

Van beleidswetenschap naar kennissamenleving

Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap

Arno Korsten en Rob Hoppe

Ten tijde van de oprichting van het tijdschrift *Beleidswetenschap*, negentien jaar geleden, waren de voorwaarden die een wetenschappelijk tijdschrift en studiegebied levensvatbaar maken volop aanwezig. Er was sprake van een (redelijk) gelijkgestemde kring van (inter)nationale wetenschapsbeoefenaren van voldoende omvang, een stroom opdrachten en veel onderzoek, en een niet onaanzienlijk aantal onderzoekers binnen en buiten universiteiten die tot merendeels goede publicaties kwamen, en niet in de laatste plaats een ruime kring van lezers, waaronder vakbeoefenaren. Uitgevers toonden interesse en er was een enthousiaste redactie. In de afgelopen twee decennia zijn er in Nederland veel beleidsstudies verricht, veel nummers van dit tijdschrift verschenen, maar meerdere van de genoemde condities zijn de laatste jaren weggevallen. Wetenschappers gingen meer internationaal publiceren en 'beleidsstudies' werd in academische opleidingen teruggedrongen ten faveure van managementvakken en andere studieonderdelen. En vooral: nieuwe uitgevers wensten na een fusiegolf – *Beleidswetenschap* ging over van uitgeverij Samsom via Kluwer naar LEMMA, een uitgeverij die vervolgens overging naar Boom – een 'stevig' aantal abonnees. Dit tijdschrift verdwijnt vooral om deze laatste reden, nadat eerder het door het ministerie van Financiën ondersteunde tijdschrift *Beleidsanalyse* om een andere reden – een tijdschrift subsidiëren werd niet langer als kerntaak beschouwd – al sneuvelde. Tijd dus voor een terugblik op bijna twintig jaar voortgang in de beleidswetenschap in Nederland, alsmede een paar aanduidingen van een mogelijke voortzetting van de beleidswetenschappelijke 'beweging' in Nederland. We baseren ons daarbij onder meer op onderzoeksthema's en raadpleegden meer dan honderd verschenen dissertaties die betrekking hebben op beleid.

Prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Maastricht.

Prof. dr. R. Hoppe is hoogleraar beleidswetenschap aan de Faculteit Bestuur, beleid en technologie van de Universiteit Twente en redactievoorzitter van het tijdschrift *Beleidswetenschap*.

1 Inleiding

De bestaansgrond van de beleidswetenschap is vanaf pakweg 1970 in Nederland steeds geweest om de best mogelijke kennis beschikbaar te maken voor het politiek bestuur en de representanten in de politieke democratieën. Die ambitie vindt tegenwoordig niet langer uitsluitend uitdrukking in de idee van een 'beleidswetenschap', maar heeft zich verbreed tot het ideaal van een

'kennissamenleving' in een globaliserende wereld. De titels van artikelen veranderden dan ook. Meer en meer woorden als 'kennis', 'kansen', 'opties', 'uitdagingen', 'dynamiek' en 'risico's' in de titels en minder woorden als 'problemen'. Ook de productiestructuur van beleidsstudies veranderde. Onder invloed van naar studentenaantallen en ander rendement hunkerende universiteitsbestuurders en als respons op internationale ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderwijs – met bachelor-mastersystemen tot gevolg – verschoven de afgelopen decennia ook de labels van studierichtingen. Beleid werd een beperkter onderdeel van meeromvattende studies zoals bestuurskunde, bedrijfs- en bestuurskunde, bestuurs-, organisatie- en/of managementwetenschappen, milieu(beleids)kunde en specifieke andere richtingen. De onderzoeksprogramma's veranderden mede onder invloed van maatschappelijke, bestuurlijke en universitaire dynamiek ook. Andere thema's kwamen op, zoals onderzoek van toezicht, controle en horizontale verantwoording. Hoewel altijd veel beleidsstudies aan universiteiten zijn verricht, zoals een lijst van enkele honderden vanaf pakweg 1970 verdedigde proefschriften aantoont, werden veel studies op het gebied van beleid verricht door organisaties in een ring rondom de centrale overheid, zoals het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Ruimtelijk Planbureau, het RIVM, het WODC, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Rathenau Instituut en de Algemene Rekenkamer en studies van onderzoeksbureaus als het IVA. Beleidsstudies hebben zich deels verplaatst van de academische sfeer naar andere sferen en gaan daar soms in andere labels op.

35

Kan 'beleidswetenschap' nog bijdragen aan de nieuwe aspiratie van de 'kennissamenleving' of een meer zorgelijke risicomatenschap? Deze vraag is structurerend voor deze terug- en vooruitblik, die als volgt is opgebouwd. Eerst kijken we naar het verleden: de ontwikkeling van de beleidswetenschap in Nederland, maar wel tegen een internationale, vooral Amerikaanse achtergrond. Daarna staan we kort stil bij enkele mega- en metabeleidstrends die het heden lijken te domineren. Ten slotte richten we de blik op de toekomst en vragen ons af welke agenda een toekomstige beleidswetenschap nog steeds heeft.

2 Ontwikkeling van de beleidswetenschap: de wortels

Politologische basis

Andries Hoogerwerf zette met zijn boek *Beleid belicht* (1972) en de opvolger daarvan *Overheidsbeleid* (eerste uitgave in 1978) – alsmede door zijn Twentse oratie in 1977 – meer dan iemand anders de beleidswetenschap echt op de Nederlandse academische kaart. Hij definieert beleidswetenschap als de studie van de inhoud, de processen en de effecten van beleid. Hoogerwerf deelde, met zijn leermeester Kuypers, de antecedenten van beleidswetenschap in de politicologie, hoewel hij oog had voor andere wetenschappelijke invalshoeken op beleid. In *Beleid belicht* treffen we al de sociologische en economische kijk op beleid aan. De ondertitel luidt dan ook: *Sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse*. Zijn leerstoelomschrijving aan de Universiteit Twente luidde: 'hoogleraar met als opdracht de studie van beleidsprocessen in het openbaar bestuur'.

Maar de academische 'wortels' van hem liggen in de politicologie. Politicologie was en is georganiseerd rond de studie van belangrijke politieke instituties en onderwerpen op het vlak van agendering, macht en gezag: verkiezingen, politieke partijen, politiek leiderschap, regeringen/kabinetten, bureaucratie, instituties voor wetgeving en wetshandhaving, et cetera. Maar ergens in de late jaren zestig en vroege jaren zeventig van de vorige eeuw begonnen vakgenoten zich te realiseren dat dit soort instituties zich weliswaar leenden voor goed afgebakend

onderzoek, maar dat de betekenis van hun werk gelegen was in wat ze, gezamenlijk, betekenden voor het leven van gewone burgers of, zoals Kuypers (1980) het onbewimpeld formuleerde, politiek als vormgeving aan de toekomst van de samenleving. De politieke arena gaat over agenderingsvraagstukken en uiteindelijk over beleid, zich uitkristalliserend in onder meer wetgeving. In deze politicologisch geïnspireerde beleidswetenschap loopt de oorzaak-gevolglijn vooral vanuit politiek en beleid naar effecten op de samenleving.

Op uitkomsten gericht

Beleidswetenschap ontstond zo uit een meer holistische en op uitkomsten gerichte tak van de politicologie. Aanvankelijk was de studie van beleid nog een deelgebied binnen de politicologie: de aspiratie om te ontrafelen hoe de staatsmachinerie en politieke spelers interacteren in de productie van politieke handelingen en beslissingen met grote gevolgen voor het leven van burgers. De invloed van de politicologie als discipline op de ontluikende beleidswetenschap deed zich ook gevoelen in zijn epistemologische en methodologische strengheid. Beleidswetenschap volgde aanvankelijk de politicologie in een kritisch-rationalistische wetenschapsleer, vertaald in een voorkeur voor liefst kwantitatieve, empirisch-analytische methoden van onderzoek. Met andere woorden, de beleidswetenschap was onderdeel van de empirisch gerichte sociale wetenschappen; zij stelde zuivere wetenschap boven toepassing, algemeenheidsaanspraken boven contextgevoeligheid, op- en uitzoeken van het nieuwe en ongewone boven codificatie van het bekende, en het doorbreken van dominante paradigma's boven gedetailleerde beschrijving en verfijning van bestaande theorievorming (Pielke 2005).

36

Het tijdschrift

Voor het in 1987 opgerichte tijdschrift *Beleidswetenschap* betekende dit een aantal dingen. In de eerste plaats gaf het uitdrukking aan de wending in de politicologie, zoals het – eerder opgerichte – tijdschrift *Beleid en Maatschappij* de uitdrukking was van de gerichtheid op beleid binnen de sociologie. Beleidswetenschap kende een nadruk op doel-middeldenken als grondslagleggende methodiek; verankering daarvan in bewezen, causale inzichten van gedegen wetenschap; nadruk op empirisch werk dat methodologisch en in methodisch opzicht aan de maat was. Het fasenmodel van beleidsprocessen was het paradigmatisch-conceptueel skelet voor theorievorming en onderzoek: aandacht voor eisenformulering, agendering, beleidsvoorbereiding en het ontwerpen van beleid, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid. Hoewel de opstelling van de redactie open was naar verschillende disciplines, was het blad in feite nadrukkelijk gericht op de articulatie van beleidswetenschap en gepositioneerd in de politicologie en in de hoofdzakelijk van de politicologie maar ook van het recht, de sociologie en de economie verzelfstandigde bestuurskunde.

De toenmalige redactie bestond uit alle Nederlandse hoogleraren met affiniteit met de studie van beleid. De zeskoppige kernredactie¹, die zelf publiceerde op het terrein van beleidsprocessen, functioneerde als een soort communicatiecentrum, waar alle binnengekomen kopij onderworpen werd aan het oordeel van de voltallige kernredactie. Een strenge vorm van *peer review* die duidelijk gericht was op disciplinevorming. Deze strenge vorm van *peer review* zou blijven voortduren tot 2004, waarna volstaan werd met schriftelijke procedures. Dat dit geen windeieren legde, wordt bewezen door het onomstreden oordeel dat *Beleidswetenschap* van alle bestuurskundige tijdschriften qua wetenschappelijke reputatie en kwaliteit steeds zeer hoog scoorde.

