

HISTORISCHE ACHTERGROND: NOG STEEDS DE EEUW VAN BELEID?

Beleid is niet vanzelfsprekend. Het is in ons land pas sinds een aantal decennia een overheidsactiviteit. Waarom is dat zo, en hoe is dat zo gekomen? Beleidswetenschap onderzoekt beleid in al zijn facetten vanuit de universiteiten, beleidskunde ook vanuit de praktijk zelf. Hoe verhouden beide zich tot elkaar, en tot het object van hun interesse: het beleid van Nederlandse overheden? Wat betekent de komst van de 21ste eeuw voor beleid en voor beleidsconstructie?

The 21st CENTURY

Na de Eeuw van de Rede, de Eeuw van de Verlichting en de Eeuw van de Industrialisatie kwam de twintigste eeuw, die de titel Eeuw van Beleid verdient. Beleid is een verschijnsel dat omstreeks 1900 op het toneel verschijnt, het eerst en meest uitgesproken in de grote, snelgroeiende steden van de Verenigde Staten (VS), zoals New York en Chicago. Daar doen zich rond die tijd ongekennde ontwikkelingen voor, die gepaard gaan met ongekend schrijnende en ongekend grootschalige problemen. In trefwoorden: snelle en massale industrialisatie, migratie/urbanisatie, armoede (slechte woon-, werk- en leefomstandigheden), kinderarbeid/opvoeding en tekortschietend onderwijs. Door hun aard, ontwikkelingstempo en door hun opeenstapeling lenen de nieuwe problemen zich niet makkelijk voor de destijds gebruikelijke aanpak van uitvoerige parlementaire gedachtewisseling over wetgevende maatregelen. Er is behoefte aan een andere en snellere aanpak: goed voorbereide, doelgerichte actie. Een belangrijke stroming van de politiek-bestuurlijke elite in de VS, de 'Progressieven', vindt dat de overheid een taak heeft bij de bestrijding van deze problemen. Besturen is niet langer alleen het uitvoeren van wetten, maar wordt het voorbereiden en uitvoeren van beleid. Van 'gevecht om het recht' wordt politiek zo 'strijd om beleid'. De hoofdrol wordt voortaan gespeeld door de belangrijkste bestuurders: ministers op het nationale, wethouders op het lokale niveau. Deze hebben op hun beurt ambtelijke ondersteuning nodig. Het aantal ambtenaren verdubbelt in korte tijd, en materiedeskundigheid rukt snel op als functievereiste, naast de traditionele juridische scholing.

Wij vinden beleid inmiddels zo vanzelfsprekend, dat we vergeten dat culturen en samenlevingen het millennia lang zónder hebben gedaan. Niet alleen ver weg of in een grijs verleden, ook hier en nog niet zo heel lang geleden. In het boek *Het orkest der overheid. Ambtenaren op hun post*, dat vlak voor de Tweede Wereldoorlog verscheen en niet minder dan 'het probleem van den Nederlandschen ambtenaar in zijn vollen omvang' behandelt, komt het woord beleid niet eens voor. Ook de grondlegger van de vaderlandse bestuurskunde, Van Poelje (1884-1976), schreef slechts incidenteel over beleid. Halverwege de twintigste eeuw zag het er dus nog helemaal niet naar uit dat deze ook in Nederland zou uitgroeien tot de Eeuw van Beleid.

1.1

1945-1980: LIBERALE RECHTSSTAAT EN BELEIDSSTAAT

Na de Tweede Wereldoorlog is beleid in Nederland aan zijn opmerkelijke opmars begonnen. Om dat te begrijpen moeten we onderscheid maken tussen het woord en wat ermee wordt aangeduid, met andere woorden, tussen de spreekwoordelijke vlag en de lading.

Eerst de vlag. Op zich is het woord beleid al heel oud. Evenals verwante begrippen als 'beleiden', 'beleider' en 'beleiding', die inmiddels inderdaad zijn verdwenen, was het omstreeks 1900 hard op weg om in onbruik te geraken. 'Beleid' was onbekend, onbemind, maar beschikbaar. Rond 1945 raakten concurrerende termen uit de gratie, waarmee de weg vrijkwam voor zijn comeback. De term 'politiek' kreeg vlak voor en na de oorlog meer en meer een negatieve connotatie. Het raakte verbonden met controverse, partijdigheid, manipulatie, opportunisme: met activiteiten die iets obscuurs hadden. Wie zich ging bezighouden met het bestuur van land, gemeenschap en bedrijf, en van dergelijke smetten vrij wilde blijven, zei voortaan 'geen politiek te bedrijven' doch 'beleid te voeren'. Dat klonk heel wat positiever en constructiever. Een ander concurrerend begrip raakte ook snel uit de gratie. Dit was het woord 'plan', dat inhoudelijk grote overeenkomsten heeft met 'beleid'. Maar in de vaderlandse politiek behoorde 'plan' tot het vocabulaire van één politieke stroming, het socialisme (Plan van de Arbeid 1936, Centraal Planbureau 1946), terwijl het tijdens de Koude Oorlog (1947-1989) associaties opriep met het communisme, en dus met dwang, dictatuur, verspilling en onvrijheid. Buiten de publieke sector zijn plan en planning echter vrijwel synoniem met 'beleid'. Denk aan 'businessplan', 'gezinsplanning' en 'schoolwerkplan'.

Dan de lading. Beleid verwijst eerst en vooral naar het optreden van de staat of overheid. Dat was ooit bij gemeentes over het algemeen een stuk actiever dan bij de landelijke overheid, met name in die plaatsen waar socialisten bestuursposities wisten te bemachtigen ('wethouderssocialisme'). De nationale overheid was er in het begin van de twintigste eeuw voornamelijk om *wetgeving* te produceren. De bedoeling was samenleving en economie voor langere tijd, duurzaam, te ordenen en te reguleren. De nationale overheid manifesteerde zich als *liberale rechtsstaat*. Halverwege de twintigste eeuw echter, nadat crisis en oorlog economische, fysieke en mentale rampspoed hadden gebracht, en

nadat men in de oorlogsjaren goede ervaringen had opgedaan met grootschalige planning, kreeg de overheid een andere functie. Men begon haar te zien als een centrum van waaruit crises konden worden tegengegaan en voorkomen, door het initiëren van *doelgerichte economische en sociale veranderingen*. De productie van duurzaam recht alleen was daarvoor niet toereikend. Voortaan moesten de overheden meer gaan doen, en ook nog eens binnen een afzienbaar tijdsbestek. Niet alleen moesten zij voortdurend nationale hulpbronnen (mensen, geld, industrie, leger) mobiliseren, coördineren en orkestreren tot nationale inspanningen (economische concurrentie, desnoods oorlogen) waarmee andere landen de loef kon worden afgestoken. Ook moesten zij hun acties voortdurend kunnen aanpassen en bijstellen in het licht van nieuwe situaties en wisselende toekomstperspectieven. En dat vergde meer wendbaarheid, flexibiliteit en gerichtheid op de nabije toekomst dan de klassieke wetgeving kon bieden. Men had een apart woord nodig voor de nieuwe taak: 'beleid'. Behalve liberale rechtsstaat werd de overheid daarmee ook *beleidsstaat*. De sociale kant hiervan trok de meeste aandacht, en wordt verzorgingsstaat genoemd. Ordening, vrede en welvaart leken eind jaren zestig gerealiseerd. Dat was vooral te danken aan welbewust en doelgericht overheidsbeleid, zo luidde destijds de heersende opvatting.

