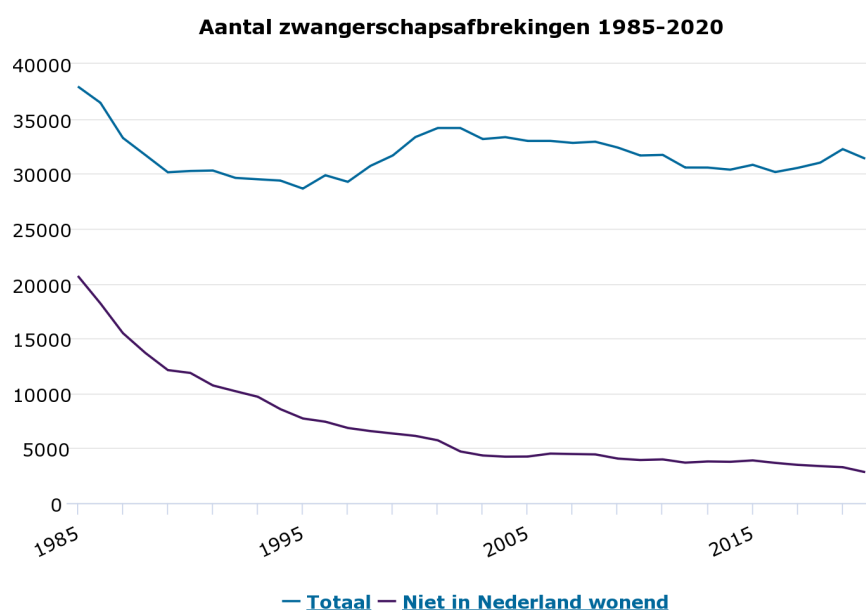
In deze paragraaf beschrijf ik allereerst de statistieken van abortussen in de wereld en in Nederland. Vervolgens ga ik in op de abortuszorg sinds 1981. Dit betreft het ondersteunen van vrouwen in de keuze die zij moeten maken, de ervaring die vrouwen hebben met de abortuszorg, en de praktische toegankelijkheid van abortus.

Abortuspraktijken in cijfers

In 2021 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in kaart gebracht hoeveel abortussen er jaarlijks worden uitgevoerd, naar schatting zijn dit er 44 miljoen: 45% van deze abortussen gebeurd op een onveilige manier en 97% daarvan vindt plaats in ontwikkelingslanden (WHO, 2021). De abortuscijfers lopen per land en continent flink uiteen. Dit komt met name door wetgeving, voorzieningen en de religieuze en culturele betekenis die abortus heeft in een maatschappij (Van der Vlugt, 2022).

De Nederlandse abortuscijfers worden jaarlijks in kaart gebracht door het ministerie van VWS. Figuur 4 toont de zwangerschapsafbrekingen vanaf 1985 tot 2020. De paarse lijn laat de vrouwen zien die niet woonachtig waren in Nederland. Het totaal aantal zwangerschapsafbrekingen (inclusief overtijdbehandelingen: het afbreken van een zwangerschap in een vroeg stadium) ligt sinds 2011 rond de 30.000 per jaar (Ministerie van VWS, 2021b). Hiermee behoort Nederland samen met Denemarken tot de Europese landen met de minste zwangerschapsafbrekingen (Ministerie van VWS, 2021a). Een kanttekening hierbij is dat door het stigma wat rond abortus hangt, de registratie van de zwangerschapsafbreking niet overal even grondig wordt genoteerd (Van der Vlugt, 2022).

In 2019 is in figuur 4 een kleine stijging te zien naar 32.233 abortussen per jaar. Daarentegen is dit aantal in 2020 weer gedaald naar 31.364 zwangerschapsafbrekingen (Ministerie van VWS, 2021a; Van der Vlugt, 2022).



Figuur 4: Aantal zwangerschapsafbrekingen 1985 – 2020.

Abortuszorg: ondersteuning keuze

Het afbreken van een zwangerschap is voor vrouwen vaak geen simpele keuze. Uit internationaal onderzoek blijkt dat veel vrouwen voordat zij een arts bezoeken hun familie of vrienden spreken over de keuze voor zwangerschapsafbreking. Hierdoor is 85% tot 93% al zeker van haar besluit (Ploem, et al., 2020). Dit geldt ook voor de vrouwen in Nederland. Het grootste gedeelte van de vrouwen (73%) heeft voor het bezoek van de huisarts haar keus al gemaakt, en staat ook achter de gemaakte keuze (Van der Vlugt, 2022). Een klein percentage hiervan heeft twijfels, 15,6% van de vrouwen heeft bij een eerste afspraak met de huisarts twijfels en niet goed nagedacht over een keuze. 7,7% verandert van gedachten tijdens het consult (Brauer, van Ditzhuijzen, Boeije, & van Nijnatten, 2018; Van Ditzhuijzen, 2017). Deze vrouwen worden ondersteund in hun keuze door bijvoorbeeld de huisarts. Ook het Fiom, specialist

op het gebied van ongewenste zwangerschap biedt hulp tijdens het besluitvormingsproces van de vrouw (Leusink & Folkeringa de Wijs, 2017). Het is belangrijk dat de keuzeopties die de vrouw heeft aan haar worden verteld:

'(...) dus de vier keuzeopties die de vrouw heeft, daar focussen wij ons vooral op. We werken vanuit het zelfbeschikkingsrecht en keuzevrijheid van de vrouw, (...). Je kan natuurlijk zelf gaan zorgen, dus uitdragen. Je kan kiezen voor abortus je hebt nog de optie van uitdragen en een kind in een pleeggezin laten plaatsen of echt afstaan ter adoptie.' (R1).

Uit onderzoek van Brauer et al. (2018), dat gaat over het begrijpen van de besluitvorming van vrouwen met onbedoelde zwangerschappen, is gebleken dat de meeste vrouwen tevreden zijn over hun besluit tot zwangerschapsafbreking. Brouwer et al (2018) tonen aan in hun onderzoek dat het grootste gedeelte van de vrouwen die beslissen tot abortus, na afloop vaak geen ondersteuning meer nodig heeft om de keuze te verwerken. De vrouwen die in hoge mate twijfelen over abortus zijn vaak bang voor negatieve gevolgen, worden onder druk gezet door partner/verwekker, hebben een negatief beeld bij abortus, of ondervinden spanningen tussen verstand en gevoel.

Vrouwen die niet direct de keuze kunnen maken voor wel of geen abortus gaan vaak eerst naar de huisarts. De huisarts is vaak het eerste aanspreekpunt voor de vrouw (Rutgers, 2020). Uit de evaluatie van de WafZ komt naar voren dat de rol van de huisarts soms onduidelijk is. Voor huisartsen is er een "Leidraad huisartsenzorg" die handvatten biedt voor besluitvorming bij onbedoelde zwangerschap. Uit het evaluatieonderzoek van 2020 blijkt dat de huisartsen hier niet voldoende gebruik van maken, met als gevolg dat de kwaliteit van begeleiding achteruitgaat. Voor de evaluatie zijn 95 huisartsen ondervraagd; elf hiervan geven aan vrouwen niet door te verwijzen naar klinieken op grond van principiële bezwaren, terwijl vrouwen geen verwijzing nodig hebben voor een kliniek. Daarnaast is op basis van de WafZ geen bedenktijd nodig bij overtijdbehandeling, maar sommige huisartsen hanteren deze wel (Ploem et al., 2020; Rutgers, 2020).

Al met al zijn er voldoende mogelijkheden om op de juiste manier begeleid te worden in de keuze van zwangerschapsafbreking. De meeste vrouwen maken voor hun gevoel de juiste keuze. Toch zitten nog kleine hobbels in de uitvoering, onder andere in de ondersteuning die huisartsen bieden.

Ervaringen van vrouwen

Over de ervaringen en meningen van vrouwen rondom de abortuszorg bestaat slechts een beperkt beeld. De wetsevaluaties van 2005 en 2020 baseren de resultaten en aanbevelingen grotendeels op de meningen van professionals. In de evaluatie van 2005 is grootschalig onderzoek gedaan naar de ervaring van de abortuscliënten. In 2020 is kleinschalig onderzoek onder vijftig vrouwen uitgevoerd. Zij hebben een vragenlijst ingevuld en er zijn zes diepte-interviews afgenomen (Ploem et al., 2020; Visser et al., 2005).

Om de praktische werkelijkheid van de wet nog beter weer te geven is ook grootschalig onderzoek nodig naar de ervaring van de vrouw. Hiermee is te achterhalen hoe de abortuszorg daadwerkelijk wordt ervaren en welke kanttekeningen er te plaatsen zijn bij de uitvoering (Rutgers, 2020).

Toegankelijke zorg?

Daarnaast is zowel uit de eerste en tweede wetsevaluatie gebleken dat abortus in Nederland voor de vrouw goed toegankelijk is, zeker in vergelijking met andere landen. Nederland telt 16 abortusklinieken met vergunningen. Er zijn voldoende goede opgeleide medische professionals die de zwangerschapsafbreking kunnen uitvoeren. Tevens is dit neutrale professionele zorg, vrouwen kunnen naar abortusklinieken gaan zonder dat er een oordeel geveld wordt. (Van der Vlugt, 2022).

Toch zijn er ook toegankelijkheidsproblemen (Ploem et al., 2020; Visser et al., 2005). Allereerst spelen financiële beperkingen daarbij een rol. Vrouwen die niet verzekerd zijn moeten de kosten voor abortus (400 euro) zelf betalen (Gomperts, 2019). Vrouwen die in Nederland woonachtig zijn en een zorgverzekering hebben krijgen deze zorg gratis (Van der Vlugt, 2022).

Daarnaast speelt de ligging van de abortuskliniek een rol in de goede zorg en de toegankelijkheid. Gespecialiseerde klinieken voeren het grootste percentage (95%) van de abortusaanvragen uit (Ministerie van VWS, 2007). Anno 2022 heeft Nederland zestien van deze gespecialiseerd klinieken, slechts twee abortusklinieken voeren ook late (tweede trimester) zwangerschapsafbrekingen uit (Van der Vlugt, 2022). Bovendien zijn de klinieken geografisch sterk geconcentreerd in de Randstad en grote steden. Uit onderzoek van Medisch Contact blijkt dat abortuszorg daardoor niet voor iedereen optimaal toegankelijk is (Gomperts, 2019; Van der Vlugt, 2022).

Tabel 18: Aantal WafZ-vergunningen voor ziekenhuizen en abortusklinieken naar provincie op 31 december 2020

	Ziekenhuizen	Klinieken	Totaal
Groningen	4	1	5
Friesland	4	--	4
Drenthe	3	--	3
Overijssel	5	2	7
Gelderland	10	1	11
Flevoland	1	1	2
Utrecht	4	1	5
Noord-Holland	14	6*	20
Zuid-Holland	16	2	18
Zeeland	2	1	3
Noord-Brabant	10	3	13
Limburg	5	1	6
Caribisch Nederland	1	--	1
Totaal	79	19	98

Bron: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021).

Daarom stelt de WafZ evaluatie van 2020 voor om ook medicamenteuze behandeling bij de huisarts mogelijk te maken (Ploem et al., 2020). Een medicamenteuze behandeling is het innemen van twee soorten medicatie binnen 48 uur. Met deze medicatie wordt een miskraam veroorzaakt. Deze vorm van abortus is mogelijk tot negen weken zwangerschap en tot zes weken valt dit onder overtijdbehandeling (Rutgers, 2020). Omdat 55% van de van de zwangerschapsafbrekingen plaatsvindt in de eerste zeven weken is een grote vraag naar deze behandeling bij de huisarts (Rutgers, 2020). Ook het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) geeft aan dat een medicamenteuze overtijdbehandeling mogelijk zou moeten zijn via de huisarts omdat dit veilig en effectief kan (NHG, 2016). Professionals spreken zich dus uit in het abortusdebat.

Tussenconclusie 1: de medisch-praktische stroom

Al met al blijkt uit de medisch-praktische stroom dat het aantal abortussen de afgelopen jaren redelijk stabiel is gebleven. Uit de praktijk blijkt dat vrouwen over het algemeen goede abortuszorg krijgen, hoe vrouwen de abortuszorg daadwerkelijk ervaren is nog niet voldoende onderzocht. Daarnaast is de abortuszorg in Nederland over het algemeen laagdrempelig, en goed toegankelijk. Dit maakt dat de medisch-praktische stroom voornamelijk onomstreden is. Daarentegen is er ook ruimte voor verbetering in de uitvoering. Uit de WafZ evaluatie blijkt dat de rol van de huisarts onduidelijk is bij het voorlichten en doorverwijzen van onbedoeld zwangere vrouwen. Het is belangrijk dat vrouwen duidelijke informatie ontvangen over de keuzeopties. Ook bij de toegankelijkheid van de abortusklinieken ligt ruimte voor verbetering. De meeste klinieken zijn te vinden in de Randstad. Dit maakt het voor vrouwen die ver weg wonen lastig om anoniem, ongezien deze medische behandeling te ondergaan. Professionals (NHG) betogen dat een medicamenteuze overtijdbehandeling mogelijk zou moeten zijn via de huisarts, dit moet de toegankelijkheid voor abortus verhogen. Daarom concludeer ik dat – ondanks de verbeterpunten rondom de uitvoering, de abortuswetgeving over het algemeen goed functionerend praktisch kader heeft geboden voor zorgpraktijken.

12.2 *Juridische stroom*

Hoe werkt de abortuswet in Nederland?

De abortuswet en -praktijk in Nederland verschilt sterk met andere landen. Het internationaal recht heeft niets vastgelegd over het wel of niet toestaan van abortus. Maar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in 2010 gesteld dat abortus nooit verboden mag worden zodra de gezondheid of het leven van de vrouw in bedreiging is of als de zwangerschap voortkomt uit een verkrachting (European Court of Human Rights, 2010)

In Nederland is abortus vastgelegd in de WafZ. Abortus mag worden uitgevoerd door een arts met een vergunning in een ziekenhuis of in een abortuskliniek (Van der Vlucht, 2022). Een arts die een

abortus uitvoert heeft strafuitsluitingsgrond. Dat betekent dat de zwangerschapsafbreking legaal is zodra de regels van de wet worden gevolgd (Visser et al., 2005).

Wat zijn deze regels van de wet? Allereerst dient de arts te constateren dat de vrouw verklaart zich in een ‘noodsituatie’ te bevinden. Het begrip noodsituatie heeft de wetgever niet afgebakend. In parlementaire stukken is een redelijke afbakening en beschrijving te vinden van het concept. Hierin staat beschreven dat het moet gaan om ‘een toestand van geestelijke nood, er hoeft geen sprake te zijn van dreigend fysiek of psychisch letsel’ (Ploem et al., 2020, p. 107). In de wet zelf is geen uitleg te vinden van het begrip noodsituatie omdat de redenen hiervoor enorm uiteen kunnen lopen. Daarom is dit niet op een algemene manier te beschrijven. Zodra een vrouw kiest voor abortus is dit een autonome beslissing. Dat wil zeggen dat de vader van de foetus niet mag meebeslissen over de zwangerschapsafbreking (Visser et al., 2005).