3 De beleidswetenschap in internationaal opzicht

Lasswell en anderen

Internationaal gezien, kwam de Nederlandse beleidswetenschap overwaaien uit de VS. De discipline vindt zijn oorsprong in werken van Lasswell en Lerner van vlak na de Tweede Wereldoorlog. Ze is de politieke en wetenschappelijke uitdrukking van de typisch Amerikaanse filosofie van het pragmatisme van James, Peirce en vooral Dewey, in combinatie met groot optimisme over de rol van de sociale wetenschappen in de reconstructie van samenlevingen na de Tweede Wereldoorlog.² *Beleidswetenschap*, zo leerde Lasswell (1971), gaat over het produceren en toepassen van kennis-van- en kennis-in-beleid. Beleidsmakers die in moderne democratische samenlevingen problemen op de politieke agenda succesvol willen aanpakken, moeten de best beschikbare kennis kunnen mobiliseren. Dat vergt hoogwaardige *kennis-in-beleid*. Beleidsmakers en, in een democratie, de burgers moeten ook weten hoe beleidsprocessen feitelijk verlopen. Dat vergt optimale *kennis-van-beleid*. Er is een verband tussen deze twee. Hoe meer kennis van beleidsprocessen, des te beter de kennisproductie voor en kennistoepassing in beleid kán zijn. Lasswell drukte die samenhang uit door te zeggen dat het de taak van de beleidswetenschapper is om ieder die bij beleidsprocessen betrokken is, op de toppen van zijn/haar kunnen te laten functioneren.

37

Bemiddelende rol

Dit betekende voor hem onder meer dat de toepassende beleidswetenschapper of de *beleidsanalist* in staat moest zijn te bemiddelen tussen meerdere wetenschappelijke disciplines. Beleidswetenschap zou dus multidisciplinair en multimethodisch behoren te zijn. Maar ook dat hij/zij, ter wille van een optimale samenhang tussen kennis-in- en kennis-van-beleid, kon bemiddelen tussen theorie en praktijk. De beleidsanalist zou dus de wetenschappelijke inzichten, relevant voor de oplossing van een maatschappelijk probleem, moeten kunnen vertalen in tijdige en passende *adviezen* aan de beleidsmakers en andere participanten in beleidsprocessen. Wetenschappelijke kennis wordt in beleidsanalyse dus ook gekoppeld aan de lokale, alledaagse (*ordinary*), niet-wetenschappelijke kennis van politici, bestuurders, burgers en andere belanghebbenden. Samengebracht in een formele definitie is beleidsanalyse 'een toegepaste sociale wetenschap die velerlei onderzoeksmethoden aanwendt in een context van argumentatie en publiek debat teneinde beleidsrelevante kennis te scheppen, kritisch te beoordelen, en te communiceren' (Dunn 2004: 84).

Meer beweging dan discipline

Belangrijker misschien dan zulke formele plaatsbepalingen is dus de geest of mentaliteit waarmee de beleidswetenschap wordt beoefend. In vergelijking met bijvoorbeeld de politicologie, zo stelt Barbara Nelson (1996), kenmerkt de beleidswetenschap zich door vier eigenschappen: zij is holistisch, consequenties van beleid tellen, zij levert praktisch bruikbare kennis op en ze bekommert zich zeer om het democratisch gehalte van beleid, bestuur en politiek. Hier zij al opgemerkt dat deze vier kenmerken, tezamen met haar multidisciplinaire en multimethodische aard, de beleidswetenschap nu niet direct een eenduidige discipline identiteit bezorgden. Het was voor velen eerder een discipline overstijgende *scientific movement* of benadering dan één herkenbare discipline. Met andere woorden, in zijn Amerikaanse gedaante was beleidswetenschap een multi-

en interdisciplinaire grensganger³; en ook nog eens een die qua wetenschapsleer en methodologie, gemeten naar de maatstaven van die tijd, haaks stond op trends die de wind mee hadden.

Kringen

Dit heeft in de VS er dan ook toe geleid dat de beleidswetenschap betrekkelijk snel uitwaaierde over meerdere kringen en stromingen. De kleine kring van Lasswell-getrouwen, die zich tot op de dag van vandaag oriënteren op de blauwdrukken van het vakgebied, zoals ontwikkeld door Lasswell en Dror (zie *Policy Sciences* 2004, 37), organiseerde zich rond het in 1970 opgerichte tijdschrift *Policy Sciences*. Een veel grotere kring van beleidswetenschappers, aangelokt door de mogelijkheden tot professionalisering op de arbeidsmarkt voor academici in de Amerikaanse 'Great Society', ging mee in een sterk analytische, economisch, beslistheoretisch en statistisch ingekleurde vorm van beleidsanalyse. Zij richtten vele *schools of public policy (analysis)* op en organiseerden zich in de Association for Public Policy and Management (APPAM) met een bijbehorend academisch tijdschrift, het *Journal of Policy Analysis and Management* (opgericht in 1979).⁴

38 Ongeveer een decennium later bundelde zich een internationaal gezelschap criticasters van deze beide stromingen en schreef, onder redactie van Frank Fischer en John Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (1993). Deze kritische stroming wil beleidswetenschap opnieuw doordenken vanuit haar feitelijke rol in politiek, bestuur en samenleving en gaat daarbij uit van een interpretatieve epistemologie en methodologie (Hoppe en Peterse 1998; Fischer 2003; Hajer en Wagenaar 2003). Hoewel het nooit tot een tijdschrift kwam en zij zich (in meerderheid⁵) juist afzet tegen professionalisering van beleidsanalyse en codificatie van haar methodieken en heuristieken, verwerft deze stroming nog steeds veel aanhang, ook onder wetenschappers die vanuit een bepaalde discipline geïnteresseerd zijn in beleidsverschijnselen.

Ten slotte is er in de VS nog een kring politicologen en bestuurskundigen die zich weer richten op beleidswetenschap als puur beschrijvende en verklarende onderneming. Hun tijdschrift is het *Policy Studies Journal*, dat sinds 2003 een gemeenschappelijke uitgave is namens de Policy Studies Organization (PSO) en de Public Policy Section van de American Political Science Association (APSA). Daar is ze weer: de politicologie.

4 Terug naar de beleidswetenschap in nationaal opzicht

Beleidsstudies kern van bestuurskunde

Keren we weer terug naar de ontwikkeling van beleidsanalyse en -evaluatie in Nederland. De Nederlandse situatie is gecompliceerd door het grotendeels ontbreken van gestructureerd debat in het licht van internationale ontwikkelingen. Voor een deel komt dat doordat de beleidswetenschap in ons land, in tegenstelling tot in de VS, geen eigen autonome of gefragmenteerde weg ging, maar grotendeels opging in de emancipatie van de bestuurskunde tot een 'zelfstandige' sociaal-wetenschappelijke, interdisciplinaire onderneming uit met name de politicologie, de sociologie, de economie en het recht (Rutgers 2004). Voor een ander deel ligt het aan de gerichtheid op staat en beleid van alle sociale wetenschappen in Nederland (Blume et al. 1991). Beide omstandigheden leidden tot een tot voor kort meer dan gemiddeld binnenlands gerichte wetenschapsontwikkeling.

'Beleidsstudies' werd eind jaren zeventig de kern van integrale wo-opleidingen in de bestuurskunde, zoals ook opeenvolgende visitatiecommissies onder leiding van de Leuvense

hoogleraar Maes vaststelden. Dat blijkt ook uit inleidingen in de bestuurskunde en handboeken (Rosenthal et al. 1977; Bovens et al. 2001; Korsten en Toonen 1988).

COBA

Beleidsanalyse is de Nederlandse sociale wetenschappen eind jaren zestig, begin jaren zeventig via auteurs als Kuypers en Hoogerwerf binnengekomen als beleidspoliticologie, via auteurs als Becker, Van Houten en Van Doorn als beleidssociologie en iets later via een auteur als In 't Veld en Rosenthal als onderdeel van een bredere bestuurskunde, met onder meer aandacht voor zelfsturing, complementair bestuur, crisisbesluitvorming en beleid onder bijzondere omstandigheden. Vanaf het begin toonde de Nederlandse centrale overheid, in de vorm van de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse (COBA), zich zeer geïnteresseerd. Dat leidde tot veel artikelen in *Beleidsanalyse* over onder meer officiële beleidsdoelstellingen en fijn vertakte doelbomen. Uitgaande van de misvatting dat departementale beleidsvoorbereiding gereduceerd kon worden tot een probleem van optimale middelenallocatie bij gegeven doelen onder financiële randvoorwaarden, werd het analytische experiment van de COBA uiteindelijk beëindigd (Klaassen 1995). Maar het denken in termen van doelstellingen bleef terugkeren in de jaren 1990-1998 – prestatie meting – en in de periode 1998-heden – de begrotingsoperatie VBTB (Hakvoort en Klaassen 2002).

De politieke factor

Deze analytische benadering is van meet af aan kritisch bejegend door politicologisch geschoolde beleidswetenschappers als Kuypers en Hoogerwerf. Beiden hebben in hun geschriften uitvoerig laten zien en betoogd dat het politieke element in beleidsprocessen fundamenteel is en bovendien functioneel voor de kwaliteit en de democratische legitimiteit van het beleid. Beiden hebben daarnaast steeds benadrukt dat inzicht in causale samenhangen in de werkelijkheid de voorwaarde is om beleidsanalytische technieken en methoden werkelijk vruchtbaar toe te passen in de praktijk. Daarbij koos Kuypers in zijn ontwerpsystematiek voor een Lindblomiaans incrementele benadering, die naast wetenschappelijk gewaarmerkte inzichten alle ruimte bood voor 'ordinary knowledge' (Kuypers 1980; Van de Graaf en Hoppe 1989: 429). Ongeveer tegelijkertijd ontwierp Brasz, evenals Kuypers verbonden aan de VU, zijn praxeologische methode voor bestuurskundig redeneren, in veel opzichten een voorloper van een postpositivistische, argumentatieve benadering (Edwards 1990). Maar sterker nog dan Kuypers' aanpak berust Brasz' benadering op een systematisering en methodisering van de informele logica van bestuurlijke praktijkkennis (Brasz 1986). Paradoxaalwijs zou men beide VU-benaderingen als interpretatief en tegelijk analytisch kunnen beschouwen. Vermoedelijk verklaart dit ook waarom beide benaderingen snel werden verlaten, maar instrumenteel waren in de ontwikkeling van de beleidswetenschap.