Een kort terzijde. De ontwikkeling van democratische liberale rechtsstaat tot beleidsstaat beschouwen wij in Nederland als vanzelfsprekend. Als er overstromingen dreigen, moet de overheid in onze ogen optreden, liefst preventief zelfs. Immers, zo luidt het Nederlandse gezegde, 'voorkomen is beter dan genezen'. Dat dit niet zo vanzelfsprekend is in een andere context laat de storm- en regenvloed in Texas van 2017 zien. De overheid daar weet ook dat zware stormen tot grote overstromingen en enorme schade kunnen leiden. Maar, melden Delftse ingenieurs ter plaatse, 'de staat kiest er politiek-ideologisch voor zich er niet tegen te wapenen. De vrijheid van het individu krijgt voorrang boven het collectief belang. Inmenging van de overheid vooraf wordt als kwalijk gezien. Voor prominente politici is het electorale zelfmoord over zoiets ingrijpends als een stormvloedkering of een dijk te beginnen. Rampenbestrijding [achteraf, AG] is ook echt de Amerikaanse aanpak' (*NRC Handelsblad*, 29 augustus 2017). We zien hier dus een liberale rechtsstaat die géén beleidsstaat wil zijn.

In de jaren zestig en de vroege jaren zeventig kwam overal in de westerse wereld een coalitie van *liberals* en *professionals* aan de macht: Kennedy en McNamara in de Verenigde Staten, Brandt en Schiller in de Duitse Bondsrepubliek, het kabinet-Den Uyl, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in Nederland. Dat luidde een nieuwe fase in, misschien meer wat betreft de betekenis die aan overheid en beleid werd toegekend dan wat betreft haar concrete activiteiten. In die weinige jaren groeide het idee dat de overheid nog tot veel meer in staat was. Men ging ervan uit dat economie en samenleving 'maakbaar' waren, en dat de democratische overheid daartoe bevoegd, gelegitimeerd en bij machte was. In de dominante perceptie was zij de kern waar alles om kon draaien, 'als we dat wilden' tenminste. De Nederlandse premier Den Uyl verklaarde in die

jaren dat markt en bedrijfsleven onder controle moesten worden gebracht van 'democratisch getoetste gemeenschapsbeslissingen', tot grote schrik natuurlijk van het vaderlandse bedrijfsleven. De staat kreeg in de nieuwe visie de functie toegedicht van initiator, aanvoerder, voorganger, van nationale vormgever en zingevers, designer der natie, van (enige of voornaamste) bestuurder, of, zoals Van de Graaf en Hoppe het met een oud-Nederlands woord zeggen, van 'beleider' van de samenleving. Anderen spreken van *interventiestaat*. Deze ideeën maken traditioneel deel uit van het gedachtegoed van 'links' in Europa en van de 'progressieven' in Amerika. Maar ze kregen extra voeding door de opkomst, sinds de Tweede Wereldoorlog, van ambitieuze wetenschappelijke en technische *professions*, zoals economie (van Keynes en Tinbergen), bedrijfs-, communicatie-, en bestuurs- en beleidskunde. Deze 'nieuwe kundes' of 'interventiewetenschappen' prezen met zonnig optimisme hun eigen mogelijkheden aan. Overheidsbeleid was in hun ogen eigenlijk slechts een kwestie van techniek. Voor zover die er nog niet was, zouden de professies die op afzienbare termijn kunnen leveren, door het verrichten van gerichte *research and development*. Daarmee appelleerden zij aan successen van andere technische kundes, zoals het Deltaplan, atoomenergie en ruimtevaart. Hun motto was dan ook lange tijd: *'If we can land a man on the moon, why can't we solve the problems of the ghetto?'* Dat was evenwel te veel gevraagd, zo leerden de crises van de late jaren zeventig en het daarop volgende decennium. De overheid raakte 'overbelast', de maakbaarheid bleek een 'illusie'. 'Markt' en 'bedrijfsleven' ondergingen een herwaardering en werden (weer?) als voornaamste bron van welvaart, vrede en voorspoed gezien.

Figuur 1.1 De nationale overheid in de twintigste eeuw



1.2 1980-2013: LIBERALISERING EN TERUGTRED VAN DE OVERHEID

Het beeld van de verhouding tussen overheid en samenleving kantelt: wat eerder werd gezien als eenzijdige, verticale bestuursverhoudingen (*government*) wordt gaandeweg opgevat als twee- of meerzijdige, horizontale invloedsrelaties, of als een 'netwerk van actoren' waarvan de overheid er één onder velen is, en slechts een enkele keer hoofdrolspeler of voortrekker (*governance*). Niet langer gaf de overheid de toon aan, niet langer bepaalde de politiek de koers van samenleving en economie. De politiek wordt bescheidener, de overheid

treedt terug als 'beleider'. Breed erkent men weer belang en noodzaak van het vrije spel van de economische, maatschappelijke en politieke krachten. Maar de laat-twintigste-eeuwse ontwikkeling raakt niet de kern van de overheid als beleidsstaat. Zoals Van Kemenade, een minister uit de jaren van Den Uyl, terecht heeft vastgesteld, is alleen de politiek teruggetreden, maar niet de overheid, 'want die doet wellicht meer dan ooit' (*NRC Handelsblad*, 10 januari 1995). Haar rol is niet verminderd, alleen veranderd.

Vanaf 1980 ongeveer dient zich een nieuwe politiek-maatschappelijke constellatie aan. Engeland (Thatcher) en de VS (Reagan) wijzen de weg. Passend bij een breed oprukkend *liberaal* gedachtegoed, beginnen politiek, bestuur en overheid zich bescheidener op te stellen. Initiatief en voortouw worden nu meer aan bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en individuele burgers gelaten. De overheid stelt zich complementair op: men stimuleert particuliere en maatschappelijke initiatieven, coördineert en monitort. In plaats van stuurhut wordt de overheid verkeerstoren. In plaats van de richting te wijzen, regelt zij het verkeer zoals het zich aandient. Dit leidt tot het verruimen van de marktwerking ('liberalisering', 'deregulering', 'vrijhandel', 'globalisering'), het terugdringen en verkleinen van de overheidsinvloed ('privatisering', 'bezuinigen', 'begrotingsdiscipline', 'bedrijfsmatige overheid'), en het verheerlijken van de zelfstandige ondernemer als rolmodel voor individuen in zowat elke sfeer van het maatschappelijk leven (arbeidsmarkt, onderwijs, cultuur, zzp'ers). Het is in deze periode dat de Europese Unie volgens deze ideeën verder wordt ingericht en mondiale vrijhandelsverdragen worden afgesloten. Alles raakt doordrenkt van wat een *neoliberaal* gedachtegoed gaat heten.