Abortus in het strafrecht

Sinds 1911 staat abortus in de Zedenwet, en is daar sindsdien nooit uitgehaald. Dat betekent dat de wet ook nog steeds in het Wetboek van Strafrecht staat in artikel 296¹³. In het strafrecht zijn twee artikelen belangrijk voor de uitvoering van de abortus: artikel 82a¹⁴ en artikel 296 lid 1 Sr. Art. 82a. Hierin staat het volgende:

‘Onder een ander, of een kind bij of kort na de geboorte, van het leven beroven wordt begrepen: het doden van een vrucht die naar redelijkerwijs verwacht mag worden in staat is buiten het moederlichaam in leven te blijven.’ (Artikel 82a Wet Sr)

‘Hij die een vrouw een behandeling geeft, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat daardoor de zwangerschap kan worden afgebroken, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar en zes maanden of geldboete van de vierde categorie.’ (Art. 296 lid 1 Wet Sr)

Volgens het artikel is het doden van een levensvatbare vrucht een misdad. In Nederland is ligt deze grens op 24 weken. Voor de gevallen waar sprake is van een late zwangerschapsafbreking – na 24 weken – bijvoorbeeld om ernstige medische complicaties bij de vrouw te voorkomen, kan een beroep op overmacht, artikel 40¹⁵ uit het wetboek van Strafrecht, worden gedaan (Visser et al., 2005).

Regelmatig wordt gepleit dat het de abortus uit het Wetboek van Strafrecht gehaald moet worden. Het Humanistisch Verbond heeft hiervoor op 8 mei 2022 een petitie gestart. (Humanistisch Verbond, 2022; Palm & Goudsmit, 2022). Ook GroenLinks zet zich in voor het schrappen van abortus uit het Wetboek van Strafrecht. Doordat abortus in het strafrecht is opgenomen ontstaat er een directe relatie tussen abortus en een misdad terwijl abortus zou moeten volstaan met algemene regelgeving

¹³ Artikel 296 Wetboek van Strafrecht (Sr).

¹⁴ Artikel 82a Wetboek van Strafrecht (Sr).

¹⁵ Artikel 40 Wetboek van Strafrecht (Sr).

voor deze medische ingreep (GroenLinks, 2022). Daarentegen is in de memorie van toelichting bij de WafZ beredeneerd dat in de wet vastgelegd moet worden welke waarde wordt toegekend aan het beschermen van het ongeboren leven. Hiervoor is de afzonderlijke strafbepaling in het Wetboek van Strafrecht nodig. Daarnaast is het ook van belang voor de gevallen waarbij de zwangerschapsafbreking wordt uitgevoerd door een dokter die dit beroep niet meer mag uitoefenen, of door een niet-geneeskundige (Ploem et al., 2020; Visser et al., 2005).

Strafrechtspraktijken

Artikel 40 uit het Wetboek van Strafrecht wordt vormgegeven door een Centrale deskundigencommissie die in 2007 is ingesteld. Zij beoordelen late zwangerschapsafbreking in een categorie 2-geval¹⁶ en levensbeëindiging bij pasgeborenen. Deze commissie had als doel om het aantal meldingen onder artsen te verhogen. De commissie toetst de categorie 2 meldingen – zij hebben geen rol in het oordelen over de categorie 1-gevallen¹⁷ - en oordelen of de zwangerschapsafbreking of levensbeëindiging zorgvuldig is verlopen. Alle zaken, met de beoordeling zorgvuldig en onzorgvuldig, worden doorverwezen naar het college van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (OM). Hierna kan het college drie soorten beslissingen nemen:

1. Het college kan een opsporingsonderzoek instellen. De resultaten van dit onderzoek beslissen of het college wel of niet overgaat tot vervolging van de arts.
2. Het college kan beslissen om de gehele zaak te seponeren. De arts zal niet verder worden vervolgd.
3. Het college kan besluiten de arts te vervolgen naar aanleiding van het opsporingsonderzoek. De arts wordt gedagvaard en de zaak zal voorkomen bij een strafrechter.

Bron: Ministerie van Justitie & Veiligheid, 2020a; Ministerie van Justitie & Veiligheid, 2020b¹⁸.

Het college beoordeelt of de arts een strafrechtelijk verwijt te maken valt. Als dat zo is, op welke wijze de zaak dan moet worden afgedaan. Onderstaand kader laat een voorbeeld zien van de zaken die beoordeeld worden door het college van procureurs-generaal.

¹⁶ Categorie 2: hierbij is sprake van een late zwangerschapsafbreking waarbij bij de ongeborene één of meer aandoeningen zijn geconstateerd. Deze aandoeningen zijn niet te herstellen en kunnen leiden tot een beperkte kans tot overleven of functiestoornissen.

¹⁷ Categorie 1: hierbij is sprake van een afbreking van de zwangerschap waarbij bij de ongeborene een aandoening is geconstateerd waardoor de ongeborene niet in staat is buiten het moederlichaam te leven.

¹⁸ Verwijzing ministerie van Justitie van Veiligheid vanaf nu MJ&V.

Beslissing OM n.a.v oordeel 2019¹⁹**Samenvatting**

‘(...) Bij een zwangerschapsduur van 25 weken heeft er een MDO plaatsgevonden. (...) De prognose was heel somber. Er was een zeer beperkte kans op overleving voor beide kinderen. Doordat de foetussen geen urine produceerden was er geen vruchtwater en konden de longen zich niet goed ontwikkelen. Als gevolg van de longontwikkelingsstoornissen was er een aanzienlijke kans dat de kinderen kort na de geboorte zouden overlijden als gevolg van ademhalingsproblemen. Daarnaast zouden zij ernstige (niet-herstelbare) nierfunctiestoornissen hebben (...).’

Oordeel beoordelingscommissie

‘(...) De Beoordelingscommissie overweegt dat de gestelde diagnose en prognose van zodanige aard was, dat medisch handelen na de geboorte zinloos zou zijn (...).’

Beoordeling Openbaar Ministerie

‘(...) Het College is van oordeel dat de arts geen strafrechtelijk verwijt valt te maken (...).’

Beslissing

‘(...) Nu de arts geen strafrechtelijk verwijt valt te maken omdat sprake is van overmacht, heeft het College de zaak onvoorwaardelijk geseponneerd (...).’

In 2016 tot en met 2021 zijn er veertien (soortgelijke) zaken geweest die in handen zijn gekomen van het college van procureurs-generaal. Hierbij was dus sprake van een late zwangerschapsafbreking en/of levensbeëindiging van een pasgeborene. Al deze zaken oordelen of de arts een strafrechtelijk feit te verwijten valt.

Tabel 19 zaken late zwangerschapsafbreking en of levensbeëindiging pasgeborene

Handelingen College	Beslissingen
Opsporingsonderzoek	0
Onvoorwaardelijk geseponneerd	2021: 2 2019: 3 2018: 5 2017: 3 2016: 1
Zaak wordt voorgelegd aan strafrechter	0

Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021a)

Zoals uit tabel 19 is op te maken, zijn alle zaken – die beoordeeld zijn door het college van procureurs-generaal in de periode 2016 tot en met 2021 – onvoorwaardelijk geseponneerd. Dat betekent dat een arts met succes een beroep heeft gedaan op overmacht in de zin van een noodtoestand (MJ&V, 2021a). Een verklaring voor het lage percentage meldingen heeft onder andere te maken met onduidelijkheid over de zorgvuldigheidseisen onder de professionals. Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam heeft onderzocht dat artsen niet goed weten wanneer zij zich wel of niet moeten melden. Daarnaast zijn artsen terughoudend in het melden omdat er angst bestaat voor eventuele juridische consequenties (Mulliq, 2016). In 1996 is al uit onderzoek van de Inspectie Late Zwangerschapsafbrekingen gebleken dat artsen

¹⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid 6 februari 2020, LZA1/02.

vaker een ‘natuurlijke doodsoorzaak’ aankruisen op de overlijdensakte om onderzoek door justitie te besparen (Volkskrant 1996).

Ondanks dat artsen terughoudend zijn en er onduidelijkheid is over de zorgvuldigheidseisen laat het bestaan van deze deskundigheidscommissie zien dat er in de uitvoering wordt getracht de bedoeling van de wet na te leven. Door een commissie de handelingen van de artsen te laten toetsen, wordt het ongeboren leven beschermd. Daarbij zorgt de mogelijkheid tot een late zwangerschapsafbreking ervoor dat er in de uitvoering rekening wordt gehouden met het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw.

Respondent 1 beaamt dat het zoeken van deze balans in de wet tussen beschermen van ongeboren leven en zelfbeschikkingsrecht van de vrouw om een zwangerschapsafbreking te mogen uitvoeren een succesaspect is van de abortuswetgeving.

‘Waarom die wet er nog steeds is, ondanks vele discussie toen, is omdat juist dankzij die enorme discussie toen, met heel veel zorgvuldigheid een wet tot stand is gekomen. Met de belangrijkste uitkomst: de borging van zowel dat zelfbeschikkingsrecht van de vrouw (...) als de borging van de waarde van het ongeboren leven (...). Dat maakt dat ze steeds weer kunnen terugrijpen op ja, maar in de wet houden we die balans heel goed in de gaten en de arts toetst of de vrouw in een noodsituatie zit. Dus die argumenten zitten goed verankerd in de wet.’ (R1)

Tussenconclusie 2: de juridische stroom

Kijkend naar juridische stroom van de wet wordt er een goede balans gezocht tussen bescherming van ongeboren leven en zelfbeschikkingsrecht van de vrouw. De arts dient te constateren dat de vrouw verklaart zich in een ‘noodsituatie’ te bevinden. Als zij zich in een noodsituatie bevindt, mag de zwangerschapsafbreking tot 24 weken. Daarnaast wordt het zelfbeschikkingsrecht ook nog gediend zodra het leven van het ongeboren kind na 24 weken zwangerschap niet meer van kwaliteit zou zijn door gezondheidsproblemen, of gevaar voor de vrouw. Hierdoor zit er geen frictie in de wet.

12.3 De politiek-maatschappelijke stroom.

De politiek-maatschappelijke stroom analyseer ik aan de hand van vier tijdvakken. Vervolgens zoom ik in op de daaraan ten grondslag liggende maatschappelijke dynamiek.

Tijdvak 1: 1980 – 2002

Op 18 december 1980 werd het wetsontwerp om abortus te legaliseren met een nipte meerderheid in de Tweede Kamer goedgekeurd: 76 tegen 74 stemmen. Enkele maanden later in 1981, werd de wet in de Eerste Kamer met een kleine meerderheid van 38 tegen 37 stemmen aangenomen²⁰. Op 1 november 1984 trad in Nederland de abortuswet in werking (Historiek, 2021).

²⁰ Wet afbreking Zwangerschap.

Vanaf dat moment komt de abortusdiscussie in de politiek en samenleving tot stilstand. Uit het archief van de Tweede Kamer blijkt dat er na de invoering van 1984 tot en met 2002 geen Kamerstukken beschikbaar zijn rondom de Wet zwangerschapsafbreking. Er zijn wel twee overleggroepen ingesteld door het ministerie van VWS in 1996 om het handelen van artsen te toetsen. Allereerst werd op 28 november 1996 een overleggroep opgericht om het handelen van artsen rond het levenseinde bij pasgeborenen te toetsen (Ministerie van VWS, 1996a). Daarnaast werd op 5 december 1996 een “Overleggroep late zwangerschapsafbreking” ingesteld. Deze overleggroep is een reactie op het eerdergenoemde onderzoek van de Inspectie Late Zwangerschapsafbrekingen waaruit is gebleken dat artsen vaker een ‘natuurlijke doodsoorzaak’ aankruisen op de overlijdensakte om onderzoek door justitie te voorkomen (Ministerie van VWS, 1996b; Volkskrant, 1996).

Op 13 maart 2002 haalt een onderzoek van de organisatie Stichting Samenwerkende Abortusklinieken (StiSAN) de Volkskrant. Het onderzoek toont aan dat het aantal abortussen tussen 1992 en 2000 flink is gestegen, met name onder vrouwen met een migratieachtergrond (Henselmans, 2002). Ondanks dat de media dit onderzoek oppakt, hoogleraren pleiten voor betere preventie en seksuele voorlichting, wordt het door de politiek niet opgepakt. Al met al verschijnt het thema afbreking zwangerschap dus niet op de politieke agenda, en wordt de wetgeving in dit tijdvak niet ter discussie gesteld.

Tijdvak 2: 2003 – 2010

Tabel 20: Politieke activiteit 2003 - 2010²¹

Amendementen	2
Brieven regering	17
Commissieverslagen	2
Kamervragen (N)	15
Moties (N)	0

Vanaf 2003 is uit de stukken van de Tweede Kamer op te maken dat de politieke activiteit rondom abortus lichtelijk toeneemt. Allereerst wordt in 2005 voor het eerst de wet geëvalueerd. Deze evaluatie constateert dat de WafZ over het algemeen goed wordt uitgevoerd. Desondanks zijn uit de evaluatie aanbevelingen naar voren gekomen. Eén aanbeveling heeft betrekking op de vijf dagen bedenktijd die wordt gehandhaafd voordat een abortus mag worden uitgevoerd. Uit onderzoeken onder artsen, hulpverleners en vrouwen blijkt dat het grootste percentage vrouwen – voorafgaand aan het maken van de keuze voor een abortus – hier goed over hebben nagedacht. Hierdoor wordt gesteld dat de vijf dagen bedenktijd niet nodig zou zijn (Visser et al., 2005). Met de aanbevelingen uit het evaluatierapport van

²¹ *Kamerstukken II*: Het overzicht van de tabellen is gebaseerd op informatie die staat op Tweedekamer.nl. De zoekterm voor de indicatie van de hoeveelheid kamerstukken is ‘afbreking zwangerschap’. Daarom is de kanttekening die hierbij geplaatst moet worden dat het aantal kamerstukken ook eventuele documenten kan bevatten die gaan over zowel binnen- als buitenland.

2005 is sindsdien niets gedaan. Dit kan volgens respondent 2 worden verklaard door de christelijke partijen in de toenmalige coalitie:

‘(...) in 2005 was er ook al aanleiding om een aantal aanpassingen te doen in de wet. Toen kwam ook al het punt naar voren dat die vijf dagen bedenktijd onnodig belastend was voor veel vrouwen en ook te rigide in de wet was opgenomen, dus toen was ook het advies van de onderzoekers om nog eens kritisch te kijken naar die vijf dagen bedenktijd (...). Maar de politiek was toentertijd, er was geen meerderheid, en dat heeft alles te maken met ook christelijke partijen in de coalitie.’ (R2)

Vanaf 2007 vindt er een jaarlijkse rapportage plaats over de WafZ. Deze jaarlijkse rapportage is gebaseerd op data die klinieken en ziekenhuizen (verplicht) ieder kwartaal aanleveren. De rapportage wordt uitgevoerd door de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De eerste rapportage in 2007 concludeert dat er in 2007 33.148 abortussen zijn uitgevoerd. Daarmee blijven de abortuscijfers in Nederland stabiel en behoort Nederland in 2007 nog steeds tot één van de landen met een laag abortuscijfer²². Sinds 2007 is de jaarlijkse WafZ rapportage elk jaar uitgevoerd (Ministerie van VWS, 2020).