Beleidsstheorie, instrumentkeuze en beleidseffectevaluatie

Onder leiding van Hoogerwerf ontstond aan de Universiteit Twente een beleidswetenschappelijke stroming die systematisch kiest voor het primaat van de wetenschap. Dat heeft veel dissertaties opgeleverd van onder meer Bressers, Maarse, Klok, Arentsen, Van der Doelen, Pröpper, Van Heffen, Lulofs, Ligteringen, Joldersma en De Bruijn. Hoogerwerf onderstreept in zijn eigen, populaire visie op het ontwerpen van beleid dat het uiteindelijk gaat om het ontwerpen en voor de uitvoering toetsen van een zo wetenschappelijk mogelijke beleidstheorie (Hoogerwerf 1984, maar zie Van Heffen 1995). De beleidstheorie verwijst naar het geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen, doelen en middelen.

Hoogerwerfkiest nadrukkelijk voor een kritisch-rationalistische variant van beleidswetenschap, met centrale aandacht voor de kwaliteit van de beleidstheorie (Hoogerwerf 1984; Walraven 1991), in samenhang met een systematisch uitgewerkte leer van de beleidsinstrumenten (Klok 1991), de beleidscyclus en methoden van quasi-experimentele beleidseffectevaluatie (Hoogerwerf 1977; Bressers en Hoogerwerf 1995). De gehele beleidscyclus en de beleidsinstrumenten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de houdbaarheid en haalbaarheid van de betreffende beleidstheorie. De beleidstheorie is aangrijpingspunt voor verbetering. De remedie tegen falend overheidsbeleid ligt in eerste instantie in verbetering van de beleidstheorie (Hoogerwerf 1992: 13 e.v.). Zo is de beleidspraktijk, met haar onvermijdelijke leren door fouten en probeersels dankzij de kritische rol van toegepaste sociale wetenschap, geleidelijk te verbeteren. In het politiek-bestuurlijke klimaat van de jaren zeventig en tachtig van de voorgaande eeuw was dit een legitimering van het beleidswetenschappelijke project dat naadloos paste bij optimistische visies over verwetenschappelijking van het overheidsbeleid in een Nederlandse samenleving die, naar het model van Popper en Etzioni, zowel opener als actiever zou worden.

40 Sinds het begin in 1976 is dit kritisch-rationalistische beleidswetenschappelijke programma met veel ijver en volhardendheid ten uitvoer gebracht, onder meer in dissertaties, het gezaghebbende inleidende handboek *Overheidsbeleid* (Hoogerwerf en Herweijer 2003) dat in 2003 zijn zevende druk beleefde, en aanvankelijk ook, zoals reeds uiteengezet, in het tijdschrift *Beleidswetenschap*. Hoogerwerfs meer recente werk over politieke evenwichtskunst in de omgang met tegenstrijdige waarden (Hoogerwerf 1993; 1995) staat op de rand van de overgang naar een minder door wetenschappelijke kennis doortrokken variant van beleidswetenschap. Maar, mede omdat hij de blik van de politicoloog weer voorrang geeft boven het perspectief van de beleidswetenschapper, heeft hij zich niet uitgelaten over wat die politieke evenwichtskunst voor de systematiek van beleidsanalyse en -evaluatie betekent.

Hoogerwerf werd opgevolgd door Rob Hoppe, die zijn inspanningen om een onderzoeksprogramma naar de relatie onderzoek-beleid onder het label 'grensverkeer' bij NWO gehonoreerd te krijgen, beloofd zag. Ook Hans Bressers bleef zijn aandeel in onderzoek en onderwijs leveren. Hij bracht promovendi over de eindstreep, waaronder Huitema, Kuks en Tirion. Het Twentse perspectief heeft niet alleen door wisseling van de wacht maar ook door onderwijspolitiek en universitaire samenvoegings- en expansiepolitiek verandering ondergaan. Bestuurskunde en bedrijfskunde raakten facultair verbonden en beleidswetenschap werd qua menskracht in onderzoek en in onderwijsomvang teruggedrongen. Leerstoelomschrijvingen veranderden hier en daar. De UT-centra voor onderzoek naar milieubeleid en technologie (Bressers c.s.) en onderwijs (CHEPS) hebben hun inspanningen overigens voortgezet.

Beleid en sociologie

Aanvankelijk werd dit kritisch-rationalistisch beleidswetenschappelijke program vanuit een al eerder gevestigd cultuur- en kennissociologisch, sociaal-constructivistisch standpunt bekritiseerd door de Rotterdamse hoogleraar Van Doorn (De Beus en Van Doorn 1986; Van Doorn 1989). Een meer beschouwelijke, relativistische en postpositivistische beleidswetenschap tekent zich al af in het mede door hem in 1973 opgerichte tijdschrift *Beleid en Maatschappij*. Meer dan in *Beleidswetenschap* wordt in *Beleid en Maatschappij* ruimte geboden voor macrosociologisch en historisch getinte beschouwingen over de rol van (overheids)beleid als bepaald door sociale, wetenschappelijke en politieke drijfveren. Met andere woorden, voor opvattingen waarin beleid wordt gezien als expressie van maatschappelijke factoren en niet zozeer, andersom, als veranderende kracht in de samenleving. Dit onderscheid gaat in de jaren negentig van de vorige

en het eerste decennium van onze eeuw een belangrijke rol spelen. Toen immers ging het geloof in de maakbaarheid van de samenleving niet alleen in liberaal-politieke kring, maar veel breder in het politiek-intellectuele spectrum teloor.

Beleid in de bestuurskunde

We komen bij een derde ontwikkeling. Begin jaren negentig ontstaat in de driehoek van de Leidse, Rotterdamse en Delftse universiteiten een beoefening van beleidswetenschap binnen de bestuurskunde die, sterker dan de Twentse, gericht was op overstijging van disciplinaire scheidslijnen en op de verbetering van het Nederlands openbaar bestuur zonder de 'omweg' van beleidseffectevaluatie. Er ontwikkelden zich verschillende onderzoeksprogramma's:

- a. het departementenproject;
- b. onderzoek naar crisissituaties;
- c. onderzoek naar beleidsnetwerken;
- d. onderzoek naar procesmanagement;
- e. onderzoek naar besluitvorming over infrastructuur en publiek-private relaties;
- f. onderzoek naar zelfsturing;
- g. onderzoek naar trajectmanagement en de lerende overheid;
- h. onderzoek naar configuratiemanagement.

41

We gaan daar achtereenvolgens op in. We merken op dat een deel van dit onderzoek evenzeer een weg vond naar het tijdschrift *Beleidswetenschap*, getuige publicaties van onder meer Ringeling, Koppenjan, Ten Heuvelhof en Teisman.

Departementenproject

Het Rotterdams-Leids departementenproject was oorspronkelijk gericht op beschrijving, analyse en verklaring van beleid gekoppeld aan een departement. In dat kader verschijnen studies van onder andere Hakvoort, De Heer, Bagchus en Winsemius. Daardoor komen onder meer strategisch beleid en veranderingsprocessen in beeld, gebieden die eerder niet erg belicht waren. De nadruk valt op het beschrijvend en analyserend in kaart brengen van het Nederlandse openbaar bestuur, met aanvankelijk veel aandacht voor beleidsinstrumenten, *garbage can*- en stromenmodellen van het beleidsproces en bureaupolitiek op departementen.

Beleid onder bijzondere omstandigheden en crisisonderzoek

Het Leids onderzoek naar besluitvorming in crisissituaties en andere bijzondere omstandigheden stond op zichzelf maar was ook nogal gericht op departementen (Rosenthal 1984; 1988). Dit onderzoek naar crises, vanuit tal van theoretische perspectieven mogelijk, heeft zich geleidelijk uitgebreid en is verzelfstandigd in het Crisis Onderzoeksteam (COT) onder leiding van Rosenthal en Muller. Het COT publiceerde over het Heizeldrama, openbare orde, spanningen in wijken, incidenten en ongeregelde gebieden, besmette gebieden, extreme regen en hoog water, gijzelingen, een open drugscene en institutionele crises. Kortom, tal van onderwerpen die in het denken in termen van de risicomaatschappij (Beck) aan de orde zijn. Dissertaties verschenen van onder meer 't Hart (groepsdenken), Tuurenhout (parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid), Otten (besluitvorming over bouw van stadhuizen), Van Duin (rampen), Muller (veiligheid, terrorisme), Boin (gevangenis), Alink (crisis als kans?). Deze groep timmerde ook internationaal aan de weg. Inmiddels heeft Rosenthal zich deels teruggetrokken uit het universitaire werk en is de basis voor crisisonderzoek aan de Leidse universiteit versmald.

Onderzoek naar beleidsnetwerken

Daarnaast vond in de jaren tachtig rond het Rotterdamse duo Ringeling en (later) In 't Veld onderzoek naar *beleidsnetwerken: complexiteit en dynamiek* plaats. Het denken in termen van netwerkanalyse en -management is snel internationaal invloedrijk geworden (Kickert, Klijn en Koppenjan 1997; Klijn 1996; 2005; Marsh 1998). Hierbij staat het begrip 'afhankelijkheid en samenwerking' centraal. Een centraal overheidsorgaan kan wel een taak hebben, over eigen bevoegdheden en eigen middelen beschikken, maar heel vaak is een overheid afhankelijk van medeoverheden, grondeigenaren en andere 'partijen'. Dan kan die ene overheid alleen weinig uitrichten maar is de kunst om te komen tot netwerkconstitutie (partijen bij elkaar brengen), het productief maken van een netwerk en het opheffen van blokkades voor consensus en samenwerking. De doelen en middelen moeten op de een of andere manier verenigd worden in wat heet *interorganisational management* (Klijn 2005). De Nederlandse netwerktheoretici staan daarmee in een traditie van het werk van Lindblom, Wildavsky en Scharpf. Ze leggen veel nadruk op onderlinge afhankelijkheid tussen publieke, semi-publieke en private organisaties als stimulans tot samenwerking in 'zelfsturende' netwerken of beleidssystemen van het politieke bestel⁶, en op politieke interactie als proces voor doelvinding, doelkoppeling en doelvervlechting tijdens de beleids- en besluitvorming. Dit programma heeft inderdaad geleid tot toename van wetenschappelijk inzicht in het verloop van beleidsprocessen in een 'postparlementaire' netwerkdemocratie. We refereren aan publicaties van Koppenjan, Klijn en Termeer.