Behalve liberalisering zien we ook de *mediatisering* van de politiek. De media (krant, radio, tv, internet) waren gedurende lange tijd in de twintigste eeuw instrumenten in handen van de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke elites. Hun activiteiten werden veelbetekenend als 'voorlichting' aangeduid. Die tijd ligt definitief achter ons. Bestaande mediaorganisaties hebben zich, passend bij het nieuwe gedachtegoed, ontworsteld aan de greep van traditionele elites en zich omgevormd tot zelfstandige organisaties of zelfs winstgedreven marktpartijen, en gingen onderling concurreren om de aandacht van de ontzuilde nieuwsconsument. In die concurrentiestrijd kregen zij te maken met nieuwe mediabedrijven (RTL, Talpa, Veronica) – vaak met buitenlandse eigenaars – en met technologische vernieuwingen die eerst de tv tot het belangrijkste medium maakten en later ook het internet ('nieuwe media', 'sociale media') introduceerden. Daarbij veranderde de verhouding met politici en bestuurders geleidelijk, maar uiteindelijk radicaal: journalisten werden van onderdanige, gezagsgetrouwe spreekbuis van overheid en bestuur zelfbewuste, machtsbewuste, kritisch-wantrouwende en op nieuws en kijkcijfers jagende opinieleiders, die met hun formats bewindspersonen de maat nemen en hen kunnen maken en breken. De meer populaire media brengen politieke verslaggeving als een vorm van shownieuws, de meer serieuze werpen zich op als de ongekozen vertegenwoordiger van het electoraat, naast of in plaats van de Tweede Kamer. Toenmalig hoofdredacteur van *NRC Handelsblad* Donker verwoordt dit kernachtig: 'In

een democratie leggen degenen met een openbaar ambt niet alleen verantwoording af binnen de politieke instellingen, maar ook in de publieke opinie, die zijn uitdrukking vindt in de media' (Birgit Donker, in *NRC Handelsblad*, 3/4 oktober 2009). Tv-zenders bepalen wie er mogen deelnemen aan premier- c.q. lijsttrekkersdebatten en wie daarvan worden uitgesloten; ook bepalen zij de vorm waarin deze debatten plaatsvinden. De Nederlandse democratie is een *media-democratie* geworden. Kiezers zijn in zo'n mediademocratie als toeschouwers op een tribune, die weinig meer kunnen doen dan goedkeuren of afkeuren van wat zij in het theater van de politiek zien. Om die reden noemt de Amsterdamse politicoloog De Beus de Nederlandse democratie een '*toeschouwersdemocratie*'. De *tijdgeest* verandert ruwweg elke dertig jaar. De tijdgeest is de grondtoon van al het maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en (dus ook) het beleidsdenken. Het is het denken dat bijna letterlijk iedereen, van hoog tot laag en van links tot rechts, volstrekt vanzelfsprekend vindt. In de woorden van de Duitse negentiende-eeuwse filosoof Hegel: 'Niemand kan zich onttrekken aan de tijdgeest, want het gedachtegoed van de tijd is zijn eigen gedachtengoed.' Meer in woorden van onze eigen 21ste eeuw: de tijdgeest is de dominante set van idealen en overtuigingen die ten grondslag liggen aan de opvattingen en de handelingen van individuen, organisaties en instellingen gedurende een *bepaalde periode*. Na 1945 vond iedereen het volstrekt vanzelfsprekend dat de overheid actief leiding moest geven aan de maatschappelijke, culturele en economische ontwikkeling. Na een paar decennia ontstonden er steeds meer twijfels. Sinds 1980 brak de basisovertuiging door dat in de economie niet een leidende overheid, maar een zo vrij mogelijke markt de bron is van voorspoed en welvaart. Maar na een paar decennia rijzen ook bij deze grondovertuiging weer twijfels. Niet alleen in Nederland, maar in heel Europa en in Noord-Amerika.

1.3 VANAF 2013: MAATSCHAPPELIJK INITIATIEF EN VOLGENDE OVERHEID?

De opeenvolgende economische crises vanaf 2008 (kredietcrisis, staatsschuldencrisis of eurocrisis, bankencrisis) stellen de juistheid van de neoliberale basisovertuiging ter discussie. Anders dan werd voorgesteld, blijkt de vrije markt niet alleen een bron van voortdurende voorspoed en welvaart. Integendeel, marktvrijheid blijkt ook tot diepe crises te kunnen leiden. Bovendien blijkt een kleine overheid daar niet meteen tegen opgewassen. Opnieuw nam het buitenland het voortouw.

Buitenland. De twijfels over het neoliberalisme zijn versterkt door de opkomst van maatschappelijke groepen die claimen dat ze niet of nauwelijks hebben meegeprofiteerd van het economisch neoliberalisme, of zelfs het slachtoffer daarvan zijn geworden. Zij voelen zich verwaarloosd en in de steek gelaten door de leidinggevendenden in politiek, bestuur en samenleving ('de elites' genoemd), en beginnen aandacht voor zichzelf en hun situatie op te eisen. De nieuwe Amerikaanse president Donald Trump (2016-heden) noemt hen de 'vergeten

mannen en vrouwen' en zegt voor hen op te komen, in Engeland heten zij de 'left behind'. In ons land worden ze wel de 'globaliseringsverliezers' genoemd, maar de woordkeuze van Trump is treffender: tussen mondiale ('globale') economie en de lokale gevolgen staat immers nog altijd een nationale overheid die de economische ontwikkelingen kan matigen of compenseren, al dan niet in samenwerking met andere overheden (bijvoorbeeld binnen de Europese Unie). Laat de overheid dit na, 'vergeet' de overheid dit, dan pas worden burgers die hun baan en inkomen verliezen of dreigen te verliezen echt 'globaliseringsverliezers'.

Figuur 1.2 Eerste tweet van de pasgekozen Amerikaanse president Trump



De veranderingen beperken zich niet tot het sociaal-economische vlak. Ook in maatschappelijk-cultureel opzicht brokkelen vanzelfsprekendheden af. Tegen de achtergrond van de genoemde crises zien we de opkomst van *neonationalistische* ideeën, bewegingen en partijen die zich opwerpen als verdedigers van de 'vergeten mannen en vrouwen' of 'gewone mensen'. De opkomst van het neonationalisme wordt verder gevoed door de instroom van migranten van buiten Europa of de VS. Het migratievraagstuk leidt voortdurend tot discussies over multiculturaliteit en de traditionele nationale cultuur. De *vluchtelingencrisis* van 2013 en de jaren daarna roept de vraag op of en in hoeverre vluchtelingen dezelfde rechten hebben als mensen die door geboorte of naturalisatie staatsburger zijn. Ook het zelfbeeld van mensen verandert. Zij zien zichzelf niet langer als autonome individuele burgers, maar kiezen groepskenmerken als anker voor hun identiteit ('wij Amerikanen', 'wij Britten', enz.). Neonationalisten vragen om een voorrangspositie voor de eigen bevolking en de eigen burgers in het eigen land. Zij morrelen daarmee aan het universalisme van individuele mensenrechten, zoals bijvoorbeeld neergelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (Verenigde Naties, 1948) en de Nederlandse Grondwet (1984): 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie ... op welke grond dan ook, is niet toegestaan' (artikel 1Gw). Soms gaan de neonationalisten zover dat zij de gelijkstelling van 'nieuwe inwoners' ('allochtonen') en van geëmancipeerde minderheden aan

de traditionele inwoners ('autochtonen') ter discussie stellen, zelfs als die wel het staatsburgerschap hebben. Hierover schrijft het gezaghebbende tijdschrift *The Economist* eind 2016:

'Veel mensen in de westerse wereld, vooral ouderen, hechten aan hun land zoals het was. Zij hebben nooit gevraagd om de immigratie die Europa meer islamitisch maakt en de V.S. minder blank en minder protestant. Zij protesteren als zij daarvoor als racisten worden weggezet. (...) "Elite liberals" benadrukken twee bronnen van identiteit: wereldburgerschap (je hoort je zorgen te maken over wereldwijde klimaatsveranderingen en bijvoorbeeld over loonslavernij in een land als Bangladesh), en lidmaatschap van een identiteitsgroep (Spaanssprekend, homo, Boeddhist e.d.) mits die maar niet nationalistisch is. Deze niet-nationale identiteitsgroepen krijgen de aandacht van de elite-liberalen, en die bevoordelen zij met hun beleid. De "nieuwe nationalist" daarentegen verzetten zich tegen de opsplitsing van hun land in afzonderlijke identiteitsgroepen, en hun verzet is feller naarmate dergelijke identiteitsgroepen afwijken van wat gezien wordt als de oude vertrouwde nationale identiteit' (*The Economist*, 19 november 2016).

De neonationalisten morrelen aan opvattingen en denkbelden die voor traditionele politieke partijen lange tijd vanzelfsprekend waren en niet ter discussie mochten staan. Het is overigens opvallend dat neonationalisten in het ene land hun opvattingen koppelen aan traditioneel links-sociale opvattingen (bijv. Syriza in Griekenland) en in het andere land aan rechts-conservatieve ideeën (bijv. AfD in Duitsland).

Of ze nou links zijn of rechts, neonationalisten bedienen zich vaak van een denkschema dat de samenleving neerzet als een tegenstelling tussen een homogeen volk ('het volk') aan de ene kant en een homogene elite ('de elite') aan de andere, waarbij democratie wordt voorgesteld als het uitvoering geven aan de onmiskenbare en eensgezinde wil van het volk. In dit denkschema kent het volk geen relevante minderheden, maakt de elite geen deel uit van het volk en maakt de leiding van 'het volk' geen deel uit van de elite. Dit denkschema wordt *populisme* genoemd. Alleen populistische politieke leiders zijn in dit denkschema 'echte democraten' – 'ik ben het volk', stelde Erdoğan zich ooit in een verkiezingsdebat voor, 'wie zijn jullie?' (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1 juli 2014). Andere (want gekozen) vertegenwoordigers van het volk doen zich in dit denkschema alleen maar vóór als volksvertegenwoordigers, maar zijn heimelijk leden van 'de elite' die stiekem eigen belangen dienen. Minderheden onder de bevolking die publieke en politieke aandacht vragen voor hun rechten en belangen maken zich in dit denkschema los van 'het volk' en ondermijnen de krachtadige omzetting van de 'echte volkswil'. Het populistische denken wordt hier welbewust een denkschema genoemd omdat het een van tevoren ingenomen manier van kijken naar politiek en samenleving is, dat kwistig met voorbeelden wordt geïllustreerd maar als zodanig niet ter discussie mag staan. Is het ook een geldig denkschema, een schema dat recht doet aan de feitelijke werkelijkheid? Daar lijkt het niet op. Het staat op gespannen voet met zowat alle empirische wetenschappelijk onderzoek: westerse democratieën kennen geen

homogeen volk, hebben diverse en verdeelde elites, de bevolking bestaat uit vele en diverse minderheden (waaronder soms populistische), heeft daarom niet één wil, laat staan een onveranderlijke en onmiddellijk kenbare. Monsteruitslagen bij verkiezingen en referenda zou je verwachten als de bevolking eensgezind is, maar die komen in westerse democratieën niet voor (wel daarentegen in autocratieën). Het Brexit-referendum is een voorbeeld: het is door 'Leave' met een kleine meerderheid van 52% tegen 48% gewonnen. In de VS heeft de nieuwe president Trump in 2016 zelfs bijna *drie miljoen minder* stemmen gekregen dan zijn tegenstrever – toch kon hij president geworden dankzij het eigenaardige Amerikaanse systeem van statelijke kiesmannen. De openlijke politieke verdeeldheid en de periodieke concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers garanderen in westerse democratieën dat veranderende wensen onder de bevolking zich soepel vertalen in nieuw beleid en nieuwe bestuurders. In de woorden van de Britse Brexit-minister D. Davis: *'If a democracy cannot change its mind, it ceases to be a democracy'* (*The Guardian*, 5 januari 2018). Het is opmerkelijk dat, als zij eenmaal aan de macht zijn gekomen, juist populistische leiders vrijwel meteen beginnen te morrelen aan deze garanties door de grondvesten van democratie en rechtsstaat ter discussie te stellen – duidelijke Europese voorbeelden vormen Kaczyński in Polen, Orbán in Hongarije en Erdoğan in Turkije. Dat neemt allemaal niet weg dat ondertussen in bijna elk westers land het populistisch geloof bij delen van de bevolking aanhang heeft gevonden, en dat het niet alleen door nieuwe populistische partijen wordt uitgedragen maar inmiddels ook, zij het in verwaterde vorm, door traditionele partijen, zoals de Republikeinen in de VS en de Conservatieven in Engeland.

Wat betekent de verandering van de tijdgeest voor bestuur en beleid? Zeker is dat de toon en de taal veranderen, evenals de symbolen en de heersende ideeën. Maar elke democratische regering moet ook steeds weer een balans vinden tussen *responsive government* en *responsible government*. Dat wil enerzijds zeggen dat bestuurders en volksvertegenwoordigers zich gevoelig (*responsive*) tonen voor en laten leiden door de opvattingen en de eisen en wensen van het electoraat. Nederlandse burgers bijvoorbeeld, laat het Sociaal en Cultureel Planbureau zien, verlangen tegenwoordig drie dingen van hun overheid: aandacht voor de realiteit van gewone burgers, daadkracht bij het aanpakken van maatschappelijke problemen en uitdagingen, en een stabiele en daarmee betrouwbare koers. Anderzijds, regeren begint nooit helemaal van nul af aan. Nieuwgekozen bestuurders ontvangen bij hun aantreden niet alleen de bestuursmacht die de kiezers hun hebben gegeven, maar ook de erfenis van al hun historische voorgangers. Die erfenis bestaat uit het beleid, de afspraken en de verplichtingen die eerder eveneens op volstrekt democratische wijze tot stand zijn gekomen. Vanaf dag één krijgen nieuwe bestuurders ook de zorg en de verantwoordelijkheid daarvoor (*responsible government*). Het belang en de omvang van al dat geaccumuleerde beleid mogen niet worden onderschat. Ter illustratie: bij de vorige verandering van de tijdgeest heeft de regering van de Britse premier Thatcher (1979-1991), die toch een reputatie heeft van radicale vastberadenheid en overtuigende doortastendheid (Thatcher werd niet voor niets de Iron Lady genoemd),