Uit de jaarrapportage van 2007 blijkt dat er een lichte stijging plaatsvindt in het aantal abortussen van het tweede trimester. Deze ontwikkeling wordt in een Kamerbrief op 20 februari 2009 gemeld door de toenmalige staatssecretaris van VWS. De stijging lijkt echter verklaard te kunnen worden door de twintig weken echo die plaatsvindt bij elke zwangerschap. Met deze echo kan een diagnose eerder worden gesteld waardoor ouders en artsen toch besluiten een zwangerschap af te breken. Door deze verklaring wordt er verder geen actie ondernomen op de melding over de stijging van abortussen in het tweede trimester²³.

Al met al komt in het tweede tijdvak, 2003 tot en met 2010, de WafZ weer meer in beeld in het parlement. Er geen worden echter geen wetwijzigingen doorgevoerd of aanbevelingen uit evaluaties opgepakt.

Tijdvak 3: 2011 – 2016

Tabel 21: Politieke activiteit 2011 – 2016¹⁶

Moties (N)	2
Kamervragen (N)	58
Stemmingsuitslagen (N)	5

²² Kamerstukken II 2008/09, 30371, nr. 17.

²³ Kamerstukken II 2009/10, 32123, nr. 128.

In de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2016 neemt de politieke activiteit rondom abortus verder toe. Het thema staat vaker op de politieke agenda en er worden meer Kamervragen gesteld, en twee moties ingediend. Deze moties zijn afkomstig van de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en de ChristenUnie en worden ondersteund door klein katholiek Nederland. In 2012 wordt er een motie ingediend door de leden Van der Staaij en Dik-Faber²⁴. Deze motie is gebaseerd op de jaarlijks rapportage van de WafZ. In 2010 blijkt uit deze rapportage dat het aantal abortussen in Nederland rond de 30.000 is. Om deze redenen dienen de leden van de Staatkundig Gereformeerde Partij en de ChristenUnie een motie in om het aantal abortussen in Nederland te laten dalen.

Motie leden van der Staaij en Dik-Faber²⁵

*‘Constaterende dat in Nederland elk jaar meer dan 30 000 keer een abortus wordt uitgevoerd, en een op de zeven zwangerschappen eindigt in een abortus;
Overwegende dat de keuze voor een abortus een ingrijpend besluit is;
Overwegende dat ook volgens het geldende recht te allen tijde uitdrukkelijk overwogen moet worden of op een minder vergaande wijze een oplossing kan worden gevonden voor de nood van een ongewenst zwangere vrouw;
Verzoekt de regering, zich er uitdrukkelijk voor in te zetten dat het aantal abortussen omlaag wordt gebracht en de Kamer over de uitvoering daarvan nader te informeren.’*

De motie wordt afgewezen. Slechts acht leden stemmen voor het aannemen van de motie. Deze stemmen zijn afkomstig van de ChristenUnie en SGP¹⁸.

In 2016 probeert de SGP het opnieuw. De SGP geeft de opdracht aan een onderzoeksbureau, TNS NIPO om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de houding van de Nederlanders ten opzichte van abortus (De Beer, Raaijmakers, & Van der Vlies, 2016). De SGP is overtuigd tegenstander van abortus en door middel van dit onderzoek hopen zij dat er een nieuwe discussie ontstaat in de samenleving. De toenmalige partijleider Van der Staaij zegt hierover dat er in andere landen uitvoerige ethische discussies worden gevoerd (Barbier, 2018). Dit onderzoek is een trigger om de discussie in de samenleving te openen (NOS, 2016). Uit het onderzoek bleek dat van de 55-plussers in Nederland driekwart nog altijd voorstander van abortus is, maar onder jongeren (18-34 jaar) is dat percentage aanmerkelijk minder: 66 procent (nog steeds een tweederde meerderheid) (De Beer et al., 2016).

Uit deze constatering is op te maken dat politieke partijen die tegen abortus zijn een nieuw momentum proberen te vinden om het thema weer op de politieke agenda te krijgen.

²⁴ *Kamerstukken II 2012/13, 33400/12, nr. 84.*

²⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 33400/12, nr. 84.*

Tijdvak 4: 2017 – nu (2022)

Tabel 22: Politieke activiteit 2020 – nu¹⁶

Wetsvoorstellen (N)	4
Moties (N)	22
Kamervragen (N)	23
Amendementen (N)	13
Stemmingsuitslagen (N)	9

Vanaf dit tijdvak, 2017 tot nu (2022), neemt de politieke activiteit sterk toe: er worden wetswijzigingen ingediend en doorgevoerd door de Tweede Kamer – (1) de abortuspil, (2) de beraadtermijn – velen Kamervragen gesteld en amendementen op wetsvoorstellen ingediend.

Abortuspil

Uit de jaarrapportage van 2015 is gebleken dat er in 2015 30.803 abortussen plaats hebben gevonden waarbij in 28% van de gevallen sprake was een overtijdbehandeling en bij 43% de abortuspil gebruikt werd (Van Diemen-Steenvoorde, 2017). Met de abortuspil mag een zwangerschap tot negen weken worden afgebroken, en nu mogen alleen abortusklinieken en ziekenhuizen de abortuspil voorschrijven. Daarom wordt rond 2016, in combinatie met de discussie die gaande is over de toegankelijke abortuszorg, een gesprek aangeknoopt over de mogelijkheid tot medicamenteuze zwangerschapsafbreking bij huisartsen²⁶. In Nederland zijn er op dit moment ongeveer 11.000 huisartsen. Een huisarts heeft elk jaar twee tot drie vrouwen met een ongewenste zwangerschap op consult. Op dit moment kunnen huisartsen vrouwen doorverwijzen, voorlichten en leveren zij nazorg. De huisarts kan dus geen abortuspil verstrekken (Leusink & Folkeringa de Wijs, 2016). Onderzoek van Medisch Contact beargumenteert dat de huisarts dit wel zou moeten kunnen (Gomperts, 2019)

Daarom wordt op 1 februari 2017 een wijziging voor de WafZ ingediend die het mogelijk moet maken dat huisartsen medicamenteuze zwangerschapsafbrekingen kunnen uitvoeren. Niet alleen abortusklinieken en ziekenhuizen maar ook huisartsen zouden de abortuspil moeten kunnen voorschrijven. Dit wetsvoorstel wordt voor het eerst ingediend door minister Schippers²⁷. De samenleving is verdeeld over het verlenen van deze bevoegdheid aan huisartsen. Enerzijds beargumenteren voorstanders dat hierdoor de abortuszorg voor vrouwen verbeterd wordt omdat hiermee vrouwen zorg dichterbij huis kunnen krijgen. Anderzijds wordt beargumenteerd dat de huisarts juist beter hulpverlening moet bieden aan ongewenst zwangere vrouwen zodat abortus wordt voorkomen (Leusink & Folkeringa de Wijs, 2016). Deze verdeling in de politiek en in de samenleving is ook terug te zien onder de professionals.

²⁶ Kamerstukken II 2016/17, 30371, nr. 34.

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34673, nr. 9.

'De professionals hebben dezelfde discussies en overwegingen (...). De abortuspil bij de huisarts is nu een aardig voorbeeld, daarin zie je wel echt een splitsing ontstaan dat er een deel van de huisartsen is die zegt, ja, ik vind dit superbelangrijk en de vrouw zou meer mogelijkheden moeten krijgen. Het zou wat laagdrempeliger moeten zijn om die vroege abortus uit te voeren en dat wil ik graag doen. En er is een groep die zegt: nou het is allemaal laagdrempelig genoeg. Ik heb het al heel druk. Ik heb niet de deskundigheid, dus daar ga ik niet aan beginnen. Dus je ziet in dat opzicht eigenlijk, nou ja, echt een verdeling. Ja, iets minder extreem dan dat je dat bij die demonstranten ziet. Maar wel dat die artsen daar allemaal persoonlijke afwegingen in maken.' (R1)

Vrouwen die zwanger zijn wenden zich voor hulp vaak tot hun huisarts, die hen vervolgens doorverwijst naar een abortuskliniek. Een zwangerschap kan met een abortuspil tot negen weken worden afgebroken. Tot nu toe mogen alleen abortusklinieken en ziekenhuizen de abortuspil voorschrijven. Door huisartsen de bevoegdheid te geven om de abortuspil voor te schrijven, willen politieke partijen vrouwen de mogelijkheid geven om dichtbij huis, bij een vertrouwde arts hun zwangerschap te laten afbreken (LHV, 2022). De kritiek op dit wetsvoorstel komt vanuit de SGP en wordt ondersteund door katholiek Nederland. Zij vinden het geen goed idee om de drempel te verlagen voor deze behandeling bij de huisarts. Hierdoor wordt de zorgvuldige besluitvorming rondom abortus tenietgedaan²⁸.

Op 9 februari 2022 wordt het initiatiefwetsvoorstel, ingediend door GroenLinks, PvdA, D66 en VVD, besproken in de plenaire vergadering. Op 15 maart 2022 stemt de Tweede Kamer met 106 stemmen voor en 24 stemmen tegen. Het wetsvoorstel is aangenomen²⁹.

Beraadtermijn

De wetsevaluatie van 2005 betreft een aanbeveling over het afschaffen van de beraadtermijn. De beraadtermijn houdt in dat aborteren slechts mag plaatsvinden als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Een van die voorwaarde is de beraadtermijn van vijf dagen. Dat betekent dat voorafgaand aan de zwangerschapsafbreking de vrouw minstens vijf dagen moet nadenken over de beslissing voordat de abortus mag worden uitgevoerd (Van der Vlugt, 2022; Fiom, z.d). Het afschaffen van deze bedenktijd werd toentertijd niet overgenomen door het kabinet. Het kabinet bestond in die tijd uit VVD, D66 en CDA³⁰.

Organisaties zoals het Fiom en Rutgers deden onderzoek naar de beraadtermijn om het toch weer op de agenda te krijgen:

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35737, nr. 21.

²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 34891, nr. 11.

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29323, nr. 152.

'Waar heeft politiek nou twijfel over gehad? Dat was eigenlijk dat vrouwen te snel een besluit zouden nemen over een abortus. Als ze daar beter over zouden nadenken tot een ander besluit zouden komen. Nou, onderzoek wijst dat helemaal niet uit dat vrouwen dan tot een ander besluit komen. Ze zijn eigenlijk allang overtuigd en hebben al een afweging gemaakt.' (R2)

Naar aanleiding van het evaluatieonderzoek van 2020 laait de discussie over de abortuswet weer op en organisaties die lobbyen voor de zelfbeschikking van de vrouw voeden de politiek met nieuwe kennis. Deze wijst uit dat de beraadtermijn niet per se zorgt dat vrouwen tot een ander besluit komen. Daarnaast heeft nieuw bewijs uit andere landen ook de discussie aangewakkerd:

'En, we hebben gewoon heel veel bewijs gevonden, dus ook uit onderzoek wat in andere landen is gedaan, die ook de bedenktijd hebben afgeschaft of waar een minder lange bedenktijd was of waar die flexibel was, hebben we ook gekeken van nou. Hoe pakt dat uit? Is het nou wel of niet een belemmering? En dan moeten vrouwen nou echt vijf dagen hier over nadenken, hoe groot is die twijfel? Uit verschillende onderzoeken komt dan toch naar voren dat vrouwen een heel groot deel van de vrouwen gewoon weet als ze ongewenst zwanger is, ik wil deze zwangerschap afbreken en twijfelt ze helemaal niet. Of ze heeft er zelf al voldoende over nagedacht voordat ze een arts consulteert.' (R2)

Op 23 februari 2021 dienen D66, PvdA, GroenLinks en de VVD een initiatiefwetsvoorstel in: de minimale bedenktijd voor vrouwen die een abortus willen, moet worden afgeschaft³¹.

Initiatiefvoorstel Corinne Ellemeet GroenLinks³²

*'Overwegende dat vrouwen niet lichtzinnig kiezen voor een abortus;
Van mening dat het verplicht opleggen van een beraadtermijn van vijf dagen geen recht doet aan het individuele (tijds)traject dat vrouwen doorlopen om tot hun beslissing te komen om wel of niet te kiezen voor een abortus;
Constaterende dat in de eerste en tweede evaluatie van de Wet afbreking Zwangerschap is geadviseerd om over te gaan op een flexibele beraadtermijn;
Verzoekt de regering, de beraadtermijn van vijf dagen af te schaffen en te vervangen door een flexibele termijn, zodat vrouw en arts kunnen beslissen wat er in de individuele situatie gewenst is.'*

In de Tweede Kamer is deze motie van GroenLinks en PvdA, om de verplichte beraadtermijn van 5 dagen uit de WafZ te schrappen, aangenomen met 101 stemmen voor, en 38 stemmen tegen³³. Op 21 juni 2022 stemt de Eerste Kamer voor het afschaffen van de verplichte beraadtermijn, de wetswijziging is hiermee aangenomen³⁴. Dit laat zien dat er politiek draagvlak voor de abortuswetgeving.

³¹Kamerstukken II 2021/22, 35737, nr. 2.

³²Kamerstukken II 2020/21, 29323, nr. 152.

³³Kamerstukken II 2022/06, 35737, nr. 28.

³⁴Kamerstukken I 2022/06, 35737, nr. 34.

Tabel 23. Overzicht (ingediende) wetswijzigingen

Wanneer	Wat	Stand van zaken
2022	Abortuspil	Goedgekeurd Tweede Kamer In afwachting van goedkeuring Eerste Kamer
Op 15 maart 2022 is het wetsvoorstel voor medicamenteuze behandeling bij de huisarts door de Tweede Kamer met 106 stemmen voor en 24 stemmen tegen, aangenomen ³⁵ . Het wetsvoorstel moet nog worden goedgekeurd door de Eerste Kamer.		
2022	Beraadtermijn	Goedgekeurd door zowel de Eerste en Tweede Kamer
Het wetsvoorstel voor het afschaffen van de beraadtermijn is op 10 februari 2022 door de Tweede Kamer goedgekeurd ³⁶ . Op 21 juni 2022 is het wetsvoorstel goedgekeurd door de Eerste Kamer. De partijen die tegen stemmen bestaan uit: OSF, PVV, ChristenUnie, FVD, CDA (leden Astma, Doornhof, Rietkerk en van Kesteren), SGP ³⁷ .		

Maatschappelijke dynamiek

De aangenomen wetswijzigingen laten zien dat de discussie over abortus de afgelopen jaren in de politiek en samenleving weer in beweging is. Eind jaren zeventig hadden de demonstraties en protestacties van de baas-in-eigen-buik-feministen hun vruchten afgeworpen: vrouwen konden vanaf 1981 veilig, discreet, gratis en legaal een abortus ondergaan. De strijd was gestreden en het recht verworven. Een lange periode houdt de politiek en de samenleving zich rustig rondom het thema van de zwangerschapsafbreking (Fiom, z.d.).