42

Evenzeer als de 'vroegere' Lindblom en Wildavsky de werking van het Amerikaanse pluralisme ongerefleeteerd tot hun eigen wetenschappelijke horizon maakten, zo namen diverse Nederlandse netwerktheoretici de spelregels en handelingsperspectieven van de Nederlandse politieke en bestuurlijke elites – op zoek naar *Verstehen* – zonder diepgaande reflectie ook tot normatief uitgangspunt. De netwerkbenadering heeft zich vooral ontwikkeld uit onderzoek naar – en soms ten behoeve van de bestuurlijke hervormingsvoorstellen van – de politieke en bestuurlijke elites. Diverse Nederlandse netwerktheoretici bekommerden zich aanvankelijk weinig om vraagstukken van democratische legitimering, verantwoordingsstructuren en de rol van burgers in de netwerkdemocratie (Rhodes 1997: xiii-xiv; De Bruijn en Ringeling 1997). Soms leken vooral de bestuurscentrische beschouwingen over netwerkmanagement op een herschrijving van de regels voor de pacificatiedemocratie in netwerktheoretische termen ten behoeve van zich aan ondernemers spiegelende politici en bestuurders die '*New Public Management*'-invloeden ondergingen (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1995). Indien er in netwerkmanagement al ruimte is voor beleidsanalyse, werd het in het gunstigste geval tot onderhandelingskunde. Maar inmiddels is het netwerkdenken ook in kritischer vaarwater gekomen. Beleidsnetwerkstapeling kan bijdragen aan bestuurlijke drukte en dat krijgt een negatieve klank (De Leeuw 1984; Van der Horst 2006).

Van beleidsnetwerken naar procesmanagement

Zitten alle beleidsvraagstukken verscholen in netwerken? Beleidsproblemen zijn grofweg te onderscheiden in eenvoudige vraagstukken en weerbarstige (wicked) problemen (Hoppe 1989). Men kan ze analytisch-cognitief benaderen of communicatief-interactief. De adepten van de analytische aanpak neigen ertoe betrekkelijk eenvoudige vraagstukken via de denklijn van de beleidstheorie te bestuderen en zo te komen tot prescriptie. De Bruijn c.s. daarentegen staan de communicatieve aanpak gericht op ontembare problemen voor. Deze aanpak heet bij hen procesmanagement, een aanpak die een grote vlucht genomen heeft.

Hoe dat procesmanagement te zien? De volgende vragen zijn dan van belang. Wat als waardenoriëntaties van betrokken actoren in beleidsprocessen, die soms verknoopt zijn, botsen? Wat te doen in geval van discussie over de wel of niet gewenste verdere groei van de luchthaven Schiphol? Een centrale taak van de bestuurskunde en de bestuurskundige is dan om zodanige structuren en procedures te ontwerpen dat aan elke rationaliteit, verbonden met waarden, voldoende tegemoet wordt gekomen. De bestuurskundige kan de positie van een procesmanager innemen.

Achter deze postmoderne aanpak gaat een paradigma schuil met de volgende kenmerken:

- a. Erkenning dat er geen metaverhaal is dat de rationaliteiten van onder meer politicologie, recht, economie en techniek in een rationele ordening kan brengen. De beleidswetenschapper met de beleidstheorie in de hand wordt die mogelijkheid ontzegd.
- b. Enige zorg dat het doorzetten van elke rationaliteit in zijn logische consequentie doorgevoerd op zich in de praktijk tot negatieve gevolgen kan leiden.
- c. De vaststelling dat tussen eisen vanuit de verschillende rationaliteiten dilemma's volgen, die creatief overstegen moeten worden en dat dit ook slechts lokaal kan (Snellen 1999: 58).

Het 'paradigma' sprak aan. Het prescriptieve boek *Procesmanagement* beleefde tal van herdrukken (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld 1995; 1998). Deze aanpak is een inspiratie gebleken voor studies naar onder meer interactieve beleidsvorming (Edelenbos). Maar er is ook kritiek. De eerste luidt dat op beleidsinhoud betrekking hebbende beoordelingscriteria wel erg worden teruggedrongen ten faveure van procescriteria. De tweede kritiek houdt in dat wie procesmanagement voorstaat, er overdreven toe neigt om vooral ontembare problemen te bestuderen en te doen alsof elk probleem een ontembaar probleem is. Terwijl er in het openbaar bestuur ook tal van andere problemen bestaan die een andere ontwerpaanpak vereisen (Hisschemöller en Hoppe 1996). Het is ondoelmatig om door middel van procesmanagement een eenvoudig straatnamenplan tot stand te brengen. Te veel beleidsproblemen worden in sociaal-constructivistisch perspectief geplaatst.

43

Grote projecten en publiek-private relaties

Procesmanagement is niet slechts een prescriptieve aanpak maar ook een inspiratiebron voor Delft-Rotterdams onderzoek rond Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en met name Geert Teisman geweest. Het betreft onderzoek naar *besluitvorming* over stedelijke kwaliteit, stedelijke ontwikkeling en rurale gebiedsplannen en onder- en bovengrondse infrastructures, dat leidde tot aandacht voor de waarde van en kritiek op grilligheid en bestuurlijke drukte, fixatie en verrijkmogelijkheden (De Bruijn et al. 2004). Het denken in termen van netwerken, besluitvorming en procesmanagement is sterk gericht op publiek-private relaties en met name grote projecten, waaronder infrastructuurprojecten (Klijn en Teisman 2000). We beschouwen een studie over complexe besluitvorming van Teisman – die ook de commissie-Duivesteijn (2004) adviseerde – als het duidelijke eerste voorbeeld hiervan.

Met deze studies wordt geleidelijk duidelijk dat fasenmodellen van de beleidscyclus vervangen kunnen worden door een stromenperspectief en een rondenperspectief. In deze lijn ligt de dissertatie van Klaassen (1995) over procesmanagement. Weggeman (2003) schreef *Controversiële besluitvorming* en Van Buuren (2006) *Competente besluitvorming*. Die laatste dissertatie handelt over het langs elkaar heen werken van teams en de noodzaak van meer en betere verbindingen tussen vele betrokkenen in enkele grote projecten.

Andere studies betreffen analyses van infrastructuurgebonden sectoren, zoals van de Delftenaren Kuit en De Jong. Hoe wordt beslist over de capaciteit van infrastructures: in de

elektriciteitssector, de aardgassector, de spoorwegsector, het hoofdwegennet, de luchthaven, de televisiekabel, de drinkwatersector, de afvalverbranding, de mobiele telefonie? Dat is belicht door Ten Heuvelhof et al. (2001). Rond Ten Heuvelhof en De Bruijn verschenen ook studies als *Sport 7. De opkomst en ondergang van een Nederlandse sportzender* (De Bruijn, Ten Heuvelhof en Kuit 1999) en *Infrastratego* (Ten Heuvelhof et al. 2003). De Jong (1999) schreef over het adopteren van goede transportinfrastructuurideeën uit andere landen, een voorloper van het bredere boek van Geul (2005) over beleidsconstructie.

Chaostheorie en zelfsturing

Met de benadering van procesmanagement en andere dringt zich de vraag op of politiek en bestuur de maatschappij via het openbaar bestuur wel moeten en kunnen sturen. De cybernetische traditie waarbinnen de overheid het sturend orgaan is en de samenleving het bestuurd orgaan wordt niet vaak meer aangehangen. Op de nog in de oratie van Hans Bressers (1989) belichte cybernetische traditie in de beleidswetenschap wordt dus nauwelijks meer teruggegrepen (Snellen 1999: 58). De overheid blijkt sinds 1970 enerzijds te sturen met een breed arsenaal van intussen verkende beleidsinstrumenten en anderzijds blijken methoden van netwerkmanagement toepasbaar en toegepast. Maar desondanks speelt de vraag op of sturing mogelijk is. Toch maar roeien, zoals de auteurs Osborne en Gaebler (1992) van *Reinventing Government* suggereren, of zelfs dat niet?

44

De door de natuurkunde beïnvloede hoogleraar Walter Kickert heeft in zijn oratie *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek* (1991) – over chaostheorie – aangegeven hoe uit onevenwichtigheid toch orde kan ontstaan. Die orde is mogelijk door toevallige minieme wijzigingen in initiële condities. Uit zichzelf en dus niet van buiten beïnvloed kan – door zelfsturing – orde ontstaan. Is zelfsturing in die zin dan nog sturing? Het is niet eenvoudig gebleken vanuit de chaostheorie onderzoek te doen (Kiel 1994; Overman 1996; Snellen 1999: 58) en deze theorie ontbreekt dan ook in menig internationaal overzicht van benaderingen in de bestuurskunde (Lane 1993; Frederickson en Smith 2003). Maar een eerste agenda voor het denken over *andere* sturing dan sturing van bovenaf of in netwerken was wel gezet. Kensen (1999), de eerste promovendus van Kickert, bestudeerde sturen op variatie op het terrein van sociale vernieuwing. Ze toont veel geloof in deze aanpak van *managing on diversity*, waartoe ze ook aanzetten ziet in Denemarken. Evans (1996) stelt – in een bespreking van *Managing Chaos and Complexity in Government: a New Paradigm for Managing Change, Innovation, and Organizational Renewal* (Kiel 1996) – dat ambtenaren en bestuurders die instabiliteit en diversiteit erkennen, kansen kunnen zien voor vernieuwing, meer dan dat ze die bereiken via planning en controle. Chaostheorie leidt tot optimisme. De autopoiesetheorie biedt eveneens reserves ten aanzien van het geloof in 'stevige' sturing. Daarmee komen we in een andere op beleid gerichte vleugel van de Rotterdamse opleiding bestuurskunde terecht.

Autopoiesetheorie

De maakbaarheid van de samenleving is in zekere mate beperkt. Maar de overheid blijkt wel in staat zaken in de samenleving via indirecte sturing, in de vorm van incentives en de strategische dialoog tussen departement van onderwijs en universiteitsbesturen, in beweging te brengen en een bepaalde kant op te krijgen. In 't Veld schreef erover. Hij heeft zich jarenlang beziggehouden met grenzen van bestuur en verkenning van manieren om – ondanks het bot worden van instrumenten of het intelligent omgaan door de samenleving met beleid of negeren van stuurimpulsen – toch te sturen: direct en/of indirect. In zijn Nijmeegse periode richtte hij zich op grenzen van bestuur en het verleggen daarvan en in zijn Rotterdamse periode zette hij dat denken voort. Daartoe

werd reflectie georganiseerd op enkele theoretische aanzetten: autopoïese, leertheorie en configuratietheorie. We gaan daar nader op in.