nieuw beleid ingevoerd met een omvang van slechts 6% van de overheidsuitgaven. De rest was oud beleid, beleid dat niet kon worden gewijzigd of dat niet behoefde te worden gewijzigd. Alle afspraken, beleid en verplichtingen kunnen uiteraard gewijzigd worden, maar nooit abrupt en in één keer. Oud-topambtenaar Bekker bevestigt dit voor ons eigen land en kwantificeert: 'Ik schat dat tussen de 95 en 98 procent van het beleid vastligt. Minder dan vijf procent is op korte termijn beïnvloedbaar' (*NRC Handelsblad*, 16 juni 2017). Dat bedoelde ook premier Den Uyl toen hij zo'n halve eeuw geleden de beroemde uitdrukking *de smalle marge van de democratie* uitvond, en daaraan onmiddellijk toevoegde hoe belangrijk 'margepolitiek' is: 'Marges gebruiken is soms het verschil tussen een spiraal naar beneden of naar omhoog. Het verschil tussen uitzichtloosheid en perspectief, tussen hoop en wanhoop.' In het benutten van deze marges ligt de kans voor pasgekozen bestuurders om zowel *responsive* als *responsible* te zijn.

Nederland. Ook ons land kan zich niet onttrekken aan de economische en culturele veranderingen in de wereld waarvan het deel uitmaakt. De namen Fortuyn, Wilders en Baudet spreken wat dit betreft boekdelen. Sinds 2002 zitten populistten onafgebroken in de Tweede Kamer met maximaal 28 zetels (2002). Het zijn volgens politicologen partijen die een evident neonationalisme combineren met een middenpositie op de traditionele sociaal-economische links-rechtsschaal; D66 en VVD zijn in dit opzicht bijvoorbeeld rechtser. Ook ons land kent 'vergeten groepen' en 'globaliseringsverliezers'. Het Sociaal en Cultureel Planbureau spreekt van het *precariaat*, waarvan de omvang ongeveer 15% is:

'Het precariaat beschikt volgens bijna alle indicatoren over het laagste kapitaal en is in die zin de meest kwetsbare groep. De term "precariaat" is afkomstig uit de Britse sociologie, waar ze wordt gebruikt om een bevolkingsgroep aan te duiden die over de gehele linie achterblijft. De mensen die tot deze groep behoren zijn het laagst opgeleid en het vaakst afhankelijk van een uitkering of karig pensioen, hebben vaak een huurwoning en nauwelijks vrij vermogen. Fysiek is het precariaat het meest ongezond en het vaakst te zwaar, en zijn de netwerken voor sociale en instrumentele steun het kleinst. De leden van het precariaat beschikken over de gehele linie over het laagste culturele kapitaal van alle [onderscheiden] groepen: de minst luxueuze leefstijl, geringste digitale vaardigheden en de slechtste beheersing van de Engelse taal. ... Van deze groep gaat 38% niet stemmen of weet niet wat te kiezen. De PvdA, de SP en de PVV zijn de grootste partijen, maar het beeld is verbrokkeld, met ook enig aandeel voor CDA, D66 en 50Plus. De VVDaanhanger onder het precariaat is klein, en vrijwel niemand is van plan op GroenLinks te stemmen.' (SCP 2014, 328)

Daarnaast is er een groep van 14% die lijkt op het precariaat of zich daarmee verwant voelt. Het gaat om mensen die het nu nog wel beter hebben maar vrezen dat ook zij of hun kinderen tot het precariaat gaan behoren.

Ons land kent in de 21ste eeuw ook eigen, unieke veranderingen. De verzorgingsstaat, waarbij de overheid volgens een geveleugeld gezegde zorgt voor Nederlanders ‘van de wieg tot het graf’, wordt afgeslankt en bijgesteld – maar niet afgeschaft. Voortaan wordt publieke zorg als aanvullend beschouwd: alleen als burgers niet op ‘eigen kracht’ en ‘zelfredzaam’ kunnen zorgen voor zichzelf en hun naasten, is er nog een rol weggelegd voor de verzorgingsstaat, die overigens dankzij decentralisaties steeds meer een lokaal, gemeentelijk gezicht krijgt. Deze eigen Nederlandse verandering wordt bekend onder de naam ‘participatiesamenleving’, een woord dat dankzij de eerste Troonrede van de nieuwe koning Willem-Alexander algemene bekendheid heeft gekregen:

‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondig en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving’ (Troonrede 2013).

Tegen deze achtergrond verandert het denken over overheid, bestuur en beleid in ons land. Omstreeks 2013 merken de bestuurskundigen ‘t Hart en Van der Steen en anderen op dat nieuwe gedachten over de overheid, haar taken, en verantwoordelijkheden naar voren komen, zonder echter de oude gedachten en praktijken helemaal te vervangen. Dat resulteert in een gestapeld, gelaagd of ‘gesedimenteerd’ beeld. Met andere woorden, in de praktijk komt men verschillende stijlen van overheidsoptreden (of combinaties daarvan) vaak naast elkaar tegen. De Nederlandse overheid presenteert zich in verschillende gedaantes, en burgers moeten steeds maar afwachten in welke gedaante zij de overheid gaan tegenkomen. Figuur 1.3 geeft in trefwoorden de vier stijlen van overheidsoptreden weer. De onderste rij noemt de bestuurskundige literatuur waarin de stijlen uitgebreider zijn beschreven.

**Figuur 1.3 Vier stijlen van denken over overheidsoptreden in de 21ste eeuw
(naar 't Hart en Van der Steen)**

	'Rechtmatige overheid' (vanaf ca. 1920)	'Presterende overheid' (vanaf ca. 1980)	'Netwerkende overheid' (vanaf ca. 1995)	'Participerende (of responsieve, of uitnodigende) overheid' (vanaf ca. 2013)
<i>Besluiten is ...</i>	vaststellen van algemene belangen door politiek	maken van concreet afrekenbare (SMART) prestatieafspraken	maken van afspraken in overleg tussen overheid en netwerk van maatschappelijke partners	afwachten wat burgers en bedrijven als maatschappelijk waardevol definiëren
<i>Sturing is ...</i>	creëren en handhaven van rechten en plichten	vaststellen van doelen, omzetten in afspraken, realiseren en controleren van prestatieafspraken	sluiten van akkoorden (vaak compromissen) met draagvlak in het netwerk van partners	aansluiten bij en ondersteunen van maatschappelijke initiatieven
<i>Beleid is ...</i>	vertalen van politieke keuzes in regels, procedures en middelen	vertalen van politieke ambities in management- en prestatieafspraken	vertalen van akkoorden in onderling afgestemde handelingspraktijken	stimuleren van maatschappelijke initiatieven, en het afstemmen van eigen handelingen op maatschappelijke initiatieven
<i>Kenmerken overheidsorganisatie</i>	hiërarchisch, bureaucratisch, priemaat bij de politiek, ambtelijke loyaliteit	bedrijfsmatig, prestatiegericht, slank en efficiënt	verbonden met en afgestemd op netwerk van gevestigde partners	prudent, terughoudend, afwachtend, bescheiden, uitnodigend
<i>Ideale ambtenaar</i>	zorgvuldig, onpartijdig en integer	resultaatgericht, klantbewust, doelmatig	omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	voorzichtig, ingehouden, beheerst, verbindend, inviterend
<i>Bestuurskundige literatuur</i>	Weber 1919, Van Poelje 1959	Osborne/Gaebler 1992, WRR 2006	WRR 2006, De Bruijn e.a. 1998, Pröpper e.a. 1999	't Hart 2014, Boutellier 2015, Van der Steen 2015, Van Buuren 2017, Boutellier e.a. 2017