Internationale ontwikkelingen

De laatste jaren ondernemen verschillende politieke partijen en organisaties acties om de abortuswet weer ter discussie te stellen. De aanleiding voor deze acties zijn internationale ontwikkelingen in Europa zoals in Polen en Hongarije waar abortus weer op de politieke agenda is gezet (Dupuy, 2021). Ook de historische uitspraak Roe versus Wade uit 1973 werd in de Verenigde Staten door het Hooggerechtshof nietig verklaard, waardoor het abortusrecht in handen is gekomen van de afzonderlijke staten (Kennedy, 2022). Als reactie hierop ontstaan er demonstraties in Nederland die het recht voor en tegen abortus betogen (NOS, 2022). Het grote verschil met de demonstraties uit de jaren zeventig is dat het debat toen voornamelijk gebaseerd was op religieuze overtuigingen. Voorheen hadden voornamelijk christenen kritiek op abortus, daarentegen is deze groep nu veel groter en gebruikt conservatief rechts abortus als een politiek issue (Palm & Goudsmit, 2022).

³⁵ Kamerstukken II 2022/03, 35737, nr. 17.

³⁶ Kamerstukken II 2022/02, 35737, nr. 13.

³⁷ Kamerstukken I 2022/06, 35737, nr. 34.

‘Voorheen, speelde de discussie vanuit religieuze overwegingen maar wat je nu ook ziet is dat conservatief rechts zich daar een beetje bij aan sluit.’ (R1)

Immers, de anti-abortuslobby heeft de afgelopen jaren ook niet stil gezeten en zijn opzoek gegaan naar nieuwe bondgenoten in de politiek. In de jaren zeventig zochten de anti-abortus demonstranten steun bij de christelijke partijen zoals het CDA en de SGP. Maar in de huidige samenleving doen zij zaken met partijen als Forum voor Democratie (FvD). Ze zoeken steun bij meer rechts-conservatieve groeperingen (Palm & Goudsmit, 2022). Het rapport van *Follow the Money* wijst uit dat er meer financiële middelen beschikbaar zijn dan in de jaren zeventig. FVD onderhoudt banden met conservatieve christelijke organisaties en krijgt financiële steun van orthodox-christelijke ondernemers (Wijnen, 2021).

‘(...) en dat je echt wel een meer georganiseerde tegenbeweging ziet. Dus dat er echt grote financiële middelen beschikbaar zijn voor die tegenbeweging. Waardoor je ze nu ook echt meer hoort.’ (R1)

‘(...) daarnaast merkten we ook, ja, er was ook wel wat meer georganiseerde oppositie tegen de abortus van die abortusorganisaties, de Schreeuw om leven allerlei organisaties die zich meer laten horen die een podium hebben gekregen.’ (R2)

Ontwikkelingen in Nederland

Hoewel een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking, 72 procent, nog altijd achter het abortusrecht staat en er veel sympathie is voor het afbreken van een zwangerschap na verkrachting of bij ernstige aandoeningen van het ongeboren kind, neemt het begrip voor abortus af zodra omstandigheden minder dramatisch zijn. 40 procent van de samenleving zegt abortus ‘geoorloofd’ te vinden bij het ontbreken van een kindervens. Een zwangerschapsafbreking door financiële of andere praktische overwegingen, zoals het ontbreken van een partner, verbroken relatie of afmaken van een opleiding, kunnen op nog minder begrip rekenen (De Beer, 2016; Fiom, z.d). Abortustwijfelaars zijn dus niet direct tegen een abortus maar vinden dat er te lichtzinnig met de afbreking van de zwangerschap wordt omgegaan (Goudsmit & Palm, 2022). Politieke partijen die het aantal abortussen willen verminderen, tegen abortus zijn, of ‘abortustwijfelaars’ pakken dit soort onderzoeken aan om de randvoorwaarden van de wet ter discussie te stellen. Zo hebben Stoffer (SGP), Pouw-Verweij (JA21) en Van der Plas (Boer Burger Beweging) op 2 februari 2022 een motie ingediend om de abortusklinieken te verplichten de redenen te noteren van de abortus.

Motie SGP: abortusklinieken verplichten de reden voor een abortus(verzoek) te registreren³⁸

‘Constaterende dat het kabinet volgens het coalitieakkoord het «inzicht in de reden voor abortussen wil verbeteren om (...) passende voorlichting en ondersteuning te bieden waardoor we het aantal ongewenste en onbedoelde zwangerschappen en (herhaalde) abortussen kunnen verminderen»;
Verzoekt de regering om abortusklinieken te verplichten de reden voor een abortus(verzoek) te registreren en deze informatie jaarlijks geaggregeerd en geanonimiseerd openbaar te maken via de jaarrapportages van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd’

Organisaties die voor het zelfbeschikkingsrecht zijn, zoals bijvoorbeeld de organisatie Rutgers, lobbyen om dit soort moties tegen te gaan. Zij beargumenteren dat vrouwen zich niet hoeven te verantwoorden voor de reden van een abortus.

‘Wij zijn hier heel erg tegen als hier onderzoek naar gedaan wordt, want dat dient geen enkel doel, omdat wij een ruime abortuswetgeving hebben waar vrouwen zich niet hoeven te verantwoorden en geen enkele vrouw wordt uitgesloten van een abortus. Dus daar zijn we wel heel kien op, maar dit is een toezegging in de politiek geweest dat er een onderzoek zou komen naar de redenen van abortus, maar we hopen ook dat we daar de politiek nog in kunnen bewegen.’ (R2)

De motie is verworpen met 38 stemmen voor en 112 stemmen tegen³⁹. Een ander voorbeeld is de motie van FVD. Zij willen vrouwen verplichten om naar de echo te kijken voor zij een abortus ondergaan⁴⁰.

‘Je wel ziet bijvoorbeeld dat er ook veel aangedragen wordt rondom nog extra voorwaarden. Bij de recente discussies voerde bijvoorbeeld de FVD aan dat je wanneer je een abortus zou willen, verplicht bent om naar de echo te kijken? Dus bepaalde voorwaarden, extra voorwaarden stellen voordat je toegang hebt tot de abortus.’ (R1)

Daarnaast vinden er steeds meer anti-abortusdemonstraties plaats voor de abortusklinieken, zij proberen vrouwen te weerhouden van de zwangerschapsafbreking. Dit zijn partijen als Mars voor het Leven, Schreeuw om Leven, de ‘Spijtpil’ en Pro Life (Van der Burgh, Chavannes, Lafour, Rotman, & van der Woude, 2021). Zij delen informatie waarmee ze vrouwen proberen af te schrikken. Gemeenten proberen te voorkomen dat vrouwen lastiggevallen voor de abortusklinieken (Gomperts, 2019; Van der Vlugt, 2022). Door een recente uitspraak van de rechtbank wordt het demonstratierecht van Schreeuw om Leven bij abortusklinieken niet gezien als ‘wanordelijkheden’. Hierdoor kunnen burgermeesters geen beperkingen opleggen aan de demonstranten (Van der Ven, 2021). De Tweede Kamer debatteert ook over medische ethiek, als gevolg van de abortusdemonstraties in Nederland en wereldwijd, minister

³⁸ Kamerstukken II 2022/02, 35737, nr.19.

³⁹ Kamerstukken II 2022/02, 34600, nr. 2.

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/01, 35737, nr. 11.

Kuipers van VWS zegt strenger op te willen treden tegen intimiderende demonstranten bij abortusklinieken (Kieskamp, 2022).

Naast het demonstreren voor klinieken organiseren de anti-abortusbewegingen ook grote demonstraties. In november 2019 liepen zo'n 10.000 demonstranten de Mars voor het Leven in Utrecht. In 2021 werden er reclames op radio en tv uitgezonden waarbij organisaties zoals Week van het Leven lieten weten op te komen voor de stem van het ongebooren kind (Week van het Leven, 2022).

'(...) die groeperingen, die zijn heel erg goed georganiseerd (...) en die worden ook gefinancierd door verschillende organisaties, daar gaat ook heel veel geld in om, die daardoor ook campagnes kunnen voeren met nou ja, behoorlijk marketingstrategie. (...) dus tegen abortus zijn dat heeft in de media de afgelopen jaren een opzienbarend podium, gehad.' (R2)

Het bespreken van de abortuskwestie in de samenleving zorgt ervoor dat ook andere rechten in twijfel wordt getrokken (Slager, 2022). Respondent 1 licht toe dat we tijdperk leven waarin groepen in de samenleving meer tegenover elkaar lijken te staan, niet alleen op een thema als abortus maar op allerlei ethische onderwerpen zoals, het homohuwelijk, LHBTI-rechten en euthanasie. Deze thema's worden gezien als politieke issues, terwijl abortus volgens voorstanders juist gezien moet worden als een medische noodzaak.

'(...) het zijn allemaal ethisch gevoelige onderwerpen waar het gaat over levensovertuigingen, Bepaalde waarden en die zijn persoonlijk gekleurd. En het persoonlijke wordt heel erg politiek gemaakt door een aantal organisaties en ook abortus wordt een politiek issue gemaakt in plaats van het te beschouwen als een vorm van medisch noodzakelijke zorg, bij ongewenste zwangerschap. Het wordt in een bepaalde hoek gezet bij bepaalde groepen die abortus willen uitbannen.' (R1).

Pro Choice organisaties zetten zich in voor goede toegang tot abortuszorg. Zij vinden dat de keuze voor wel of geen abortus een vrije keuze van de vrouw moet zijn. Zij verzamelen ook kennis over de abortuszorg in Nederland en in andere landen (Fiom, z.d.; Rutgers, 2022).

'Wat daarentegen als je het over tegenbeweging hebt wel weer een effect van is, is dat de pro Choice hoek zich juist ook weer veel meer uitspreekt' (R1).

Eerder hielden Pro Choice organisaties zich op de achtergrond:

'(...) maar wij hadden ook lang iets van. Ja, als wij het podium gaan zoeken, dan gaat dat heel snel gepolariseerd worden en dan worden wij in de pro-abortus hoek gezet. En de andere groep is die dan tegen abortus is. Wij zijn niet pro-abortus, wij zijn voor keuzevrijheid.' (R2)

In Nederland lijkt het recht op abortus echter in steen gebeiteld. De Tweede Kamer heeft gestemd voor het afschaffen van de wettelijke bedenktijd. Bovendien ligt het voorstel voor de abortuspil bij de Eerste Kamer (Palm & Goudsmit, 2022). Ook heeft het Humanistisch Verbond een petitie opgestart om de WafZ uit het strafrecht te halen. In één dag waren meer dan 10.000 handtekeningen opgehaald (Humanistisch Verbond, 2022).

'(...) de balans tussen keuzevrijheid en beschermen van het ongeboren leven is een goed fundament van die wet. Ik denk dat het heel goed is geweest om die zelfbeschikking voorop te stellen in de wet, maar ook oog te hebben voor het ongeboren leven. Dus daardoor hebben we een grens van 24 weken. (...) en als we kijken naar het aantal abortussen, jaarlijks, dat blijft heel de tijd een beetje stabiel zitten op 30.000 per jaar (...) en dat misschien ook wel meer een maatschappelijk gevoel is gekomen van nou het is hier prima geregeld en we doen het goed hier. We hebben een laag aantal abortussen in vergelijking met andere landen.' (R2)

Tussenconclusie 3: maatschappelijk-politieke stroom

Al met al blijkt dat de eerste jaren na de invoering van de abortuswet het debat over dit thema is stilgevallen. De laatste jaren ontstaat het debat weer door internationale ontwikkelingen, nieuwe rechts-conservatieve bondgenoten aan de kant van de anti-abortusdemonstranten, nieuwe kennis en nieuwe technologie (zoals de abortuspil) en medische ontwikkelingen. De gevolgen in de praktijk zijn wetswijzigingen die een abortuspil mogelijk maken en een afgeschafte beraadtermijn, waardoor het abortusbeleid in Nederland is verruimd.

13. De duurzaamheid van de WafZ nader geduid

Aan de hand van twee hoofdobservaties analyseer ik in dit hoofdstuk de resultaten en formuleer ik een antwoord op deelvraag twee: *'hoe is te verklaren dat de destijds uiterst controversiële en moeizaam tot stand gekomen abortuswet inmiddels ruim 40 jaar lang een nagenoeg onomstreden en maatschappelijk effectief kader is gebleken voor de gezaghebbende sturing van een delicaat medisch-ethisch vraagstuk?'* Tot slot extrapoleer ik mijn observaties naar de toekomst.

Allereerst zie ik na de invoering van de abortuswet dat het maatschappelijk kader jarenlang niet onderhevig is aan verandering op zowel de medisch-praktische stroom, de juridische stroom als de politiek-maatschappelijke stroom. Dit terwijl het maatschappelijk debat over abortus niet als sneeuw voor de zon was verdwenen, het bleef een delicaat medisch-ethisch vraagstuk. Ten tweede zie ik dat de laatste tien jaar het abortusdebat meer beweging komt, in zowel de politiek als in de samenleving. De pendule van de maatschappelijke sentimenten rondom abortus lijkt ook meer de andere kant op te zwaaien.

13.1 Een periode van stabiliteit

Om te achterhalen waarom het maatschappelijk debat rustig was na de invoering van de abortuswetgeving is het belangrijk om te begrijpen waarom er geen sprake was van een momentum in deze periode. Als men tot nieuwe besluitvorming wil komen, moet er sprake zijn van een nieuwe mogelijkheid tot het vormen van beleid. Uit de resultaten is op te maken dat de eerste veertig jaar na de invoering van de abortuswetgeving hier geen mogelijkheid voor is geweest. Na een lange strijd voor het recht op zelfbeschikking voor de vrouw is in 1981 de abortuswet tot stand gekomen. Uit het resultaten hoofdstuk is op te maken dat de politiek slechts met een nipte meerderheid de wet heeft aangenomen. De landelijke politiek heeft een compromis gesloten. Het compromis is gevonden in het beschermen van het ongeboren leven en het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw. Dat betekent dat de zwangerschapsafbreking uitgevoerd mag worden als aan bepaalde zorgvuldigheidseisen wordt gedaan. Er wordt immers ook gedacht aan het ongeboren leven. Het compromis in de wet heeft ervoor gezorgd dat de wet met veel zorgvuldigheid tot stand is gekomen. Alle ethische aspecten die hierbij speelden zijn afgewogen. Hierdoor is voldoende politiek steun gevonden.

De belangenafweging en het uiteindelijke resultaat is een perfect voorbeeld van de Nederlandse consensusdemocratie waarbij tijd als middel wordt ingezet om de angel uit een netelige politieke controverse te halen. Daarnaast is ook voldoende subjectiviteit aangebracht in deze wetgeving. Dit is ook alleen mogelijk door gebruik te maken van tijd, het inzetten van specialisten, commissies en een lange periode van wikken en wegen. Het grootste deel van de samenleving was blij met de uitkomst van de wet. Vooral klein rechts en conservatief katholiek Nederland waren het niet eens met de abortuswet. Protestant Nederland ging akkoord met de uitkomst door de gevonden balans. Voor de SGP en conservatief katholiek Nederland bleef het moeilijk dat in Nederland een abortuswet van kracht was. Zij

hadden een lange strijd gestreden en niet gewonnen, en zochten daarom naar een momentum om abortus opnieuw onder de aandacht te krijgen. Een lange tijd is er geen aangrijppunt geweest voor de SGP en de rechts-katholieken. Uit de resultaten blijkt dat de politieke partij, de SGP, een stijging in het aantal abortussen aangrijpt om abortus weer op de politieke agenda te krijgen. Aandacht voor ‘problemen’ kan immers verkregen worden door cijfers die drastisch veranderen. Er wordt echter weinig aandacht gegeven in de politiek aan deze poging van de SGP. Een verklaring hiervoor is wellicht de politieke wind die op dat moment waaide in Den-Haag. Vanaf 1994 tot 2002 werd Nederland bestuurd door het kabinet-Kok I & II. Dit kabinet bestaat uit de PvdA, VVD en D66. Doordat er geen christelijke partij in de regering zit, werd een stijging van het aantal abortussen geen grote gebeurtenis gevonden en wordt dit niet aangegrepen door de politiek om het op de agenda te zetten.