Diverse aanzetten werd gemaakt voor een autopoïetische invalshoek (Teubner 1989). Schaap, Van Twist en In 't Veld (1990) omschreven deze benadering in populaire termen als 'de eigenwijze samenleving'. Schaap (1997) werkte in zijn dissertatie – met In 't Veld als promotor – *Op zoek naar prikkelende overheidssturing*, die handelde over de teloorgang van de idee van een stadsprovincie in Rotterdam, deze theoretische aanzet uit. Het uitgangspunt daarbij is dat de overheid niet rechtstreeks kan ingrijpen in maatschappelijke sectoren, bijvoorbeeld de economie. Die maatschappelijke sectoren zijn gesloten: zij interpreteren op eigen wijze het overheidsbeleid en hanteren daarbij eigen waarden en normen. Uiteindelijk sturen zij zichzelf. Schaap laat zien dat de overheid niet moet proberen keihard in te grijpen maar juist gebruik moet maken van het vermogen van actoren om zichzelf te sturen. Die zelfsturing moet dan wel geprikkeld worden. Daarvoor is het nodig dat de politieke pretenties worden teruggeschroefd: niet alles willen regelen.

Geslotenheid en onafhankelijkheid van maatschappelijke deelsystemen kan, aldus Schaap, Van Twist en In 't Veld (1990), terug te voeren zijn op a) het ontbreken bij de overheid van voldoende adequate kennis over het betreffende beleidsterrein, en/of b) gebrekkige kennis van de manier waarop problemen moeten worden opgelost en welke instrumenten daarvoor kunnen worden gebruikt, en/of c) onvoldoende kennis van veldprocessen waarop sturing gericht is. De oorzaak van geslotenheid hoeft niet bij de sturende instantie zelf te worden gezocht, ze kan ook liggen aan de kant van deelsystemen, maatschappelijke sectoren. Dat laatste inzicht voert hen naar het begrip 'autopoïese'.

45

In de autopoïesetheorie worden levende systemen gezien als systemen die zichzelf voortdurend reproduceren. In dat proces refereren ze aan zichzelf; de omgeving heeft daarop geen invloed. Men verlaat de idee dat systemen soepel reageren op hun omgeving. Het is slechts zo dat systemen zelf bepalen wat de omgeving is. Verstoringen in de omgeving worden opgevangen door variaties in de interne werking. Veranderingen worden dus onderworpen aan zelfhandhaving, aan het autonome, aan behoud van de identiteit. Dat betekent dat veranderingen in de interne werking van het systeem worden bepaald door diezelfde interne werkingen en niet door veranderingen in de omgeving. Van Eeten en Van Twist (1995) trachtten in het tijdschrift *Beleidswetenschap* de waarde van de autopoïesetheorie te laten zien door deze te confronteren met het bekende onderzoek van Bressers naar het waterkwaliteitsbeleid. De verklaring van de doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten zoeken ze in de zelfreferentiële constructie van instrumenten in de communicatie binnen de organisatie.

De vraag is geweest of deze autopoïesetheorie toepasbaar was in de sociale wetenschappen. Daarover bereikt ons niet veel optimisme. De autopoïesetheorie is te zwaar en te 'vreemd' aan het openbaar bestuur voor wat men wil bestuderen: zelfsturing (Snellen 1999: 62; Dunsire 1996). Na boeiende aanzetten is het aan het academisch front betrekkelijk stil geworden rond deze theorie. Deze theorie heeft wel doorgewerkt in de opvattingen van tal van ambtenaren en wetenschappers. Het zou nog tot begin 2002 – de opmars van Fortuyn – duren voordat landelijke politici in de gaten hadden dat ook zij met doorgesloten zelfreferentialiteit te maken hadden.

Lerende overheid en beleidsgericht leren

In 't Veld formuleerde in zijn Rotterdamse periode ook een programma rond trajectmanagement en leren. Trajectmanagement verwijst naar gestuurde en ongestuurde beleidsdynamiek in een sector op de kortere en vooral langere termijn, reflectie op die dynamiek door leren, organisatie van dat leren of processen van 'ongewild leren', en dus ook naar levensduur en opvolging van

sturingssystemen (In 't Veld 1989: 21). Bij sturing gaat het niet alleen om het ontwerpen van kleinere beleidsprogramma's maar ook om het (her)ontwerpen van het sturingsconcept achter grotere beleidsystemen, zoals in de zorg of het onderwijs. In sectoren komt beleidsaccumulatie voor en dus processen van intensivering, maar ook van beperkte of integrale beleidsbeëindiging en opvolging. Is er ook een radicale gestuurde switch mogelijk? De risico's die met trajectmanagement voorkomen moeten worden, zijn sturingswaan, oversturing en verzet.

Duidelijk is dat denken in termen van verbindingen in ketens, bijvoorbeeld de strafrechtketen en de asielketen, zijn interesse hebben (zie Van Duivenboden et al. 1999). Hij spreekt bij herhaling over de noodzaak van interfaces tussen departementen en verzelfstandigde organisaties. Het is In 't Veld te doen om het begrijpen van het op gang brengen, stagneren en (in)effectief zijn van beleidsdynamiek in beleidssystemen. Een boek van hem en Van der Knaap uit 1994 heet dan ook niet zonder reden *Dynamische bestuurskunde*. De ondertitel luidt: *Informatie en sturing in publieke dynamiek – Perspectieven voor het leervermogen van de overheid*.

46 De beleidstrajectmanagementthematiek werd uitgewerkt in onderzoek rond de vraag: zou de overheid kunnen 'leren'? Diverse leerlingen voerden dit onderzoek uit: Van der Knaap, De Vries, Kalders, Van Twist en Termeer. Hij inspireerde ook anderen (zie Korsten 2004). Promovendus Van der Knaap (1997) stelde in de dissertatie *Lerende overheid: intelligent beleid* de vraag: 'In hoeverre kan beleidsevaluatie en beleidsadviesing bijdragen aan het leervermogen van de overheid?' Leervermogen is nodig wil de overheid zich aan veranderende maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden aanpassen, zo niet dan rest slechts de crisis als zware, doorgaans onbedoelde veranderimpuls. Een lerende overheid is een overheid die de goede dingen goed doet en daarbij voortdurend en met enig succes streeft naar verbetering van beleid. Twee beoordelingscriteria zijn dan aan de orde. Bij de vraag of de overheid de goede dingen doet gaat het om de inhoud van beleid. Bij de tweede vraag of de overheid de dingen goed doet, is de vraag waarmee de overheid haar inhoudelijke doeleinden nastreeft door maatregelen uit te voeren. Deze reflectie op leren leidde tot onderscheidingen in fundamenteel en afgeleid leren. En aandacht voor condities voor leren. Het scheppen van variëteit blijkt steeds weer van belang (Van Gunsteren 1994).

De notie van de lerende overheid is van groot belang. Overheden worden niet alleen verrast door bepaalde gebeurtenissen in de risicomaatschappij, zoals hoog water, maar er zijn ook kwesties die telkens weer de kop opsteken. Ook als bestuurders eerder een goede en in netwerken aanvaarde selectie maakten uit het repertoire aan mogelijke reacties, zoals omgaan met voetbalvandalisme, illegalen of files, dan nog geldt dat de oplossing van dergelijke ongetemde problemen nooit volledig is. Het probleem blijft bestaan of keert in een andere gedaante terug. Zou het helpen als beleid transparant wordt of daadkrachtig? Dat helpt niet. Ongetemde problemen hebben als kenmerk dat de kennis erover beperkt is en dat de betreffende beleidsvoerders, politici en burgers het niet zonder meer eens zijn met de oplossingsrichting. Deze problemen zijn diffuus, gehuld in halfbakken kennis en normatieve onzekerheid. De dialoog is nodig om het al reflecterend eens te worden over een gezamenlijke richting. Het patroon waarvoor gekozen wordt, moet zich in gezamenlijkheid vormen.

Theorievorming over leren is verschillend te beoordelen. Dit denken over leren maakte ontvankelijk voor benchmarking (Nelissen en De Goede 1999) en visiteren in de vorm van spiegeling door commissies die zich baseren op zelfanalyses door een organisatie zelf. Benchmarking is op te vatten als het vergelijken van eenheden van organisaties, zoals opleidingen, gericht op het vinden van best practices en het verbeteren van organisaties. Benchmarking komt veelvuldig voor (tussen onder andere waterschappen, verpleeghuizen, ziekenhuizen, centra voor

geestelijke gezondheidszorg en politiekorpsen), maar blijkt vooral mogelijk voor dienstverlenende organisaties, die veel weg hebben van machinebureaucratieën, in termen van Mintzberg, en veel minder tussen bijvoorbeeld geheime diensten. Veel van deze benchmarking heeft betrekking op doelmatigheid. De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst moest vanwege eigenstandigheid en vertrouwelijkheidsaspecten apart worden doorgelicht door de commissie-Havermans (2004). Het visiteren van organisaties heeft eveneens een grote vlucht genomen. We komen visitaties tegen van opleidingen, grotestedenbeleid, bestuurskracht van gemeenten, zelfstandige bestuursorganen, omroepen (Korsten 2004; commissie-Rinnooy Kan 2004). Of sprake is van benutting in het bestuur en zelfs doorwerking in de vorm van opvolging van aanbevelingen is nog niet in den brede uitgezocht. In het wetenschappelijk onderwijs zijn wel anticipatie-effecten waargenomen: het verbeteren door vooruit te lopen op de visitatie om daarin uiteindelijk goed te scoren. Gemeentebesturen die zwak waren in strategisch beleid gingen dat in afwachting van de komst van de visitatiecommissie al verbeteren (Korsten 2004). Visiteren werkt dus.

Is de theorie van de lerende overheid toch een oud prakje dat recent door de WRR *Lerende overheid* weer in de magnetron is gezet? Jouke de Vries (2006) is van mening dat deze denkrichting op rijksniveau weinig heeft opgeleverd. Hij hanteert daarbij dan wel een bijzonder criterium: de commissies voor staatkundige veranderingen. Tal van commissies, zoals de commissie-Cals/Donner, -Van Veen, -Vonhoff, -Deetman, -Wiegel en andere, leverden inderdaad weinig verandering op. Het bijstellen van doelstellingen en kiezen van betere instrumenten gaat overheden ook heel moeilijk af, meent De Vries. Wat dan? Creatiever omgaan met kennis, meent hij. Structuur- en cultuurveranderingen in het openbaar bestuur. De Vries meent dat vooral de probleemsignalering en agendering verbeteren moet. De overheid moet slimmer handelen en gebruikmaken van radicale vormen van zelforganisatie op het niveau van scholen en ziekenhuizen. Hoe die situatie te bereiken? En toch marktwerking? Marktwerking heeft recent inderdaad een plaats verworven in de Europese beleidswetenschap getuige het boek van Ewen Michael (2006), *Public Policy – The competitive framework*.