We zien dus dat in de loop der tijd het denken over politiek en overheid, en over beleid en beleidsconstructie, steeds veelvormiger en complexer is geworden. Bij deze stijlen, dat mag niet worden vergeten, gaat het om manieren waarop over overheidsoptreden wordt *gedacht en gesproken*. We zullen verderop zien dat de overgang naar een participatiesamenleving nog lang niet is gemaakt. Ook lijkt burgerparticipatie in beleid en samenleving meer een wens van bestuurders dan een verlangen van burgers (zie hoofdstuk 8).

1.4

BELEIDSWETENSCHAP EN BELEIDSKUNDE

Staatswetenschappen kennen we in Europa al eeuwen, beleidswetenschap daarentegen pas sinds de Tweede Wereldoorlog. De grondslag daarvoor wordt gelegd in Amerika. De latere president W. Wilson roept anno 1887 in een beroemd artikel, door velen beschouwd als het geboortekaartje van de bestuurs- en beleidskunde, op om de traditionele Europese stijl van filosoferen en theoretiseren los te laten. Hij stelt voor de aandacht meer te richten op de praktijk en systematisch te zoeken naar manieren om daarin met succes verbetering te brengen. Een echt begin wordt in 1906 gemaakt in New York als daar het *Bureau of City Betterment*, later *New York Bureau of Municipal Research* geheten, zijn werkzaamheden begint. Deze organisatie evalueert bestaand beleid of onderzoekt concrete problemen en doet vervolgens voorstellen voor planmatige verbetering van de aangetroffen situatie. Dat alles geschiedt op wetenschappelijke grondslag. Het Bureau organiseert ook trainingen voor ambtenaren en andere geïnteresseerden en brengt cursusmateriaal uit. Dit mag als de eerste beleidswetenschappelijke publicaties worden beschouwd. Aan Europa, en zeker Nederland, gaat deze innovatie grotendeels voorbij. Beleidswetenschap of bestuurskunde komt pas later tot ons, en evenals de organisatie- en bedrijfskunde als een importproduct uit Amerika. Daar is het door onder anderen Lasswell, Simon en Lindblom in de jaren vijftig tot ontwikkeling gebracht. Het was ook in de VS dat de 'nieuwe kundes' voor het eerst de kans kregen hun ambities grootschalig te realiseren. Met name ten tijde van de Democratische presidenten J.F. Kennedy (1960-1963) en L.B. Johnson (1963-1968) worden er grootscheeps pogingen ondernomen om op (beleids)wetenschappelijke basis beleid te voeren. Niet met erg groot succes overigens.

In de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstaat ook in Nederland de beleidswetenschap. Tot dan hadden juristen het monopolie op de bestudering van bestuur en beleid. Nu melden zich sociale wetenschappers. Sociologen richten zich op de 'verzorgingsstaat', politicologen op 'beleid'. De hoogleraren Kuypers en Hoogerwerf maken het tot centraal onderwerp in hun politicologieopleidingen aan de VU Amsterdam en de KU Nijmegen. De TU Twente biedt Hoogerwerf vervolgens de kans de eerste interdisciplinaire bestuurskundeopleiding in te richten. Eveneens in de jaren zeventig komen de eerste beleids- en bestuurskundige inleidingen op de markt; van sommige nu nog steeds gebruikte inleidingen (zoals *Openbaar Bestuur* en *Overheidsbeleid*) verschijnt de eerste druk. Bestuurs- en beleidswetenschappen groeien de eerste helft van de periode na 1980 sterk, daarna treedt er stabilisatie op. Op negen universiteiten kan men ons vak studeren, daarnaast nog op een vijftal hogescholen. In de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft onze discipline sinds 1989 haar meest prestigieuze instelling voor *practitioners*. In geen enkel ander Europees land is de relatieve omvang van de bestuurs- en beleidskunde zo groot als in ons land. Op internationale bijeenkomsten wordt een- en andermaal vastgesteld dat nergens ter wereld een zo nauwe band bestaat tussen wetenschap en praktijk als in Nederland. Inhoudelijk is de belangrijkste ontwikkeling dat de vanzelfsprekende identificatie met overheid en overheidsbeleid ter discussie

komt te staan. Het beeld dat maatschappelijke sturing een solo-act van politiek en overheid is of iets waarin die ten minste de hoofdrol hebben (*government*), maakt, zoals gezien, na 1980 gaandeweg plaats voor het beeld dat maatschappelijke sturing ook kan plaatsvinden op andere wijzen en door andere actoren (markten, bedrijven, niet-gouvernementele organisaties), zonder rol voor overheid en politiek, of met deze in ondergeschikte of bijkomstige rol (*governance*). Tegenwoordig is het zelfs de vraag of er überhaupt sturing moet plaatsvinden: kan de maatschappelijke ontwikkeling niet worden overgelaten aan initiatieven van burgers en hun organisaties zelf?

Niet alleen wetenschappelijk onderzoek leidt echter tot kennis en inzichten, dat gebeurt ook door praktijkleren en door reflectie op eigen ervaringen. Het systematisch bestuderen en professionaliseren van beleidspraktijken noemen wij *beleidskunde*. Voor beleidskundigen biedt de praktijk een eldorado aan kennis, inzichten, invalshoeken, methoden en technieken. De praktijk blijkt hier en daar soms al oplossingen te hebben gevonden voor problemen die theoretici nog slechts kunnen benoemen. Door praktische initiatieven op te sporen en te analyseren, leren beleidskundigen, wat weer de basis vormt voor advisering aan practici. Beleidskundigen lichten met prescriptieve intenties de praktijk van hoogopgeleide beleidsprofessionals kritisch door. Zij zoeken de weg van verrijking. Daarvoor putten zij in beginsel uit drie bronnen: eigen inventiviteit, vergelijking met het repertoire van andere practici, in binnen- en buitenland, en natuurlijk ook wetenschappelijk onderzoek. Wie zijn deze beleidskundigen en waar kan men ze aantreffen?