Sinds de invoering van de abortuswet tussen 1981 en 2000 doen zich bovendien relatief weinig medische en technologische ontwikkelingen voor die de abortuspraktijk drastisch veranderen (en dus impuls kunnen geven aan nieuwe regulerings- en medisch-ethische vraagstukken). Het recht op abortus was goed verankerd in de wet en ook daarom hielden activistische organisaties zoals Baas in eigen Buik, de Rooie Vrouwen en Wij Vrouwen Eisen zich op de achtergrond. Organisaties zoals Rutgers en Fiom – ontstaan ten tijde van het abortusvraagstuk – zochten wijselijk het podium niet op. Zij waren tenslotte tevreden met de uitkomst van de wet. Daarnaast wilden zij ook niet in een ‘pro abortus’ hoek gezet worden omdat dit zou kunnen zorgen voor polarisatie. Zij zijn voor zelfbeschikkingsrecht van de vrouw.

Al met al hebben na de invoering van de abortuswet geen grote gebeurtenissen plaatsgevonden die het recht op abortus weer ter discussie stellen. Feministische organisaties houden zich op de achtergrond omdat zij wel degelijk tevreden zijn met de abortuswet, en de publieke opinie die het niet eens is met dit recht is onvoldoende groot en heeft daarbij ook geen politiek draagvlak. Er is dus geen momentum ontstaan tussen de medische-praktische, juridisch en politiek-maatschappelijke stroom en daardoor bleef de abortuswet ongewijzigd.

13.2 Het abortusdossier terug in beweging

De laatste tien jaar komt het maatschappelijke en politieke debat over abortus weer in beweging. De politieke activiteit neemt merkbaar toe, en de pendule van de maatschappelijke sentimenten is in beweging gekomen – vooral door de groei aan contra-abortus activisme. Enerzijds zie ik dat de pro-abortusbewegingen zich de afgelopen jaren afzijdig gehouden hebben, zij zijn tevreden met de wetgeving en willen niet in de pro-abortus hoek gedrukt worden, dat kan namelijk zorgen voor polarisatie. Anderzijds wachten zij ook op een nieuw momentum waarin zij de randvoorwaarden van de wet kunnen versoepelen en abortus uit het Wetboek van Strafrecht kunnen halen.

De anti-abortusbeweging zoekt ook naar momentum. Deze beweging bestaat niet alleen meer uit christelijke partijen. Uit de resultaten blijkt dat deze groep terrein heeft gewonnen door middel van

de rechtsconservatieven. De ideeën van deze partijen over abortus, zoals bijvoorbeeld bij de FVD, komen ongeveer overeen met de christelijk-conservatieve waarden over abortus. De FVD verpakt ze alleen in de term ‘mensenrechten’ of ‘menselijke waardigheid’. De coalitie van rechtsconservatieven en christelijk-conservatieve partijen zorgt dat er meer geld beschikbaar is dat ingezet kan worden om aandacht te vragen voor het anti-abortusstandpunt.

Nieuwe kennis

Nieuwe kennis kan agenderend werken. Uit de resultaten blijkt dat zowel het Fiom als de organisatie Rutgers onderzoek doen om hier de politiek mee te voeden. Beide organisaties hebben actief gezocht naar kennis rondom de beraadtermijn. Zo is onderzoek gedaan naar wat het effect is van het afschaffen van de beraadtermijn bijvoorbeeld in het buitenland, en naar het effect van de beraadtermijn op de besluitvorming van vrouwen. Al deze nieuwe kennis wordt onder de aandacht gebracht bij politici en beleidsmakers. Nieuwe kennis zorgt dus voor een koppeling tussen de politiek en de partijen als Fiom en Rutgers.

Het voeden van de politiek met feiten gebeurt niet alleen door Pro Choice organisaties. Ook de SGP heeft in 2016 een poging gedaan om abortus op de politieke en maatschappelijke agenda te krijgen, met het doel de juridische of politieke arena te veranderen. Van der Staaij heeft de politieke stroom en maatschappelijke stroom bij elkaar getracht te brengen, door een onderzoek te laten uitvoeren door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Dit onderzoek laat onder andere zien hoe groot het maatschappelijke draagvlak in de samenleving is rondom abortus. De samenleving zou minder positief staan tegenover abortus. Door de nieuwe kennis uit dit onderzoek komt abortus weer onder de aandacht van media, politiek en maatschappij. Het is in 2016 niet gelukt om de drie verschillende stromen bij elkaar te brengen en dit momentum te vinden.

Technologie

Nieuwe technologie kan ook agenderend werken. De abortuspil lijkt een aangrijppunt, voor de mensen die pro abortus zijn. Dat vraagt om een politieke en professionele opvatting over zowel de uitvoering, als het juridische kader. In de uitvoeringspraktijk van de professionals ontstaan hierdoor ook debatten. Huisartsen spreken zich bijvoorbeeld uit. Sommigen vinden dat ze al druk genoeg zijn, niet de deskundigheid hebben of überhaupt niet in het leven zijn geroepen om een einde te maken aan leven. Ook de media pakken deze discussie op, waardoor de samenleving hierover gaat praten. Dit leidt ertoe dat de politiek gaat handelen. In het geval van de abortuspil wordt een initiatiefvoorstel ingediend voor een wetwijziging.

Ook de anti-abortusbewegingen gebruiken technologie als argument om abortus politiek te maken en te agenderen. Tegenvoorstellen worden ingediend die te maken hebben met de levensvatbaarheid en overtijdbehandeling. Door nieuwe medische apparatuur zou een kind langer in

leven gehouden kunnen worden. De opkomst van nieuwe technologie kan aanleiding zijn om te sleutelen aan de randvoorwaarden van de wet.

13.3 Slotbeschouwing

In welke mate kan de Wet afbreking Zwangerschap als beleidssucces worden beoordeeld, en hoe kan dit succes worden verklaard? Het antwoord op de hoofdvraag kan ik formuleren met het gezamenlijke antwoord van deelvraag één (hoofdstuk 11) en deelvraag twee (hoofdstuk 13). Al met al zie ik een wet die met grote precisie en nauwkeurigheid tot stand is gekomen waardoor er een stevig fundament is gecreëerd. Met het PPPE-model is de abortuswet als beleidssucces beoordeeld. Na de invoering in 1981 is de politieke en maatschappelijke discussie in zekere zin veertig jaar tot stilstand gekomen. Er zijn geen grote gebeurtenissen in dit tijdsgewricht die het recht op abortus weer aan de orde stellen. Pro Choice organisaties en organisaties voor het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw hebben ook niet het podium gezocht, zij waren immers tevreden met de wet. De anti-abortusgroepen vormen een te kleine groep waardoor abortus weinig tot niet wordt besproken in de media en geen agendapunt is voor de politiek. Daarom is de eerste veertig jaar de abortuswet een maatschappelijk effectief kader gebleken.

De laatste jaren komt het debat over abortus weer in beweging. Nieuwe kennis en technologische ontwikkelingen zijn aanknopingspunten om abortus op de politieke agenda te zetten. Enerzijds is er groot politiek draagvlak voor abortus, dit blijkt uit de moties die worden aangenomen met ongeveer 75 procent van de stemmen. Anderzijds heeft de anti-abortusbeweging een alliantie gevonden in rechts conservatieve partijen. Hierdoor wordt de antibeweging groter, georganiseerder en beschikt zij over meer geldstromen.

Tussen 1980 en 2020 is het dus relatief rustig gebleven rondom het ooit zo delicaat medisch-ethische vraagstuk van abortus. Maar zal dat zo blijven? Enerzijds zou een nieuw debat kunnen ontstaan door pogingen van christelijke partijen samen met conservatief-rechtse partijen om de huidige abortuspraktijk te wijzigen. Door nieuwe technologische ontwikkelingen kan het debat ook worden aangezwengeld. Anderzijds is in de Staten-Generaal een veel grotere meerderheid te vinden voor abortus dan veertig jaar geleden. De verplichte beraadtermijn is sinds 21 juni 2022 afgeschaft. De tijdgeest lijkt dus veranderd ten gunste van voorstanders van abortus. Daarom concludeer ik dat de kans groot is dat de abortuswet in de komende tien jaar, rondom kleine randvoorwaarden, nog verder zal worden gewijzigd. Maar de abortuswet in blijft in Nederland staan op zijn stevige fundamenten.

14. Terug- en vooruitblik naar onderzoek over beleidssuccessen

In dit hoofdstuk kijk ik terug op het onderzoek naar succesverhalen van de Nederlandse overheid. Ik reflecteer allereerst op mijn eigen leerproces tijdens dit project. Hierna reflecteer ik op de verschillende onderzoeksmethoden die ik heb gebruikt. Tot slot blik ik vooruit naar een toekomst met meer onderzoek naar overheidssuccessen.

Zelfreflectie

Mijn eerste kennismaking met het onderzoek naar succesvol overheidsbeleid maakte mij direct enthousiast. Een positief onderwerp dat een bijdrage kan leveren aan het beter functioneren van de overheid. Voor het eerste deel van dit onderzoek moest ik achterhalen wat de overheidssuccessen in Nederland zijn geweest. In de beginfase was het zoeken naar de aanpak voor en structuur van dit onderzoek. Zodra de cases van het expertpanel in de mailbox binnen kwamen ontstond voor mij een beter beeld welke kant het onderzoek op zou gaan. Het onderzoek begon concreet vorm te krijgen.

De publicatie van het artikel van Douglas et al. (2022): ‘Identifying and interpreting government successes: an assessment tool for classroom use’ bood het trechtermodel als vervolgstap op het expertpanel. Het toetsen van een wetenschappelijk model heeft mij veel geleerd over de bruikbaarheid van *governance* meetinstrumenten. Een belangrijke les is geweest dat dit soort tools voornamelijk helpen om de essentie te vatten.

Voor deel II hielp het dat er al vier boeken bestaan over succesvol overheidsbeleid in andere landen. Deze boeken dienden als voorbeeld voor de aanpak (Compton & 't Hart, 2019; De La Porte et al., 2022; Lindquist et al., 2022; Luetjens et al., 2019). Uit de longlist koos ik de abortuscase, hier werd een nieuwe kant in de wetenschappelijke gereedschapskist aangeboord: de verklarende analyse. Voor mij was dit nog grotendeels onbekend terrein, dus zeer leerzaam om hiermee aan het werk te gaan. Over de abortuswet en de totstandkoming hiervan is veel geschreven. Uit deze hoeveelheid bronnen moest ik de essentie halen. Langzaam kreeg ik ook dit onder de knie en kreeg ik helder voor ogen wat het einddoel moest zijn. Het thema abortus werd gedurende dit onderzoek steeds actueler door het besluit van het Amerikaanse Hooggerechtshof in juni 2022 waarin zij haar uitspraak uit 1973 vernietigde. De Eerste Kamer besloot ook in juni 2022 tot het aanpassen van de Nederlandse abortuswet door het afschaffen van de beraadtermijn.

Toch heb ik in het verhaal over het abortusvraagstuk geen ‘superheld’ aan kunnen wijzen, zoals Shrek of Harry Potter. Maar de helden zitten wel verstopt in het gehele verhaal van de totstandkoming van de wet die zo kenmerkend voor de Nederlandse consensuspolitiek is. De WafZ in Nederland is zeer goed verankerd in ons publieke bestel en maatschappij. Dit is dankzij de helden van de overheid, de belangenorganisaties en zelfs de tegenstanders van de wet. Beide belangen hebben in evenwicht hun plekje gekregen in de uiteindelijke huidige wetgeving. Tijd dat we deze helden op hun voetstuk plaatsen!

Methodische terugblik

Welke verschillende onderzoeksmethoden heb ik ingezet voor het analyseren van Nederlands succesbeleid? Ik zal per onderzoeksmethode beschrijven wat de sterktes en zwaktes zijn geweest van deze aanpak.

Voor het vergaren van succesvol beleid en bestuur hebben wij een expertpanel opgezet. Dit heeft geleid tot een uitgebreid palet van 113 overheidssuccessen. Met deze longlist van successen is een begin gemaakt voor een eerste aanzet van het adresseren van succesvoloverheidsbeleid. Een zwakte van deze methode is de professional bias die een rol speelt in het aandragen van deze successen. Dit is de eendimensionale blik van de ondervraagde persoon. Om dit probleem te ondervangen is het belangrijk dat de aangedragen successen door middel van een verdiepend onderzoek verder worden bestudeerd zodat hieruit kan blijken of we daadwerkelijk kunnen spreken van een overheidssucces.

Daarnaast hebben wij twee cases uit de longlist bestudeerd aan de hand van het trechtermodel (Douglas et al., 2022). Dit is de quickscan tool om succesvol overheidsbeleid hanteerbaar en valide te beoordelen aan de hand van drie testen: (1) een betekenisvolle publieke bijdrage, (2) verstandig gebruik van openbare macht, (3) duurzame publieke prestaties. In de aanbeveling hebben wij de indicatoren van het trechtermodel verder aangescherpt naar geoperationaliseerde vragen. Ik adviseer vervolgonderzoekers die bezig gaan met succesvol geacht overheidsbeleid, het aangescherpte trechtermodel te gebruiken voor een ‘quickscan’ van het beleid.

Voor het verdiepende onderzoek heb ik met behulp van het genuanceerde PPPE-model de abortuswetgeving geëvalueerd (De La Porte et al., 2022). Dit is een handzame aanvieligroute voor het beoordelen van succesvol overheidsbeleid op verdiepende wijze. Ik adviseer vervolgonderzoekers – die een ‘indepth’ analyse willen doen – deze tool te gebruiken omdat dit model meermaals getest is aan de hand van ‘succescases’, hierdoor is het goed ontwikkeld en handzaam.

Voor de verklarende analyse heb ik gekozen voor een reconstructie van de beleidsgeschiedenis van de abortuswetgeving. Ik heb gekozen voor een verklaring aan de hand van drie stromen. Dit is geïnspireerd op het model van Kingdon (2014), hij gebruikt de politieke stroom, de oplossingenstroom en de probleemstroom. Ik heb drie andere stromen gekozen: (1) de medisch-praktische stroom, (2) de juridische stroom, (3) de maatschappelijk-politieke stroom. Deze stromen passen beter bij het doel wat ik nastreef, namelijk het verklaren van de duurzame werking van de WafZ. Kingdon (2014) pretendeert in zijn model ook verklarend te zijn door middel van het mechanisme ‘crisis’ dat kan zorgen voor een beleidsraam en een policy entrepreneur die de verschillende beleidsstromen bij elkaar kan brengen. Ik heb Kingdon daarom niet kunnen gebruiken omdat deze theorie voor mijn verklaring tekortschiet.