47

In termen van configuraties: leren en andere veranderingen in netwerken

Is de leertheorie van Van der Knaap gericht op de inhoud van beleid, Katrien Termeer grijpt terug op de procesmatige aanpak van sturing door de overheid van de samenleving. Zij heeft oog voor dynamiek, waaronder leren. Termeer sluit aan op het werk van Karl Weick, met name van de sociale psychologie van organiseren (De Man 1996). Deze benadering past Termeer (1993) toe in haar proefschrift *Dynamiek en inertie rondom het mestbeleid*, met als ondertitel *Veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Zij stelt dat in beleidsnetwerken tegelijk sociale mechanismen en cognitieve mechanismen spelen. De configuratietheorie houdt daar rekening mee. Sturing is er vooral op gericht de sociale en cognitieve interactie tussen actoren en hun werkelijkheidsdefinities open te houden en zo mogelijk door confrontaties te ontwikkelen. Alleen in geval van blokkades in de sociale en/of cognitieve sfeer is er reden voor interventie van bestuurders en managers. Blokkades waarnemen en terugdringen krijgt dus veel aandacht. De interventie kan de vorm aannemen van het scheppen van een nieuw interactiepatroon. Zo gezien is het een methode om beweging in de opstelling van actoren rond en het denken over een thematiek te krijgen (Snellen 1999: 26). In Termeers recent in Wageningen uitgesproken oratie *Vitale verschillen* (2006) geeft ze aan de configuratietheorie te willen aanwenden voor de analyse en bevordering van innovaties, waarbij tal van actoren betrokken zijn, en de rol van leiderschap in de landbouw en andere sectoren.

Configuratietheorie raakt op het eerste gezicht ver weg van beleidswetenschap maar kent daarentegen een verbinding tussen procesmanagement en verandermanagement: hoe netwerken in beweging te krijgen en te faciliteren? (Termeer 2006). Organiseren wordt gezien als een geheel van collectieve processen van betekenisgeving. Veranderen blijkt het gezamenlijk reconstrueren en reflecteren op dit organiseren. Een verandermanager moet na deze bezinning een leerproces op gang brengen. Daarvoor ziet Termeer vier manieren: veranderen door het scheppen van condities; door het interacteren zelf; door het onderzoeken van betekenisstructuren; door co-creëren (Kessener en Termeer 2006).

Beleid en informatie- en communicatietechnologie

Rond de hoogleraren Snellen en Frissen en later ook Van de Donk ontwikkelde zich een Rotterdams-Tilburgs programma gericht op onderzoek naar de rol van ICT in het openbaar bestuur. Snellen heeft in tal van publicaties verdedigd welke enorme invloed ICT had, heeft en nog zal hebben. De beleidsuitvoering kan door ICT grote veranderingen ondergaan die blijken uit toepassing van expertsystemen. Denk ook aan koppeling van informatiesystemen. '*Reinventing government*' zal nodig zijn, maar dan in andere zin dan Osborne en Gaebler bedoelden met hun gelijknamige boek (1992). Vooralsnog is het niet zover, maar de betekenis van ICT blijkt inderdaad uit het werk dat uit het programma voortkwam en in overzichtswerken is gebundeld (Zuurmond et al. 1994; en Lips, Bekkers en Zuurmond 2005). Snellen trad op als promotor bij promoties van onder andere Schokker (*Wet en informatiesysteem in de maak*, 1996), Zuurmond (*De infocratie*, 1994) en Frissen bij de promoties van onder andere Bekkers (*Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, 1994), Van Duivenboden (*Koppeling in uitvoering*, 1999) en Zouridis (*Digitale disciplineren*, 2000).

48

Het onderzoek kan gewaardeerd worden uit een oogpunt van productiviteit en kwaliteit. Deze groep heeft ook internationaal aan de weg getimmerd. Het programma was overigens veel breder dan dat het alleen beleidswetenschap betrof en het aantal publicaties in het tijdschrift *Beleidswetenschap* was mede daarom beperkt. Inmiddels is het programma opgeheven en opgevolgd door een nieuw programma met een andere thematiek. Van de Donk werd voorzitter van de WRR en Frissen decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Structurering van problemen: Amsterdam

Hoe deze onderzoeken nu als geheel te duiden? Onderzoek op het vlak van beleidsnetwerken liet ruimte voor een meer interpretatieve en sociaal-constructivistische opvatting van de wereld van politiek, bestuur en beleid. In hun *Handboek Beleidswetenschap* (2001) verklaarden de redacteurs Abma en In 't Veld dat een reflexieve, sociaal-constructivistische visie in de beleidswetenschap de belangrijkste verandering in en de dominante stroming in de Nederlandse beleidswetenschap was geworden.⁷ Die visie heeft zich vanaf de tweede helft van de tachtiger jaren van de vorige eeuw aan de Universiteit van Amsterdam ontwikkeld. Gefundeerd op Fischers toepassing van de ideeën van Habermas, Toulmin en Taylor in een praktische logica van de beleidsevaluatie die empirische en normatieve kwesties systematisch integreert (Fischer 1980; 1995), leverde dit de eerste Nederlandstalige inleiding tot een postpositivistische beleidswetenschap op (Van de Graaf en Hoppe 1989; 3^{de} en laatste druk 1996). Achteraf gezien kan dit geduid worden als een poging een brug te slaan tussen het kritisch-rationele programma van Hoogerwerf c.s. en het cultuur- en kennis sociologische programma van Van Doorn c.s. (Hoppe en Peterse 1998). Later volgden studies naar de politiek en methodiek van de structurering van ongestructureerde problemen (Hoppe 1989; Hisschemöller 1993; Hisschemöller en Hoppe 1996) en '*frame reflective*'-reconstructies

van beleidsdebatten en beleidsvorming (Hoppe en Peterse 1993). Studies naar het eigen karakter van de praktijktheorieën en leefwerelden van verschillende soorten *stakeholders* en doelgroepen in beleidsnetwerken (Grin en Van de Graaf 1994; 1996) werden vertaald in een interactief-participatieve ontwerpsystematiek. Daarin wordt het 'terugdenken' (*backward mapping*) vanuit de denkworelden van doelgroepen geradicaliseerd tot noodzakelijke tegenpool van het 'heendenken' (*forward mapping*) door politici en bestuurders (ook Korsten 1985). Alleen beleidsvorming die aan deze beide polen evenwichtig ruimte biedt, maakt een kans op het gelijktijdig realiseren van de eisen waaraan succesvol beleid moet voldoen in de postparlementaire netwerkdemocratie. Dit is een gedachte die min of meer gelijktijdig ook de meer interactieve vormen van beleidsvormingmanagement in de netwerkschool beïnvloedde. Het werk van Hoppe, Van de Graaf en Grin aan de Universiteit van Amsterdam leidde onder meer tot dissertaties over beleidsargumentatie en beleidsgericht leren van Edwards (1990), Eberg (1997) en Van Est (1999), over prudentie in beleid van Loeber (2004) en over beleidsdiscours van Tennekes (2005).

Hoe dit te evalueren? In het werk van Hoppe zien we pogingen terug om juist de verbinding te leggen tussen typen beleidsproblemen en de erkenning van zowel een cognitief-analytische en communicatief-interactieve aanpak. Dat is positief. Ambtenaren hebben ook zijn publicaties over 'nota's die (door)werken' veel benut. Maar, zoals een collega ooit stelde, hij is heel streng en stelt hoge eisen aan de beleidswetenschap en beleidsanalyse, waar in de praktijk niet altijd aan kan worden voldaan.

49

Deliberatieve politiek en beleid

Later is onder leiding van Maarten Hajer (2000) gewerkt aan een verdere uitwerking van een interpretatief-deliberatieve beleidsstudie. In dit onderzoeksprogramma bestaat ook ruimte voor de sociale en politiek-institutionele randvoorwaarden voor vestiging van meer deliberatieve elementen als aanvulling in een representatiedemocratie (Hajer en Wagenaar 2003; Van Stokkom 2006). Hajer is op zoek naar alternatieven voor moderne praktijken van beleidsontwikkeling, waarin wel heel sterk sprake is van een overheidsinterne afstemming en op ambtelijke deskundigheid gebaseerde beleidsvoorbereiding (Hajer 2000: 20). Wie vernieuwingen wenst, zal ensembles van geaccepteerde procedures, regels en classificaties soms moeten doorbreken. De-institutionalisering kan dus aan de orde zijn (Hajer 2000: 11). Hij erkent dat dit lastig is, vanwege de stolling van instituties in de grondwet en andere wetten. Hoewel Hajer een eind kan meegaan met de nadruk op netwerken, ziet hij wel problemen ontstaan voor een democratische beleidsvoering. Hij wil hieraan ontsnappen door bestuur als een discursieve orde te zien. Ergo, hij wil bestaande discoursen of vertogen in bestaand beleid en voornemens of alternatieven reconstrueren en nieuwe helpen formuleren. Hajer geeft aan waaraan discoursen moeten voldoen (2000: 19). Zo moeten de concepten achter beleid opgespoord worden. Denk aan een concept als Ecologische Hoofdstructuur. Het gaat dus om taal, om verhalen. Taalstrijd is machtsstrijd. Discoursen zijn wat de software voor de computer is. Daarmee staat Hajer betrekkelijk dicht bij die auteurs die beleid en beleidsverandering zien als *framing & reframing* (Schön en Rein 1991; 1994).

Hajer' programma heeft internationale erkenning gevonden en is internationaal naast de netwerkbenadering een uithangbord van de Nederlandse bestuurskunde en beleidswetenschap geworden, maar van een reeks proefschriften is nog geen sprake.