Ten eerste zijn er beleidswetenschappers, maar niet alle beleidswetenschappers zijn ook beleidskundige. Vergeleken met het buitenland is er geen land waar, blijkens loopbanen en nevenfuncties, een zo nauwe band bestaat tussen beleidskunde en beleidspraktijk. Dit beeld is echter aan het kantelen. De academische bestuurskunde beweegt zich gaandeweg in een richting die steeds verder af staat van de nationale, om maar te zwijgen van de regionale en lokale bestuurspraktijk. *'The solving of real life problems is no longer a central focus'*, stelt de prominente oud-hoogleraar Ringeling teleurgesteld vast, *'young researchers are more likely to stay removed from practice in the public sector, to remain strangers in and to the public sector.'* Het bestuur van de Vereniging Bestuurskunde valt hem bij: 'Ze gaan naar internationale congressen, maar komen bij gemeenten, departementen of toezichthouders nauwelijks over de vloer ... [en zetten daarmee] de bijl aan de wortel van [het bestuurskundig] succesverhaal.' Internationale erkenning en methodologische verfijning lijken het in de academische bestuurskunde te winnen van praktische relevantie.

In de tweede plaats zijn er nogal wat practici die als beleidskundige mogen gelden. Zowel binnen de publieke sector als in de commerciële advieswereld bouwen zij, individueel en collectief, hun expertise vanuit de praktijk op. Daarvoor behoeven zij kennis van de producten der wetenschap, maar eigen ervaringen en inzichten vormen toch hun belangrijkste bron. Deze ontwikkelen zij bij hun werkzaamheden in een veelvoud van multisectorale, directe contacten met collega-practici in diverse situaties. Te weinig echter schrijven zij op wat hun ervaringen zijn, wat hun reflecties daarop, en welke lessen zij trekken.

Dit boek is een beleidskundig boek. Het richt zich op de praktijk van een deel van het beleidswerk, het ontwikkelen van deugdelijke beleidsplannen. Het doet dit vanuit de praktijk: wat kunnen beleidsmakers, in dit boek *beleidsconstructeurs* geheten, leren van anderen, in binnen- en buitenland, die ook beleid hebben ontwikkeld, en van beleidswetenschappers, binnen Nederland en daarbuiten, die onderzoek daarnaar hebben gedaan?

In hoofdstuk 2 presenteren wij het begrippenapparaat dat in interactie tussen wetenschap en praktijk is ontwikkeld. Beleidswetenschappers, beleidskundigen en beleidspractici hebben dit nodig om te kunnen denken over beleidsverschijnselen en om daarover te kunnen communiceren, met elkaar en met de buitenwacht. Hoofdstuk 3 zoomt in op het centrale onderwerp, het construeren van solide beleidsplannen. De zeven hoofdstukken die daarna volgen, beschrijven hoe beleidsprofessionals het maken van deugdelijke beleidsplannen het beste kunnen aanpakken: methodisch en systematisch, voortbouwend op ervaringen die eerder, en soms elders, in vergelijkbare omstandigheden zijn opgedaan. De hoop en verwachting is dat nieuwe generaties beleidsconstructeurs, hierop voortbouwend, het gezamenlijke repertoire verfijnen en uitbreiden. Ten dienste van een steeds sensitievere en responsievere overheid, ten bate van een democratie die *van* alle burgers, maar ook *voor* alle burgers is.

LITERATUUR

- Abma, T. & Veld, R. in 't (red.) (2001). *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam.
- Allen, W.H. (1907,¹ 1908,² 1912³). *Efficient Democracy*. New York.
- Allen, W.H. (1908). Instruction in Public Business. *Political Science Quarterly*, XXIII (4), 604-616.
- Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof. Topambtenaren bij het Rijk 1970-2010*. Den Haag.
- Beus, J. de (2006). *Hedendaags leiderschap in de toeschouwersdemocratie*. Z.p. (www.waterlandstichting.nl).
- Beus, J.W. de & Doorn, J.A.A. van (red.) (1984). *De interventiestaat*. Meppel/Amsterdam.
- Boutellier, H. (2015). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij*. Den Haag.
- Boutellier, H., Meere, F. de & Gilsing, R. (2017). *De professie of het proces. De zoekende praktijk van de ambtenaar 3.0*. Utrecht (www.verwey-jonker.nl).
- Bovens, M.A.P., Bokhorst, M., Jennissen, R. & Engbersen, G. (2016). *Migratie en classificatie. Naar een meervoudig migratie-idioom*. WRR-verkenning nr. 34. Den Haag.
- Bovens, M.A.P. (2016). Een pleidooi voor meer publieke politicologie. *Res Publica*, 58, 1, 102-117 (<https://dspace.library.uu.nl>).
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (1977,¹ 2017⁹). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn.
- Braun, C., Fenger, M., Hart, P. 't, Veer, J. van der & Verheij, T. (2017). Quo vadis, Nederlandse bestuurskunde?. In: Ph.M. Karré et al. (2017). *Toekomst van de bestuurskunde*. Den Haag, 35-49
- Brink, J.R.M. van den (1984). *Zoeken naar een 'heilstaat'. Opbouw, neergang en perspectief van de Nederlandse welvaartsstaat*. Amsterdam/Brussel.
- Bruijn, H. de (2008). *Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing*. Den Haag.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in 't (1998,¹ 2002,² 2008,³ 2012⁴). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven.
- Buuren, M.W. van (2017). *Vormgeven aan uitnodigend bestuur. Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde*. Rotterdam (oratie EUR).