Tot slot: een reflectieve vooruitblik

Voor vervolgonderzoek naar beleidssuccessen wil ik onderzoekers graag lessen meegeven die ik uit dit project heb gehaald. Niet alleen van fouten kun je leren, maar ook van het analyseren van succesvol beleid valt iets te leren. Bij iets wat fout gaat verschuift de focus vaak naar het aanwijzen van een

schuldige of de oorzaak. Goed succesvol beleid analyseren is lastig. Je moet proberen het ingewikkelde mechanisme van succesvol beleid te ontrafelen. Maar de lessen zijn waardevol. Met als een mooie *spinoff* een positief beeld van de overheid, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties. De beeldvorming over de overheid wordt positiever, waardoor de in onze tijd zo broodnodige politieke helden wellicht het podium krijgen dat ze verdienen.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2008). *Topsport in Nederland*. Geraadpleegd op 24 april 2022, van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2008/09/24/topsport-in-nederland>
- Barbier, J. (2018, 15 juni). Wordt abortus opnieuw een taboe?. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 5 mei 2022, van https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/wordt-abortusopnieuwweentaboe~ba11e9888/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free
- Barnes, J. (2000). *Aristoteles / druk 1*. Lemniscaat.
- Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo moeten!* (1^{ste} editie). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Boeije, H. & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (3e ed.). Amsterdam: Boom / Lemma
- Boere, M. (2016, 10 maart). *De tweede feministische golf | Feminisme 20ste eeuw*. Atria. Geraadpleegd op 1 april 2022, van <https://atria.nl/nieuws-publicaties/feminisme/feminisme-20e-eeuw/de-tweede-feministische-golf/>
- Borst, M. (2017, 4 augustus). Debat Forum liet de cijfers liggen. *Dagblad van het Noorden*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://dvhn.nl/groningen/Debat-Forum-liet-de-cijfers-liggen-22404081.html>
- Bovens, M., 't Hart, P., & Peters, B. G. (2001). *Success and Failure in Public Governance: A comparative analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Brauer, M., van Ditzhuijzen, J., Boeije, H., & van Nijnatten, C. (2019). Understanding Decision-Making and Decision Difficulty in Women With an Unintended Pregnancy in the Netherlands. *Qualitative health research*, 29(8), 1084–1095. <https://doi.org/10.1177/1049732318810435>
- Brouwer M., Van Nijnatten C., Vollebergh W. (2012). *Besluitvorming rondom ongewenste zwangerschap*. Utrecht: Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 2 april 2022, van <https://fiom.nl/sites/default/files/files/Besluitvorming-rondom-ongewenste-zwangerschap.pdf>
- Bryman, A. (2015). *Social Research Methods*. 5th Edition. Oxford University Press.
- Castles, F. G. (2010). Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 20(2), 91-101. <https://doi.org/10.1177/0958928709358793>
- Chavannes, M. (2022, 31 januari). Zolang de uitvoering hapert, blijft het zoeken naar vertrouwen in de overheid. *De Correspondent*. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://decorrespondent.nl/13083/zolang-de-uitvoering-hapert-blijft-het-zoeken-naar-vertrouwen-in-de-overheid-computer-says-get-your-act-together/2853348947526-e968276a>
- Compton, M., & Hart, P. T. (2019). *Great policy successes*. Oxford University Press.
- De Beer, T., Raaijmakers, S., & Van der Vlies, I. (2016). Houding van Nederlanders jegens abortus. *TNS Nipo*. <https://fiom.nl/sites/default/files/files/Abortus-rapport-TNS-NIPO.pdf>

- De Boer, B. G. (2010). Vragen van de VVD betreffende Groninger Forum. [Raadsbrief]. Geraadpleegd op 30 april 2022, van <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Schriftelijke-vragen/VRAGEN-van-de-VVD-van-mevrouw-B-G-de-Boer-betreffende-Groninger-Forum-met-antwoorden-college.pdf>
- De Bruijn, J. de. (1979). *Geschiedenis van de abortus in Nederland*. Amsterdam: Van Genneep
- DelaPorte, C., Eydal, G.B., Kaukko, J., Nohrstedt, D., 't Hart, P., & Tranøy, B-S. (2022). *Nordic Policy Successes*. Oxford University Press
- Den Oudsten, P., & Teesink, P. (2017). Groninger Forum, actualisering Programma van Eisen. [Collegebrief]. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Collegebrieven/Groninger-Forum-actualisering-Programma-van-Eisen-1.pdf>
- De Volkskrant. (1996, 16 maart). Besluitvorming over late abortussen was merendeels zorgvuldig. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/besluitvorming-over-late-abortussen-was-merendeels-zorgvuldig~b3df2ae8/>
- De Voogt, S., & Kooiman, J. (2022, 18 februari). ‘Alles draaide om medailles bij Maurits Hendriks, de machtigste man in de sport’. *NRC*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/02/18/alles-draaide-om-medailles-bij-maurits-hendriks-de-machtigste-man-in-de-sport-a4090863>
- Douglas, S. (2021a). Debate: How to tell stories about government success. *Public Money & Management*, 42(1), 4–5. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1966900>
- Douglas, S. (2021b, 6 september). Gezocht: succesverhalen. *Platform Overheid*. Geraadpleegd op 23 maart 2022, van <https://platformoverheid.nl/gezocht-succesverhalen/>
- Douglas, S., 't Hart, P., & Van Erp, J. (2022). Identifying and interpreting government successes: An assessment tool for classroom use. *Teaching Public Administration*, 40(2), 276–296. <https://doi.org/10.1177/01447394221079687>
- Duberley, J., Johnson, P., & Cassell, C. (2012). Philosophies underpinning qualitative research. *Qualitative organizational research: Core methods and current challenges*, 15-34. Los Angeles: Sage
- Dupuy, L. (2021, 6 november). Demonstraties van duizenden Polen in meerdere steden om strenge abortuswet. *NRC*. Geraadpleegd op 16 juni 2022, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/06/demonstraties-van-duizenden-polen-in-meerdere-steden-om-streng-abortuswet-a4064563>
- European Court of Human Rights. (2010, 16 december). *HUDOC - European Court of Human Rights*. HUDOC. Geraadpleegd op 5 mei 2022, van [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:\[%22001-102332%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-102332%22]%7D)
- Fiom. (z.d.). Abortus in Europa. *Fiom*. Geraadpleegd op 5 mei 2022, van <https://fiom.nl/kenniscollectie/abortus/publicaties-fiom/abortus-europa>
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld* (1ste editie). De Correspondent.
- Fudenberg, D., & Levine, D. K. (2014). Learning with recency bias. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111, 10826-10829. <https://doi.org/10.1073/pnas.1400987111>

- Galliers, R. D., & Huang, J. C. (2012). The teaching of qualitative research methods in information systems: an explorative study utilizing learning theory, *European Journal of Information Systems*, 21, 119–134. <https://doi.org/10.1057/ejis.2011.44>
- Gomperts, R. (2019). Abortushulp kent te veel barrières. Toegankelijkheid laat op meerdere fronten te wensen over. *Medisch Contact*, 45, 30-32
- GroenLinks. (2022, 8 mei). Schrap abortus uit Wetboek van Strafrecht. *GroenLinks*. Geraadpleegd op 1 juni 2022, van <https://www.groenlinks.nl/nieuws/groenlinks-schrap-abortus-uit-wetboek-van-strafrecht>
- Groninger Forum. (2018). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://forum.nl/cache/jaarverslag-2018.2408/jaarverslag-2018.pdf>
- Groninger Forum. (2019). *Jaarverslag 2019*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://static.forum.nl/cache/jaarverslag-2019.5487/jaarverslag-2019.pdf>
- Groninger Forum. (2020). *Jaarverslag 2020*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://static.forum.nl/cache/jaarverslag-2020.7695/jaarverslag-2020.pdf>
- Groninger Forum. (2021). *Jaarverslag 2021*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://static.forum.nl/cache/jaarverslag-2021.10958/jaarverslag-2021.pdf>
- Groninger Forum. (z.d.). *Wat we doen*. Forum. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://forum.nl/nl/over-ons/wat-we-doen>
- Hannema, K. (2020, 22 oktober). ‘Hoe Forum Groningen de harten van het publiek veroverde’. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/hoe-forum-groningen-de-harten-van-het-publiek-veroverde~b648ca85/>
- Henselmans, D. M. (2002, 13 maart). Gidsland áf. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 15 juni 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/gidsland-af~bae1a67e/>
- Historiek. (2021, 8 november). Abortus in Nederland – een roerige geschiedenis. *Historiek Online Geschiedenismagazine*. Geraadpleegd op 1 april 2022, van <https://historiek.net/abortus-nederland-geschiedenis/4642/>
- Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen: Samsom.
- Humanistisch Verbond. (2022, 8 juni). *Abortus is geen misdaad*. Geraadpleegd op 16 juni 2022, van <https://www.humanistischverbond.nl/watwedoen/onze-programmas/leven-liefde-en-dood/abortus-geen-misdaad/>
- Inspectie Gezondheidszorg en jeugd. (2021, september). *Jaarrapportage 2021*. IGJ. Geraadpleegd op 2 mei 2022, van <https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2021/12/09/jaarrapportage-2020-wet-afbreking-zwangerschap>
- Kennedy, J. (2022, 7 mei). Abortus blijft in de VS een permanente splijtzwam. *Trouw*, p. 29.
- Kieft, M. (2011). *De Delphi-methode nader bekeken*. Nijmegen: *Samenspraak Advies*.
- Kieskamp, W. (2022, 2 juni). Kamer debatteert weer vrijuit over medische ethiek. *Trouw*, p. 1.

- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2de editie). Pearson Education Limited.
- Langfeldt, L. (2004). Expert panels evaluating research: decision-making and sources of bias. *Research Evaluation*, 13(1), 51-62. <https://doi.org/10.3152/147154404781776536>
- LHV. (2022, 3 maart). Volgende stap in wettelijk mogelijk maken abortuspil door huisarts. *LHV*. Geraadpleegd op 7 juni 2022, van <https://www.lhv.nl/actueel/nieuwsberichten/volgende-stap-in-wettelijk-mogelijk-maken-abortuspil-door-huisarts>
- Leusink, P., & Folkeringa-de Wijs, M. (2017, 1 juni) De rol van de huisarts bij onbedoelde zwangerschap. *Huisarts & Wetenschap* 60, 298–301.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press. 18(4), 934–936. <https://doi.org/10.1177/106591296501800445>
- Lindquist, E., Howlett, M., Skogsted, G., Tellier, G., & 't Hart, P. (2022). *Public Policy Success: Lessons from Canadian Experiences*. Oxford University Press.
- Luetjens, J., Mintrom, M., & t Hart, P. (2019). *Successful Public Policy: Lessons from Australia and New Zealand*. ANU Press.
- Markenstein, L. F. (2006). Zorgelijke nasleep van de evaluatie van de Wet afbreking Zwangerschap. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 30(7), 437-440.
- McConnell, A. (2010a). *Understanding policy success: Rethinking public policy*. Bloomsbury Publishing.
- McConnell, A. (2010b). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020a, 23 juni). *Late zwangerschapsafbreking*. Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op 5 juni 2022, van <https://www.om.nl/onderwerpen/late-zwangerschapsafbreking>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020b, juni 10). *Aanwijzing vervolgingsbeslissing inzake late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen* (2017A003). Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/specialistisch/aanwijzing-vervolgingsbeslissing-inzake-late-zwangerschapsafbreking-en-levensbeëindiging-bij-pasgeborenen-2017a003>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (1996a, november). *Instelling Overleggroep toetsing zorgvuldig medisch handelen rond het levenseinde bij pasgeborenen*. Officiële bekendmakingen. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1996-234-p8-SC7561.pdf>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (1996b, december). *Instelling Overleggroep late zwangerschapsafbreking*. Officiële bekendmakingen. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1996-238-p15-SC7612.pdf>
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. (2007, 22 maart). *Feiten en cijfers*. Ministerie van VWS Gearchiveerd. Geraadpleegd op 1 juni 2022, van <https://web.archive.org/web/20100214041146/http://www.minvws.nl:80/dossiers/abortus/abortus-in-feiten-en-cijfers/>

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021a, 30 maart). *'Topsport'*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 3 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sport-en-bewegen/topsport>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021b, 26 maart). *Toename aantal abortussen in 2019, daling bij tieners stagneert*. Nieuwsbericht | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2021/03/29/toename-aantal-abortussen-in-2019-daling-bij-tieners-stagneert>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021c, 9 december). *Rapportage Wet afbreking zwangerschap (WafZ)*. Over ons | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Geraadpleegd op 5 mei 2022, van <https://www.igj.nl/over-ons/igj-in-cijfers/cijfers-zwangerschapsafbreking>
- Mulliq, A. (2016). *Nieuwe Regeling late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen: oplossing of te hoopvol?* [Masterscriptie Universiteit Amsterdam]. Geraadpleegd op 2 mei, 2022 van <https://scripties.uba.uva.nl/scriptie/616907>
- Nederlandse Huisartsen Genootschap. (2016, 3 maart). *NHG-Standpunt Effectiviteit en veiligheid van medicamenteuze overtijdbehandeling in de huisartsenpraktijk*. Nederlands Huisartsen Genootschap. Geraadpleegd op 3 mei 2022, van: https://www.nhg.org/sites/default/files/content/nhg_org/uploads/2016_nhg-standpunt_otb_0.pdf
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism, Politics*. London: Palgrave MacMillan.
- NOS. (2016, 2 maart). SGP wil abortusdiscussie aanzwengelen met onderzoek. NOS. Geraadpleegd op 5 mei 2022, van <https://nos.nl/artikel/2090108-sgp-wil-abortusdiscussie-aanzwengelen-met-onderzoek>
- NPV-Zorg voor het leven. (2022, 2 mei). *Abortus brengt veel leed met zich mee*. NPV-Zorg voor het leven. Geraadpleegd op 5 mei 2022, van <https://www.npvzorg.nl/themas/abortus/>
- Outshoorn, J. V. (1986). *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland: 1964-1984*. VUGA Uitgeverij.
- Paas, S. (Host). (2022, 25 mei). Een gesprek over abortus: geschiedenis, religie en ethiek met Heleen Zorgdrager en Stefan paas. (Nr. 93) [Podcastaflevering]. In *De Ongelooflijke Podcast*. NPO Radio 1/EO. Geraadpleegd op 26 mei 2022, van <https://www.nporadio1.nl/nieuws/podcast/d22c40c3-dcb8-4533-aa51-024ac760d397/is-het-christendom-altijd-anti-abortus-de-christelijke-traditie-is-juist-mild>
- Palm, T., & Goudsmit, R. (2022, 21 mei). De anti-abortusbeweging wordt met steun van rechts nieuw leven in geblazen. *Trouw*, p. 3.
- Ploem, M. C., Krol, E., Floor, T., Legemaate, J., Gevers, J. K. M., & Winter, H. B. (2020, april). *Tweede evaluatie Wet afbreking Zwangerschap*. ZonMw. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/tweede-evaluatie-wet-afbreking-zwangerschap>
- Reulink, N., & Lindeman, L. (2005). *Kwalitatief onderzoek*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van [http://cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20\(2005\)/om2_files/syllabus/kwalitatief.pdf](http://cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20(2005)/om2_files/syllabus/kwalitatief.pdf)

- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2020). 'Internationale medaillespiegel'. Sport en bewegen in cijfers. Geraadpleegd op 3 mei 2022, van <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/kernindicatoren/internationale-medaillespiegel>
- Risjord, M (2014). *Philosophy of social science* (1ste editie). Abingdon, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- RTV Noord. (2017, 8 augustus). Groninger raad en Staten zeiden te snel 'Ja' tegen het Forum. *RTV Noord*. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/181730/groninger-raad-en-staten-zeiden-te-snel-ja-tegen-het-forum>
- RTV Noord. (2019, 25 november). Lopend Vuur: Het Forum is een aanwinst voor Groningen. *RTV Noord*. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/216024/lopend-vuur-het-forum-is-een-aanwinst-voor-groningen>
- Ruigrok, P., van den Born, K., & Gulmans, M. (2007, 27 maart). Abortus. *Anderere Tijden*. Geraadpleegd op 1 april 2022, van <https://anderetijden.nl/aflevering/356/Abortus>
- Rutgers. (2020, 17 september). *De abortuswet kan vrouwvriendelijker*. Rutgers Kenniscentrum Seksualiteit. Geraadpleegd op 2 april 2022, van <https://rutgers.nl/wp-content/uploads/2021/09/Reactie-Rutgers-op-evaluatie-WafZ.pdf>
- Rutgers. (2022, 30 mei). *Abortus*. Rutgers Kenniscentrum Seksualiteit. Geraadpleegd op 11 mei 2022, van <https://rutgers.nl/themas/abortus/>
- Scholten, E. (2021a, 6 november). 'De prestatiecultuur van NOC*NSF is niet doorgeschooten, zegt technisch directeur Maurits Hendriks'. *Trouw*. Geraadpleegd op 6 mei 2022, van <https://www.trouw.nl/sport/de-prestatielcultuur-van-noc-nsf-is-niet-doorgeschooten-zegt-technisch-directeur-maurits-hendriks~b5c086366/>
- Scholten, E. (2021b, 13 november). 'Hoe Nederland verstrikt raakte in de ratrace om medailles'. *Trouw*. Geraadpleegd op 3 mei 2022, van <https://www.trouw.nl/sport/hoe-nederland-verstrikt-raakte-in-de-ratrace-om-medailles~b2280c9a/>
- SCP (2006). *Rapportage Sport 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Skulmoski, G. J., Hartman, F. T., & Krahn, J. (2007). The Delphi method for graduate research. *Journal of Information Technology Education: Research*, 6(1), 1-21.
- Slager, S. (2022, 5 mei). Uitspraak over abortus kan ook homohuwelijk bedreigen. *Trouw*, p. 6.
- Universiteit Utrecht. (2019, 8 oktober). *Succesvol overheidsbeleid bestaat*. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://www.uu.nl/publicatie/succesvol-overheidsbeleid-bestaat>
- Universiteit Utrecht & Mulier Instituut. (2012). *Bloed zweet en tranen en een moment van glorie - 3-meting topsportklimaat in Nederland*. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van <https://nocnsf.nl/media/1405/samenvatting-bloed-zweet-en-tranen-topsportklimaatmeting-2011-nocnsf.pdf>
- Universiteit Utrecht & Mulier Instituut. (2016). *Topsportklimaat in Nederland 2016 - Conclusies en aanbevelingen 4-meting Topsportklimaat*. Geraadpleegd van 2022, van <https://nocnsf.nl/media/1404/conclusies-en-aanbevelingen-4-meting-topsportklimaat.pdf>

- Universiteit Utrecht & Mulier Instituut. (2019). *Topsportklimaatmeting 2019*. Geraadpleegd op 3 mei 2022, van <https://topsportklimaatmeting.sites.uu.nl/waardering-topsportklimaat/>
- Vader, A. (2021, 11 februari). Veertig jaar na abortuswet: discussie is niet verstomd. *RD.nl*. Geraadpleegd op 5 april 2022, van <https://www.rd.nl/artikel/905301-veertig-jaar-na-abortuswet-discussie-is-niet-verstomd>
- Van Diemen-Steenvoorde, J.A.A.M. (2017) Inspectie voor de Gezondheidszorg. *Jaarrapportage 2015 van de Wet afbreking Zwangerschap*. Geraadpleegd op 14 mei 2022 van: <https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2017/02/09/jaarrapportage-wet-afbreking-zwangerschap-WafZ-2015>
- Van der Burgh, R., Chavannes, E., Lafour, G., Rotman, M., & van der Woude, A. (2021, 11 maart). 'Voor ons en natuurlijk dankzij de Here God'. *De Groene Amsterdammer*. Nr. 10-11 Geraadpleegd op 23 mei 2022, van <https://www.groene.nl/artikel/voor-ons-en-natuurlijk-dankzij-de-here-god>
- Van der Ven, L. (2021, 21 juni). Wanordelijkheden, anti-abortusdemonstraties en art. 2 Wom. *Nederlands Juristen Blad*. Geraadpleegd op 3 mei 2021, van <https://www.njb.nl/blogs/wanordelijkheden-anti-abortusdemonstraties-en-art-2-wom/>
- Van der Vlugt, I. (2022). *Achtergrond-dossier abortus*. Rutgers Kenniscentrum Seksualiteit. Geraadpleegd op 2 mei 2022 van: <https://rutgers.nl/wp-content/uploads/2022/05/Achtergronddossier-abortus.pdf>
- Van Doorne, E., & Steur, B. (2018, mei). Renaissance van de overheid. *Kennis openbaar bestuur*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255333/strategische-verkenning-2.pdf>
- Van Ditzhuijzen, J. (2017). *Abortion and mental health. A longitudinal study of common mental disorders among women who terminated an unwanted pregnancy*. [Proefschrift. Utrecht, Universiteit Utrecht]. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van <https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai%3Adspace.library.uu.nl%3A1874%2F348455>
- Van Helden, J. (2017). Toen het erom spande bij Groninger Forum: Politieke besluitvorming en financiële argumentatie over een omstreden project. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 91(7-8), 211-223. [104]. <https://doi.org/10.5117/mab.91.24044>
- Visser, M. R. M., Janssen, A. J. G. M., Enschede, M., Willems, A. F. M. N., Te Braake, A. M., Harmsen, K., ... Gevers, J. K. M. (2005, september). *Evaluatie Wet afbreking Zwangerschap*. ZonMw. Geraadpleegd op 15 maart 2022 van https://www.ngva.net/application/files/1215/1982/8655/WAZ_evaluatie_Definitieve_webversie_b.pdf
- VPRO. (2020, 18 december). Abortus: van taboe naar abortuswet. *NPO Radio 1*. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van <https://www.nporadio1.nl/nieuws/podcast/1311e70a-ef40-4cc3-9f6c-64dad6046872/abortus-van-taboe-naar-abortuswet>
- Walgaard, E.W.R. (2022) *Publieke succesverhalen: laten we die niet vergeten*. [Masterthesis].
- Week van het Leven. (2022, 8 juni). *Week van het Leven 2022*. Geraadpleegd op 3 juni 2022, van <https://www.weekvanhetleven.nl>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen over*

verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. (Nr. 76) Amsterdam: Amsterdam University Press. Geraadpleegd op 24 maart 2022, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2006/10/05/de-verzorgingsstaat-herwogen>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

WHO. (2021, 25 november). *Abortion.* World Health Organization. Geraadpleegd op 1 juni 2022, van <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/abortion>

Wijnen, J. (2021, 24 oktober). Het financiële fundament onder Forum voor Democratie: Zuidas, vastgoed en orthodoxe christenen. *Follow the Money.* Geraadpleegd op 16 juni 2022, van <https://www.ftm.nl/artikelen/het-financiele-fundament-onder-forum-voor-democratie?share=FYpgm4G26TpCkjEYNpIW2Y%2FU72H%2F7aEKB5cUW2eoN2qXtjFR eG%2BuEsCEAdnBSvs%3D>

ZonMw. (2020, 25 juni). *Wet afbreking Zwangerschap functioneert in de praktijk naar behoren.* ZonMw. Geraadpleegd op 2 april 2022, van <https://www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/wet-afbreking-zwangerschap-functioneert-in-de-praktijk-naar-behoren/>

Bijlage

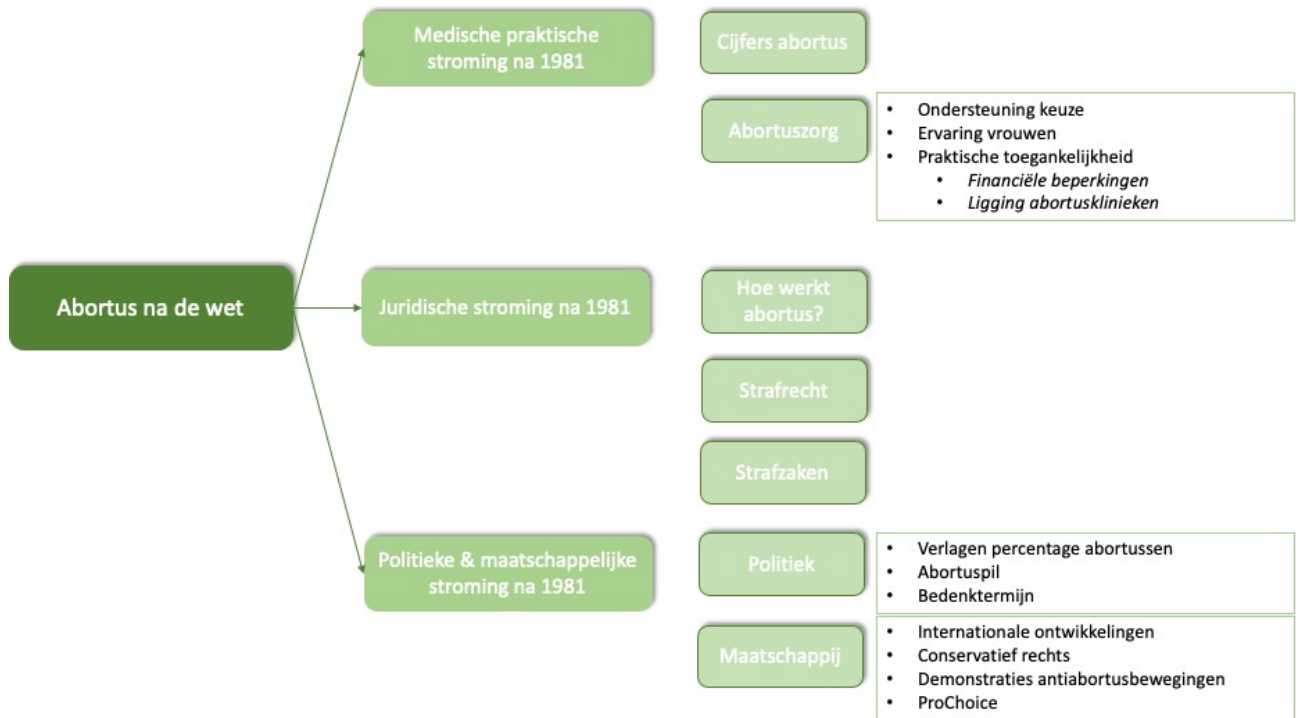
Bijlage 1: Samenvatting longlist

Categorisatie		(N)
Identiteit van beleid	Crisismanagement	4
	Innovatie	20
	Maatschappelijke meerwaarde	5
	Management	1
	Netwerksamenwerking	30
	Programma	48
	Project	12
	Publiek-private samenwerking	2
	Regeling	1
	Wet/systeemverandering	48
	Overig/onduidelijk	2
Frequentie	1	150
	2	9
	3	6
	4	2
	5	2
	6	2
	7	0
	>8	2
Bestuursniveau	Rijk	105
	Interbestuurlijk	25
	Provincie	9
	Publiek-privaat	5
	Gemeente	17
	Interstedelijk	2
	Internationaal	2
	EU	2
	Semi publiek	1
	Overig/onduidelijk	5
Jaar	1800 - 1849	1
	1850 - 1899	0
	1900 - 1949	5
	1950 - 1999	36
	2000 - 2022	100
	Overig/onduidelijk	31
Sector	Algemeen	6
	Bestuurspraktijken	16
	Corona	4
	Duurzaamheid & landbouw	22
	Economisch beleid	13
	Gezondheidsbeleid	19
	ICT/digitalisering	16
	Infrastructuur & bouw	33
	Onderwijs	1
	Sociaal beleid	32
	Veiligheidsbeleid	9
	Overig/onduidelijk	2

Bijlage 2: Operationalisatie aangescherpte trechter

Testen	Vragen bij testen	Operationalisatie
Publieke waarde-test	Is het beleid van toegevoegde waarde voor de maatschappij?	Is er een overtuigende publieke waarde-propositie?
		Voor welk maatschappelijk probleem is dit een oplossing?
		In hoeverre zijn de relevante stakeholders tevreden over het beleid?
Implementatietest	Werkt het?	Is er voldoende argumentatie voor de gekozen middelen?
		Is er sprake van effectiviteit van de middelen?
Legitimiteitstest	Zijn de baten groter dan de kosten?	Wat constateren evaluatieonderzoeken over de waardetoevoeging van het beleid?
	Gaat het beleidsproces zoals het hoort?	Is tijdens de besluitvorming en/of implementatie een stakeholderanalyse gedaan?
Responsiviteitstest	Wordt actief verantwoording gedragen en informatie verstrekt?	In hoeverre zijn debatten gevoerd over het beleid?
		Hoe wordt omgegaan met kritiek?
Duurzaamheidstest	Is van tevoren nagedacht over het in stand houden van de doelen, middelen en resultaten?	Was tijdens de besluitvorming en/of implementatie een langetermijnvisie?
		Houden positieve resultaten stand?
Leertest	Is er sprake van continu leren en aanpassen van het beleid?	In welke mate is het beleid door de tijd heen veranderd als gevolg van veranderingen in de doelgroep(en) en/of bredere contexten (bijvoorbeeld maatschappelijk, politiek, juridisch, technologisch, economisch) van het beleid?
		Is er sprake van evaluatie en worden evaluatieresultaten omgezet in beleidsaanpassingen
		Wordt bij beleidsaanpassing gebruik gemaakt van de ervaringskennis van uitvoerders?