Stijlen in de beleidsanalyse en methodiektoeepassing

Met het noemen van de voorgaande benaderingen is al wel veel maar nog niet het hele spectrum van de beleidswetenschappelijke traditie genoemd. We dienen ook nog de aanpakken van onder meer enige Tilburgse, Nijmeegse en andere methodiekgerichte wetenschappers te duiden. Die duiding is mogelijk als we kijken naar zes belangrijke clusters van activiteiten die in de praktisch gerichte beleidsanalyse voorkomen: onderzoeken c.q. analyseren, ontwerpen en aanbevelen, argumenten en waarden verhelder, strategisch adviseren, en bemiddelen. Beleidsanalyse is een samenstel en samenspel van deze deelactiviteiten. In de praktijk zal een beleidsanalist enkele deelactiviteiten combineren maar nooit alle tegelijk uitvoeren (Hoppe en Jeliaskova 2006). Afhankelijk van het concrete beleidsanalytisch project kan een beleidsanalist een of meer activiteiten benadrukken (Mayer, Van Daalen en Bots 2002). En er kan ook sprake zijn van persoonlijke preferenties en sterkten. Deze thematiek heeft geleid tot stijlonderzoek in de beleidswetenschap. Een indeling in stijlen is die in een rationele stijl, een argumentatieve stijl, een klantadviesstijl, een participatieve stijl en een processtijl.

Een *rationele stijl* kenmerkt zich door een relatief grote distantie tussen object van onderzoek en de onderzoeker. Kennis voor beleid dient zoveel mogelijk de wetenschappelijke toets der kritiek te doorstaan. Deze stijl is – zoals gesteld – de afgelopen jaren wat op zijn retour geraakt.

50 Zij die zich bekennen tot de *argumentatieve stijl* tonen interesse in debat en de plaats van argumenten, retoriek, symbolen en verhalen daarin (Van Twist 1995; Hoppe en Peterse 1998; Mayer en Geurts 1998; Van Eeten 1999; Tennekes 2005). De kwaliteit van argumenten kan nader beoordeeld worden (Dunn 2004). De dialooganalyse is een hulpmiddel om vast te stellen of sprake is geweest van een 'dialoog van doven' (Van Eeten 1999). Vanuit deze stijl gaat veel aandacht uit naar reconstructie van discoursen (Fox en Miller 1995). Een discours is een samenhangend geheel van uitspraken en praktijken die onderling afhankelijk zijn (vergelijk Hajer 2000). Er bestaat op een beleidsterrein, bijvoorbeeld dat van verkeersveiligheid, vaak een dominant discours en een of meer tegendiscoursen. Een tegendiscours kan een dominant discours uit het evenwicht brengen. Deze discoursen zijn goed voor contrastwerking. Discoursanalyse is daarom geschikt voor de analyse van debat en de bezinning op de vraag of het beleid niet 'om' moet. Waarom? Een dominant discours kan afgesloten zijn voor bepaalde informatie en praktijken. Door de geslotenheid vast te stellen kan men afwijkingen opsporen, zoals die blijken uit teksten en andere bronnen.

De *klantadviesstijl* is de derde stijl. Hierin wordt ervan uitgegaan dat beleid maken in de politieke arena plaatsvindt te midden van actoren met verschillende waarden, belangen en strategieën. Beleid wordt dan een strijd om belangen, doelen en middelen. De beleidsanalyse kan hierin een rol spelen door bij te dragen met hulpmiddelen en acties op het vlak van beleid ontwerpen, doelboomanalyses, stakeholderanalyses en multicriteria-analyse. Deze advisering is deels een kwestie van kunde maar ook van kunst, waarbij impliciete kennis van belang is, aldus Wildavsky (1987).

De vierde stijl is te omschrijven als *participatieve beleidsanalyse*. Voorstanders hiervan betogen dat vooral wetenschappers en professionele belangenbehartigers beleidsdiscussies domineren, zoals over gentehnologie. Leken en burgers worden zo eenvoudig buitengesloten. Dat kan het debat negatief beïnvloeden. De beleidsanalist kan een faciliterende rol vervullen door in het debat openheid en gelijkwaardigheid te bevorderen (Mayer 1997; Dryzek 1990; Grin, Van de Graaf en Hoppe 1997; Fischer 2000).

In de *processtijl* wordt er rekening mee gehouden dat actoren zich strategisch opstellen, gericht op het verdedigen van belangen en het maximaliseren van eigen doelen. Kennis kan deel

uitmaken van dit interactieve 'spel'. De processtijl sluit aan op de eerdergenoemde procesmanagementbenadering. Volgens de processtijl is de kern van het bereiken van overeenstemming niet gelegen in inhoudelijke overeenstemming zonder meer, maar in belangrijke mate afhankelijk of medeafhankelijk van procedures in het omgaan met een beleidsprobleem (Mayer, Van Daalen en Bots, 2002). Procedurele rechtvaardigheid kan de bereidheid om in te schikken bevorderen. Een hulpmiddel is beschikbaar? Procesmanagement brengt kennis naar voren over hoe onderzoek en overleg het best vorm kunnen krijgen. Diverse betrokkenen kunnen verschillende perspectieven op een probleem hebben, perspectieven die allemaal aanspraken maken op geldingskracht. Voortdurende interactie kan tot verrijking in de dialoog leiden.

Zijn methoden ontwikkeld die bij die stijlen passen? Een overzicht van 25 jaar dat in het tijdschrift *Beleidsanalyse* verscheen, leert dat hierin aandacht is besteed aan de Delphimethode, ex-ante-evaluatiemethoden en andere methoden. Binnen de universiteiten zijn het de hoogleraren Geurts (Tilburg) en Vennix (Nijmegen) die samen en afzonderlijk hebben bijgedragen aan het verkrijgen van een gereedschapskist aan methoden en hulpmiddelen voor participatieve beleidsanalyse. Te wijzen is onder meer op groepsondersteunende systemen (Geurts et al. 1989; De Caluwé et al. 1996; Vennix 1998; Bongers 2000; Van Zanten 1996). Geurts geldt als een kenner op het gebied van gaming, simulatie, toekomstverkenningen, strategisch beleid en verandkunde. In zijn oratie gaat hij uitvoerig in op zogenoemde beleidsexercities, een vertaling van de in de VS gebruikte term *policy exercises* (Geurts 1993). Daarbij gaat het om de toepassing van methodieken die alle zijn bedoeld om een pluriform samengestelde groep van deelnemers op een kwalitatief hoogwaardige manier te laten communiceren over de toekomst. Tegelijkertijd bieden ze de mogelijkheid deelnemers te laten experimenteren met nieuw beleid in een veilige omgeving, zonder dat bijdragen onder druk staan van marktmechanismen, de beoordeling door superieuren of belangengroepen. Het bijzondere is dat dergelijke exercities met bepaalde technieken zowel te gebruiken zijn bij de overheid als bij non-profitorganisaties en zowel bij oudere als bij nieuwere vormen van beleidsontwikkeling. Geurts heeft daarbij oog voor de gevaren van methodenoptimisme.

Vanuit deze groep verschenen ook publicaties over probleemstructurering, toekomstgerichtheid in beleid en strategisch beleid (Ester, Geurts en Vermeulen 1997; Joldersma et al. 2000). Geurts trad op als promotor bij onder meer Bongers, Heyne, Mayer en de consultants (en later hoogleraren) De Caluwé en Weggeman. Vennix droeg bij aan de ontwikkeling van een participatieve onderzoeksmethodologie. Zijn oratie *Kennis: geven en nemen* (1998) handelt over de vraag hoe de beleids- en bedrijfswetenschappen van nut kunnen zijn om 'messy problems', slecht gestructureerde problemen, op te lossen. Hij ziet een belangrijke rol daarbij weggelegd voor een procesmanager of facilitator bij de toepassing van participatieve methoden. Een andere invulling voor de procesmanager dus dan die welke we tegenkwamen bij de adepten van procesmanagement.

Deze methodisch ingestelde wetenschappers hebben internationaal naam gemaakt. Tot hun verdiensten behoort het bijdragen aan de kennis op het gebied van methoden van participatieve beleidsanalyse. Deze onderzoekers opereren in een gezelschap waartoe ook Brewer en Mason en Mitroff beho(o)r(d)en, dat schrijft in geheel andere tijdschriften dan veel anderen uit de Nederlandse beleidswetenschap, zoals in *M&O*, *Gaming and Simulation*, *Journal of Policy Analysis and Management* en *Knowledge*. Er is overigens wel een link met het werk van Hoppe c.s. over probleemdefiniëring. Separatisten zijn het dus niet. Hun werk kan zich ook in de belangstelling van nationale overheidsorganisaties verheugen; ze treden incidenteel dan ook in opdracht op als facilitator.

Argumenteren, debat, discoursen

In Nederland hebben zich meer recent de argumentatieve stijl en debatanalyses enigszins ontwikkeld. Hier liggen nog kansen. Pröpper was een voorloper met zijn analyses van argumentaties in beleid. Hajer hield een pleidooi voor de verhalende aanpak, evenals Abma. Zijn daar inmiddels ook andere voorbeelden van die losstaan van de genoemde centra? Hier komen Wageningen en Nijmegen in beeld. Aarts en Te Molder hebben zich beziggehouden met het vaststellen van discoursen over natuuren Frouws (Wageningen) en Goverde (Nijmegen/Wageningen) formuleerden discoursen over plattelandontwikkeling. Ook valt te wijzen op de dissertaties van Dicke (Nijmegen), die discoursen op het gebied van watermanagement in kaart bracht, Zwanikken over 'ruimte als voorraad' en Tennekes (UT) over ontwikkelingsbeleid. En we zagen Van Latesteijns analyse van de Zuidvleugel in de Randstad (Korsten en Leers 2005).

Is discoursanalyse louter positief te zien? Er bestaat bij het Ruimtelijk Planbureau wel ruimte voor dergelijke analyses. Tennekes werkt bij het RPB terwijl Dicke inmiddels verbonden is aan de WRR. Discoursanalyse werkt versterkend op de reflexiviteit van overheidshandelen maar heeft als beperking dat er over het algemeen geen handelingsstrategieën uit voortkomen (Korsten en Leers 2005: 158).