- Couperus, S. (2009). *De machinerie van de stad. Stadsbestuur als idee en praktijk, Nederland en Amsterdam 1900-1940*. Amsterdam.
- Crombag, H.F.M. (1986). De eeuw van het beleid. *Intermediair*, 13, 19-21.
- Daalder, H. (1974). *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. Assen.
- Doorn, J.A.A. van (1984). Anatomie van de interventiestaat. In: J.W. de Beus & J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat*. Meppel/Amsterdam, 9-24.
- Doorn, J.A.A. van (1989). *Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*. Den Haag.
- Garton Ash, T. (2017). Only respect for the 'left behind' can turn the populist tide. *Guardian* 28 september 2017
- Geul, A. (2006). *Beleidsconstructie in perspectieven*. Den Haag (diss. OUNL).
- Geul, A. & Klarenbeek, F. (red.) (2012). *Van Talent tot Topper. Over de ontwikkeling van beleidsprofessionals*. Den Haag.
- Goede jr., J.H. de (1939). *Het orkest der overheid. Ambtenaren op hun post*. Alphen aan den Rijn.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg.
- Grapperhaus, F. (2017). *Rafels aan de rechtsstaat*. Amsterdam.
- Gruyter, C. de (2017). Antwoord aan wie bescherming zoekt. *NRC Handelsblad*, 21 oktober 2017.
- Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Z.p. (www.nsob.nl).
- Herweijer, M. & Hoogerwerf, A. (1978,¹ 2014⁹). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (negende druk). Alphen aan den Rijn.
- Hoed, P. den, Salet, W.G.M. & Sluijs, H. van der (1983). *Planning als onderneming*. Den Haag.
- Hoogerwerf, A. (1972, 1979). *Politologie. Begrippen en problemen*. Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan den Rijn.
- Kalma, P. (1982). *De illusie van de 'democratische staat'. Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch staats- en democratiebegrip*. Deventer.
- Karré, P.M., Schillemans, Th., Steen, M. van der & Wal, Z. van der (red.) (2017). *Toekomst van de bestuurskunde*. Den Haag.
- Kickert, W.J.M. (1996). Beleids- en bestuurswetenschappen in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 1, 35-61.
- Kickert, W.J.M. & Vught, F.A. van (red.) (1995). *Public Policy & Administration Sciences in The Netherlands*. London.
- Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de & Kickert, W.J.M. (red.) (1993). *Netwerkmanagement in het Openbaar Bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag.
- Korsten, A.F.A. & Toonen, Th.A.J. (red.) (1988). *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden/Antwerpen.
- Korthagen, I.A. (2011). Media-aandacht maakt het verschil: invloed van mediatisering op het beleid in Gouda. *Bestuurswetenschappen*, 65(5), 14-31.
- Kuppens, T. (2018). Tegenstanders van migratiebeleid vinden dat overheid Nederlanders te weinig steunt. *Sociale Vraagstukken*, 26 maart 2018 (www.socialevraagstukken.nl)
- Kuypers, G. (1973). *Grondbegrippen van politiek*. Utrecht/Antwerpen.
- Kuypers, G. (1980). *Beginnelen van beleidsontwikkeling*. Twee delen. Muiderberg.
- Lasswell, H.D. (1971). *A Preview of Policy Sciences*. New York/Londen/Amsterdam.
- Lasswell, H.D. & Lerner, D. (red.) (1951). *The Policy Sciences*. Stanford.
- Lindblom, Ch.E. (1958). Policy Analysis. *American Economic Review*, 48, 298-312.
- Lindblom, Ch.E. (1959/1988). The Science of 'Muddling Through'. In: Ch.E. Lindblom (1988), *Democracy and Market System*. Oslo/Londen, 171-190.
- Lindblom, Ch.E. (1979/1988). Still Muddling, Not Yet Through. In: Ch.E. Lindblom (1988), *Democracy and Market System*. Oslo/Londen, 237-259.

- Mair, P. (2009). *Representative versus Responsible Government*. MPIfG Working Paper 09/8. Keulen (www.mpiifg.de).
- Meer, T. van der (2017). Ook het verkiezingsprogramma van de PVV is niet links. *StukRoodVlees*. 5 maart 2017 (<http://stukroodvlees.nl>).
- Meer, F.M. van der & Roborgh, L.J. (1993). *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Alphen aan den Rijn (diss.).
- Montfort, C. van, Michels, A. & Dooren, W. van (red.) (2012). *Stille ideologie. Onderstromen in beleid en bestuur*. Den Haag.
- Montfort, C. van, Michels, A., Dooren, W. van (2013). Stille ideologie in beleid en bestuur. *Bestuurskunde*, 22(2), 3-12.
- Mosher, F.C. (red.) (1975). *American Public Administration: Past, Present, Future*. Alabama.
- Mudde, C. (2015). The problem with populism. *Guardian*, 17 February 2015.
- Mudde, C. (2017). Populism isn't dead. Here are five things you need to know about it. *The Guardian*, 7 July 2017.
- Mudde, C. & Kaltwasser, C.R. (2017). *Populisme*. Amsterdam.
- Müller, J-W (2016). *Was ist Populismus? Ein Essay*. Berlin.
- Müller, J-W (2017). Donald Trump's use of the term 'the people' is a warning sign. *The Guardian*, 24 January 2017.
- Nelissen, N.J.M., Bressers, M.P.C. & Engelen, S.J.F. (1996). *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager. Een onderzoek naar significante topambtenaren*. Bussum.
- Nelissen, N.J.M., Goede, P. de & Twist, M. van (2004). *Oog voor Openbaar Bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*. Den Haag.
- Nelson, R.R. (1977). *The Moon and the Ghetto. The Fels lectures on public policy analysis*. New York.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading MA.
- Poelje, G.A. van (1942,¹ 1953,² 1964³). *Algemeene Inleiding tot de Bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn.
- Poelje, G.A. van (1959). *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. Alphen a/d Rijn.
- Pröpper, I.M.A.M. & Braak, H.J.M. ter (red.) (1996). *Interactief Bestuur. Themanummer Bestuurskunde*, 8, 356-399.
- Pröpper, I. & Steenbeek, D. (1999, 2001,² 2009³). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag.
- Ringeling, A.B. (1993). *Het imago van de overheid*. Den Haag.
- Ringeling, A.B. (2017). *Public Administration as a Study of the Public Sphere. A Normative View*. The Hague.
- Rose, R. (1990). Inheritance before Choice in Public Policy. *Journal of Theoretical Politics* 2(3), 263-291.
- Rutgers, M. (2004). *Grondslagen van de Bestuurskunde. Historie, begripsvorming en kennisintegratie*. Bussum.
- Scharpf, F.W. (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Taunus.
- Schiesl, M.J. (1977). *The Politics of Efficiency: municipal administration and reform in America 1880-1920*. Berkeley/London.
- Schrijver, J.F. (2015). *De omwenteling die niet kwam. Verkenning van het bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken 1969-2009*. Den Haag (diss. Maastricht).
- Simon, H.A., Smitburg, D.W. & Thompson, V.N. (1950/1991). *Public Administration*. New Brunswick/London.
- Slolock, C., Hayes, R. & Harker D. (2015). *Whose Society. The Final Big Society Audit*. Z.p. (www.civilexchange.org.uk).
- Snel, E. (1996). Voorbij 'engineering' en 'enlightenment'. Nieuwe visies op het theorie-praktijk-probleem in de sociologie. *Beleid & Maatschappij*, 3, 109-122.

- Snellen, I.Th.M. (1988). De grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde. Het werk van Gerrit A. van Poelje. In: A.F.A. Korsten & Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en Kern-thema's*. Leiden/Antwerpen.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014). *Vershil in Nederland*. Den Haag (www.scp.nl).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *Burgerperspectieven 2016/4*. Den Haag (www.scp.nl).
- Steen, M. van der (2015). De gelaagde praktijk van ambtelijk vakmanschap. In: CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst 2015*. Den Haag, 263-274 (www.caop.nl).
- Tiemeijer, W. (2017). *Wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen?*. WRR-Verkenning nr. 35. Den Haag.
- Uyl, J.M. den (1970/1978). De smalle marge van democratische politiek. In: J.M. den Uyl (1978), *Inzicht en Uitzicht. Opstellen over economie en politiek*. Amsterdam, 145-166 (www.dbnl.org).
- Uyl, J.M. den (1974/1978). Socialisme en vrije ondernemingsgewijze produktie (Nijmeegse Rede, 1-10-1974). In: J.M. den Uyl (1978), *Inzicht en Uitzicht. Opstellen over economie en politiek*. Amsterdam, 181-195.
- Veldheer, V. (1994). *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*. Den Haag.
- Weber, M. (1919/1926). *Politik als Beruf*. Berlin.
- Wolffram, D.J. (2003). *Vrij van wat neerdrukt en beklempt. Staat, gemeenschap, sociale politiek, 1870-1918*. Amsterdam
- WRR (2006). *Lerende Overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. WRR Rapport 75. Den Haag.