Bijlage 3: codeboom



Bijlage 4: documentenanalyse

Inhoud document	Soort document	Bron APA
Medische/praktische stroom na 1981		
Besluitvormingsproces vrouwen abortus	Onderzoeksboek kwalitatief	Brauer, M., van Ditzhuijzen, J., Boeije, H., & van Nijnatten, C. (2019). Understanding Decision-Making and Decision Difficulty in Women With an Unintended Pregnancy in the Netherlands. <i>Qualitative health research</i> , 29(8), 1084–1095. https://doi.org/10.1177/1049732318810435
Besluitvorming onbedoelde zwangerschap	Onderzoek UU	Brouwer M., Van Nijnatten C., Vollebergh W. (2012). <i>Besluitvorming rondom ongewenste zwangerschap</i> . Utrecht: Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 2 april 2022, van https://fiom.nl/sites/default/files/files/Besluitvorming-random-ongewenste-zwangerschap.pdf
Abortuszorg Nederland	Artikel Medisch Contact	Gomperts, R. (2019). Abortushulp kent te veel barrières. Toegankelijkheid laat op meerdere fronten te wensen over. <i>Medisch Contact</i> , 45, 30-32
Bijlage/feiten en cijfers	IGJ-jaarrapportage 2021	Inspectie Gezondheidszorg en jeugd. (2021, september). <i>Jaarrapportage 2021</i> . IGJ. Geraadpleegd op 2 mei 2022, van https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2021/12/09/jaarrapportage-2020-wet-afbreking-zwangerschap
Rol van de huisarts bij onbedoelde zwangerschap	Wetenschappelijk onderzoek	Leusink, P., & Folkeringa-de Wijs, M. (2017, 1 juni) De rol van de huisarts bij onbedoelde zwangerschap. <i>Huisarts & Wetenschap</i> 60, 298–301.
Zorgelijke nasleep van evaluatie Wet afbreking Zwangerschap	Tijdschrift voor Gezondheidsrecht	Markenstein, L. F. (2006). Zorgelijke nasleep van de evaluatie van de Wet afbreking Zwangerschap. <i>Tijdschrift voor Gezondheidsrecht</i> , 30(7), 437-440.
Feiten en cijfers	Rapport ministerie VWS	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. (2007, 22 maart). <i>Feiten en cijfers</i> . Ministerie van VWS Gearchiveerd. Geraadpleegd op 1 juni 2022, van https://web.archive.org/web/20100214041146/http://www.minvws.nl:80/dossiers/abortus/abortus-in-feiten-en-cijfers/
Feiten en cijfers	Rapport ministerie VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021b, 26 maart). <i>Toename aantal abortussen in 2019, daling bij tieners stagneert</i> . <i>Nieuwsbericht</i> Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2021/03/29/toename-aantal-abortussen-in-2019-daling-bij-tieners-stagneert
Overtijdbehandeling huisartsen	Website NHG	Nederlandse Huisartsen Genootschap. (2016, 3 maart). <i>NHG-Standpunt Effectiviteit en veiligheid van medicamenteuze overtijdbehandeling in de huisartsenpraktijk</i> . Nederlands Huisartsen Genootschap. Geraadpleegd op 3 mei 2022, van: https://www.nhg.org/sites/default/files/content/nhg_org/uploads/2016_nhg-standpunt_otb_0.pdf
Wetsevaluatie abortus	Wetsevaluatie 2005	Ploem, M. C., Krol, E., Floor, T., Legemaate, J., Gevers, J. K. M., & Winter, H. B. (2020, april). <i>Tweede evaluatie Wet afbreking Zwangerschap</i> . ZonMw. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/tweede-evaluatie-wet-afbreking-zwangerschap
Abortuswet kritiekpunten	Rapport Rutgerstichting	Rutgers. (2020, 17 september). <i>De abortuswet kan vrouwvriendelijker</i> . Rutgers Kenniscentrum Seksualiteit. Geraadpleegd op 2 april 2022, van https://rutgers.nl/wp-content/uploads/2021/09/Reactie-Rutgers-op-evaluatie-WafZ.pdf
Feiten en cijfers abortus	IGZ-jaarrapportage 2015	Van Diemen-Steenvoorde, J.A.A.M. (2017) Inspectie voor de Gezondheidszorg. <i>Jaarrapportage 2015 van de Wet afbreking Zwangerschap</i> . Geraadpleegd op 14 mei 2022 van: https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2017/02/09/jaarrapportage-wet-afbreking-zwangerschap-WafZ-2015
Mentale gezondheid vrouwen na abortus	Proefschrift abortus	Van Ditzhuijzen, J. (2017). <i>Abortion and mental health. A longitudinal study of common mental disorders among women who terminated an unwanted pregnancy</i> . [Proefschrift. Utrecht, Universiteit Utrecht]. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van: https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oi%3Adspace.library.uu.nl%3A1874%2F348455

Achtergrond dossier Rutgers: feiten en cijfers Wetsevaluatie	Rapport Rutgers	Van der Vlugt, I. (2022). <i>Achtergrond- dossier abortus</i> . Rutgers Kenniscentrum Seksualiteit. Geraadpleegd van https://rutgers.nl/wp-content/uploads/2022/05/Achtergrond dossier abortus.pdf
	Evaluatie 2020	Visser, M. R. M., Janssen, A. J. G. M., Enschede, M., Willems, A. F. M. N., Te Braake, A. M., Harmen, K., ... & Gevers, J. K. M. (2005, september). <i>Evaluatie Wet afbreking Zwangerschap</i> . ZonMw. https://www.ngva.net/application/files/1215/1982/8655/WAZ_evaluatie_Definitieve_webversie_b.pdf
	Onderzoek abortu	WHO. (2021, 25 november). <i>Abortion</i> . World Health Organization. Geraadpleegd op 1 juni 2022, van https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/abortion
Juridische stroom na 1981		
Besluitvorming late abortussen 1996	Krantenartikel	De Volkskrant. (1996, 16 maart). Besluitvorming over late abortussen was merendeels zorgvuldig. <i>De Volkskrant</i> . Geraadpleegd op 8 mei 2022, van https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/besluitvorming-over-late-abortussen-was-merendeels-zorgvuldig-b3df2ae8/
EU-wetgeving abortus	Europese wetgeving abortus	European Court of Human Rights. (2010, 16 december). <i>HUDOC - European Court of Human Rights</i> . HUDOC. Geraadpleegd op 5 mei 2022, van https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-102332%22%7D
Late zwangerschapsafbreking	Ministerie J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020a, 23 juni). <i>Late zwangerschapsafbreking</i> . Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op 5 juni 2022, van https://www.om.nl/onderwerpen/late-zwangerschapsafbreking
Vervolgbeslissing	Ministerie J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020b, juni 10). <i>Aanwijzing vervolgingsbeslissing inzake late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen</i> (2017A003). Beleid en Straffen Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/specialistisch/aanwijzing-vervolgingsbeslissing-inzake-late-zwangerschapsafbreking-en-levensbeëindiging-bij-pasgeborenen-2017a003
Regeling late zwangerschapsafbreking-1	Onderzoek Universiteit Amsterdam	Mulliq, A. (2016). <i>Nieuwe Regeling late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen: oplossing of te hoopvol?</i> [Masterscriptie Universiteit Amsterdam]. Geraadpleegd op 2 mei, 2022 van https://scripties.uba.uva.nl/scriptie/616907
Beraadtermijn abortus	Plenair verslag debat 2 feb 2022	<i>Kamerstukken II 2021/22, 35737, nr. 2.</i>
Abortuswet	Abortus wetboek van strafrecht	Artikel 296 Wetboek van Sr. Artikel 82a Wetboek van Sr. Artikel 40 Wetboek van Sr.
Politieke/maatschappelijke stroom na 1981		
Abortus taboe?	Krantenartikel Volkskrant	Barbier, J. (2018, 15 juni). Wordt abortus opnieuw een taboe?. <i>De Volkskrant</i> . Geraadpleegd op 5 mei 2022, van https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/wordt-abortus-opnieuw-een-taboe~ba11e9888/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free
Demonstraties abortus polen	NRC-artikel	Dupuy, L. (2021, 6 november). Demonstraties van duizenden Polen in meerdere steden om strenge abortuswet. <i>NRC</i> . Geraadpleegd op 16 juni 2022, van https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/06/demonstraties-van-duizenden-polen-in-meerdere-steden-om-strenge-abortuswet-a4064563
Anti-abortusbewegingen	Artikel Groene Amsterdammer	Van der Burgh, R., Chavannes, E., Lafour, G., Rotman, M., & van der Woude, A. (2021, 10 maart). 'Voor ons en natuurlijk dankzij de Here God'. <i>De Groene Amsterdammer</i> . Geraadpleegd op 23 mei 2022, van https://www.groene.nl/artikel/voor-ons-en-natuurlijk-dankzij-de-here-god
Abortus uit wetboek van strafrecht	GroenLinks	GroenLinks. (2022, 8 mei). <i>GroenLinks: Schrap abortus uit Wetboek van Strafrecht</i> . Geraadpleegd op 1 juni 2022, van https://www.groenlinks.nl/nieuws/groenlinks-schrap-abortus-uit-wetboek-van-strafrecht

Stijging aantal abortussen	Artikel Volkskrant 2002	Henselmans, D. M. (2002, 13 maart). Gidsland áf. <i>De Volkskrant</i> . Geraadpleegd op 15 juni 2022, van https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/gidsland-af-bae1a67e/
Abortus uit wetboek van strafrecht	Petitie Humanistisch Verbond	Humanistisch Verbond. (2022, 8 juni). <i>Abortus is geen misdaad</i> . Geraadpleegd op 16 juni 2022, van https://www.humanistischverbond.nl/watwedoen/onze-programmas/leven-liefde-en-dood/abortus-geen-misdaad/
Jaarrapportage abortus	IGJ-jaarrapportage 2020	Inspectie Gezondheidszorg en jeugd. (2021, september). <i>Jaarrapportage 2021</i> . IGJ. Geraadpleegd op 2 mei 2022, van https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2021/12/09/jaarrapportage-2020-wet-afbreking-zwangerschap
Jaarrapportage abortus	IGZ-Jaarrapportage 2007	<i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 30371, nr. 17.
Ondersteuning onbedoeld zwangere vrouwen	Initiatiefnota van der Staaij	<i>Kamerstukken II</i> 2012/13, 33400/12, nr. 84.
Abortuspil huisarts	Kamerbrief Schippers	<i>Kamerstukken II</i> 2016/17, 30371, nr. 34. <i>Kamerstukken II</i> 2016/17, 33578, nr. 34.
Medicamenteuze behandeling huisarts	Wetsvoorstel	<i>Kamerstukken II</i> 2017/18, 34673, nr. 9.
Memorie van toelichting abortus	Memorie van toelichting	<i>Kamerstukken II</i> 2017/18, 34673, nr. 3 (MvT).
Beraadtermijn	Motie 2021	<i>Kamerstukken II</i> 2020/21, 29323, nr. 152.
Kijken naar de echo	Motie 2022	<i>Kamerstukken II</i> 2021/22, 35737, nr. 14.
Redenen noteren abortussen	Motie 2022	<i>Kamerstukken II</i> 2021/22, 35737, nr. 19.
Omlaag brengen abortussen	Motie 2012	<i>Kamerstukken II</i> 2021/22, 34600 nr. 2.
Abortus VS	Krantenartikel Trouw	Kennedy, J. (2022, 7 mei). Abortus blijft in de VS een permanente splijtzwam. <i>Trouw</i> , p. 29.
Debat Tweede Kamer over ethiek	Krantenartikel Trouw	Kieskamp, W. (2022, 2 juni). Kamer debatteert weer vrijuit over medische ethiek. <i>Trouw</i> , p. 1.
LHV over abortuspil	Nieuwsbericht LHV	LHV. (2022, 3 maart). Volgende stap in wettelijk mogelijk maken abortuspil door huisarts. <i>LHV</i> . Geraadpleegd op 7 juni 2022, van https://www.lhv.nl/actueel/nieuwsberichten/volgende-stap-in-wettelijk-mogelijk-maken-abortuspil-door-huisarts
Instellen overleggroep	Officiële bekendmakingen	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (1996a, november). <i>Instelling Overleggroep toetsing zorgvuldig medisch handelen rond het levenseinde bij pasgeborenen</i> . Officiële bekendmakingen. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1996-234-p8-SC7561.pdf
Instellen overleggroep	Officiële bekendmakingen	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (1996b, december). <i>Instelling Overleggroep late zwangerschapsafbreking</i> . Officiële bekendmakingen. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1996-238-p15-SC7612.pdf
Aanzwengelen abortusdiscussie	Krantenartikel NOS	NOS. (2016, 2 maart). SGP wil abortusdiscussie aanzwengelen met onderzoek. <i>NOS</i> . Geraadpleegd op 5 mei 2022, van https://nos.nl/artikel/2090108-sgp-wil-abortusdiscussie-aanzwengelen-met-onderzoek
Beweegredenen tegenstanders abortus	Website NPV zorg voor het leven	NPV-Zorg voor het leven. (2022, 2 mei). <i>Abortus brengt veel leed met zich mee</i> . NPV-Zorg voor het leven. Geraadpleegd op 5 mei 2022, van https://www.npvzorg.nl/themas/abortus/
Abortusdebat	Krantenartikel Trouw	Palm, T., & Goudsmit, R. (2022, 21 mei). De anti-abortusbeweging wordt met steun van rechts nieuw leven in geblazen. <i>Trouw</i> , p. 3.
Abortusrecht	Krantenartikel Trouw	Slager, S. (2022, 5 mei). Uitspraak over abortus kan ook homohuwelijk bedreigen. <i>Trouw</i> , p. 6.
Opleggen van beperkingen aan demonstranten bij abortusklinieken afgewezen	Nederlands Juristenblad	Van der Ven, L. (2021, 21 juni). <i>Wanordelijkheden, anti-abortusdemonstraties en art. 2 Wom</i> . Nederlands Juristen Blad. Geraadpleegd op 3 mei 2021, van https://www.njb.nl/blogs/wanordelijkheden-anti-abortusdemonstraties-en-art-2-wom/

Demonstraties week van het leven	Website week van het leven	Week van het Leven. (2022, 8 juni). <i>Week van het Leven 2022</i> . Geraadpleegd op 3 juni 2022, van https://www.weekvanhetleven.nl
Financiële geldstromen FVD van orthodoxe christelijke ondernemers	<i>Follow the money</i>	Wijnen, J. (2021, 24 oktober). Het financiële fundament onder Forum voor Democratie: Zuidas, vastgoed en orthodoxe christenen. <i>Follow the Money</i> . Geraadpleegd op 16 juni 2022, van https://www.ftm.nl/artikelen/het-financiele-fundament-onder-forum-voor-democratie?share=FYpgm4G26TpCkjEYNpIW2Y%2FU72H%2F7aEKB5cUW2eoN2qXtjFReG%2BuEsCEAdnBSvs%3D

Bijlage 5: Topiclijst

(Vragen zijn afgesteld op de rol van de geïnterviewde)

Zou u zich willen voorstellen aan de hand van uw functie en wat uw rol rondom de abortuswetgeving?

Ik focus op drie verschillende stromen na 1981:

- Medisch praktische stroom
- Juridische stroom
- Politieke & maatschappelijke stroom

Politiek/maatschappelijke

1. Hoe is de politiek omgegaan met de abortuswet?
 - a. Op welke momenten is er in de kamer aandacht voor abortus?
 - b. Wat is de aanleiding van de Kamervragen?
2. Wat ondernemen anti-abortus partijen om abortus toch weer politiek te maken?
3. Wat gebeurt er in maatschappij rondom abortus?

Medisch/ethisch

4. Hoe adviseren jullie professionals/huisartsen?
5. Wat zijn eventuele hobbels in de praktische uitvoering?

Juridisch

6. Hoe is de juridische professie met de abortuswet aan de slag gegaan?
7. Zijn er strafzaken geweest over abortus? Zijn er aanleidingen geweest voor een OVJ om toch te vervolgen?
8. Welke aspecten van de wet worden in twijfel getrokken, en hoe?
 - a. Vindt u de huidige wet stabiel, zo ja waarom?
 - b. Waar zitten de hiaten, waar zitten de sterke punten?