Neo-institutionalisme en beleid

52 Eén benadering is tot nu toe niet genoemd, terwijl die juist in de onderzoeksschool op het gebied van bestuurskunde, de NOB, een grote rol speelde: de neo-institutionele benadering. Hendriks geldt met zijn dissertatie als een representant van deze benadering. Automobilititeit was zijn studiegebied. Automobilititeit is een praktisch ontembaar vraagstuk. In de dissertatie *Beleid, cultuur en instituties* (1996) ging Hendriks na hoe twee stedelijke gemeentebesturen, die van Birmingham en München, na 1945 hiermee omgingen. Hij vraagt zich niet af of sturing van de samenleving mogelijk is, maar hoe de keuzen die gemaakt zijn, kunnen worden verklaard. Bij die keuzen ging het om de manier van omgaan met bereikbaarheid versus leefbaarheid, doorstroming versus overlast en dynamiek versus duurzaamheid. In feite is ook een onderliggend waardenvraagstuk aan de orde: substantiële versus functionele waarden. Waar komt nu dat institutionele om de hoek kijken? Deze benadering, die we kennen uit onder meer het werk van March en Olsen (1989), maar ook al van oudere sociologen, zoekt de verklaring van bestuurlijke keuzen niet in de vraag welke machten en krachten op de agendering en beleidsvoorbereiding een stempel konden drukken, maar kijkt naar organen, regels en gewoonten, en daarnaast naar situationele factoren. Instituties hebben invloed op een beleidscultureel regime, wat een melange kan zijn van concurrerende beleidsculturen, aldus deze onderzoeker. Waar zijn die beleidsculturen dan weer van afhankelijk en hoe werken ze door? Hendriks (1996: 111) ziet twee soorten invloed: een vormende invloed (de instituties dragen bij aan de cultivering van hoe gedacht is en welke normatieve oriëntaties in het beleidsproces naar voren komen) en een faciliterende of beperkende invloed (de instituties omvatten regels, afhankelijkheden, barrières die doorwerken in de articulatie en aggregatie van beleidsculturen). Deze auteur ziet in beide casussen een bevestiging van de betekenis van instituties voor de bestuurlijke aanpak van automobilisme in beide steden. Met de kennis van de werking van instituties lost men het sturingsvraagstuk niet geheel op, want ook situationele factoren spelen een rol.

Deze institutionele benadering is niet zonder betekenis (Snellen 1999: 61; Ter Bogt 1994; Steunenberg en Van Vugt 1997; Czada, Héritier en Keman 1998; Steunenberg 2001). Meerdere auteurs hebben zich hiermee beziggehouden en er is ook over geschreven in het tijdschrift *Beleidswetenschap*. Het NOB-onderzoeksprogramma is bovendien extern positief beoordeeld.

Maar van een grote impuls voor de nationale beleidswetenschappelijke ontwikkeling lijkt ons voorsnog geen sprake. Geen van de leidende beleidswetenschappers heeft de neo-institutionele benadering als enige benadering en als programmatische basis volop omarmd.

5 Balans

In het voorgaande konden niet alle belangrijke bijdragen van individuele wetenschappers of kleinere groepen genoemd worden. In die zin is onze bijdrage beperkt. We wijzen erop dat sommigen wel volop publiceerden en inspireerden.⁸ We betrekken hun bijdragen daarom bij onze beoordeling.

De vraag is of de voortgang in de beleidswetenschap ook leidde tot vooruitgang. Die beoordeling vraagt om criteria. De groei en accumulatie van een kennisdomein (*body of knowledge*) is in de vooruitgangsdiscussie een gebruikelijke term (Glasbergen 1988; Twaalfhoven 1999). Heel eenvoudig is de vaststelling van vooruitgang niet. We menen echter dat inderdaad sprake is van enige vooruitgang en zeker niet van achteruitgang. Daarvoor zien we de volgende indicaties op het vlak van kwantiteit en kwaliteit.

- a. In de periode 1985-1995 werden al ruim 500 beleidswetenschappelijke artikelen in 5 Nederlandse tijdschriften geteld (Bressers en Aalbers 1996). Het valt ons op hoe omvangrijk het geheel van publicaties in de vorm van proefschriften, bundels, artikelen en oraties de afgelopen 25 jaar is geweest.⁹
- b. Alle genoemde onderzoeksprogramma's resulteerden in een aantal proefschriften op het vlak van beleid. Daarvan zijn voorbeelden genoemd.
- c. Tal van bijdragen uit verschillende theoriegebieden vonden hun weg in buitenlandse tijdschriften zoals *Policy Sciences*, *Public Administration* en *Governance*.
- d. Nederlanders namen deel aan internationale debatten (zie onder andere Dunsire 1996; Sabatier 1999; Fischer 2003). Het gevolg van de internationale gerichtheid is de aanwezigheid van bepaalde wetenschappers in posities in internationale verenigingen en redacties. Zo was bijvoorbeeld F. Leeuw voorzitter van de Europese vereniging voor beleidsevaluatie en was W. Kickert European Forum Editor van *Public Administration*.
- e. De meeste winnaars van de Van Poelje-jaarprijs van de Vereniging voor Bestuurskunde verwierven hun prijs voor een beleidsstudie. De Van Poelje-prijs wordt sinds 1977 (vrijwel) jaarlijks toegekend voor het beste proefschrift en is inmiddels aan meer dan 25 personen toegekend. Voor een overzicht van het totaal van winnaars verwijzen we naar vroegere jaargangen van het tijdschrift *Bestuurskunde*.¹⁰ De winnaars treffen we overigens aan in verschillende programma's die genoemd zijn, zoals op het vlak van studie naar typen beleidsproblemen, beleidseffecten, beleidsinstrumenten, netwerkanalyse en configuratiemanagement.

53

Verderop zullen we deze conclusies nog nuanceren en als iets te optimistisch kwalificeren.

De analyse laat nog enkele andere conclusies toe. Ten eerste is er sprake van een toename in comparatief beleidsonderzoek (onder andere Korsten et al. 1995; Hendriks 1996; Eberg 1997; Huitema 2002). Deze trend is mede een gevolg van het publiceren in internationale tijdschriften.

Ten tweede kwamen enkele theoretische benaderingen naar voren die ons inziens geleidelijk toch minder gebracht hebben dan er aanvankelijk wel van is verwacht. We denken aan de

autopoiesetheorie, die na een beloftevolle start eerder een terugtred doormaakte. Ook de structuratietheorie van Giddens heeft hier weinig school gemaakt, reden waarom we daar geen aandacht aan hebben besteed (zie echter Jochoms 1997; Grin 2004). En we constateerden dat het procesmanagementdenken bij de bestudering van te veel beleidsproblemen, ook eenvoudige, van stal gehaald wordt. Ten onrechte.

Ten derde blijkt dat sinds haar ontstaan en groei de beleidswetenschap een andere hoofdrichting is ingeslagen. Aanvankelijk was de idee, in Wildavsky's termen, '*speaking (scientific) truth to power*'. Maar zowel de netwerkbenadering als de argumentatieve, interpretatief-deliberatieve wending staat veel meer in het teken van '*making sense together*' (Hoppe 1999).

Ten vierde, in de strijd om beleid zou de wetenschappelijke stem oorspronkelijk een geprivilegieerde plaats krijgen dankzij de beleidswetenschap. Voortschrijdend inzicht en veranderende omstandigheden hebben 'frontrunners' in de beleidswetenschap ertoe gebracht de stem van de wetenschap minder te beklemtonen. Of anders gezegd: om wetenschap, belanghebbenden, doelgroepen, ambtelijke beleidsmakers en politici meer in dialoog en gezamenlijke verantwoordelijkheid beleid te laten maken. De vraag die vervolgens rijst is of de beleidswetenschap zelf daarin dan nog een rol speelt.

54 Ten vijfde wordt duidelijk dat zich sinds de vaststelling dat het bij beleid in de kern gaat om het voldoen aan vier beoordelingscriteria – namelijk rechtmatigheid, effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid – er steeds meer beoordelingscriteria voor beleid bij zijn gekomen. Er is inmiddels sprake van beginselen van behoorlijk bestuur, van behoorlijke behandeling (ombudsmancriteria), van behoorlijke regelgeving, van behoorlijk visiteren, van behoorlijke bestuurskracht, maar ook van onder meer de noodzaak van rechtvaardigheid, rekenschap en verantwoording, rentmeesterschap, responsiviteit, transparantie en proportionaliteit (ook Snellen 1996). De Algemene Rekenkamer heeft zelfs een normenbank ontwikkeld om de weg niet kwijt te raken. Dit is weer aanleiding geweest om op zoek te gaan naar een indikking. Hemerijck doet de suggestie na te gaan: mag het, hoort het, past het, werkt het? (Bekkers en Ringeling 2003).

Ten zesde, de geïnformeerde lezer kan zich afvragen wie in de voetsporen getreden is van onderzoek naar bijvoorbeeld beleidsimplementatie, stijlen van uitvoerders en beleidsvrijheid zoals uitgevoerd door Ringeling, Knecht, Ekkers, Aalders en Terpstra (Derksen en Korsten 1986). Of is het van de kaart verdwenen? Dit onderzoek is inderdaad wel voortgezet, maar men moet over een kennersoog beschikken om het waar te nemen. We verwijzen naar onderzoek van Wiering (1999) over handhaving van mestwetgeving en van Haverland (1999) naar verpakkingsafvalregimes in drie landen (Bakker en Van Waarden 1999) en de internationale overzichtsstudie over beleidsimplementatie van Hill en de Nederlandse beleidswetenschapper Hupe (Hill en Hupe 2002).

6 Beleidswetenschap in de overgang naar een risico- en kennissamenleving

De omstandigheden waaronder de beleidswetenschap aan het begin van de 21^{ste} eeuw moet opereren, is radicaal verschillend van die van het midden van de 20^{ste} eeuw. Toen onbetwifelbaar geloof in de ene objectieve wetenschap, thans een nog slechts wankel geloof in de vaak met onzekerheden bezette en elkaar tegensprekende kennispakketten uit de vele velden van wetenschappelijke kennisproductie. Toen groot optimisme over de rationaliserende rol van wetenschap in de politiek, thans tekenen van een door politiek soms misbruikte wetenschap, die

politici als *'hired gun'* de *'argumentatieve ammunitie'* of *'usable knowledge'* verschaft om al ingenomen politieke standpunten te legitimeren. Toen een heilig geloof in vooruitgang, maakbaarheid of stuurbaarheid van de samenleving door overheidsinterventie, thans een terugtred van de overheid, wantrouwen in staatsinterventie en bureaucratie en herlevend geloof in het *'zelfsturend vermogen'* van de markt of het maatschappelijke middenveld, soms zelfs herlevend geloof in blinde evolutie en discontinuïteiten in maatschappelijke ontwikkelingen. Kortom, de voedingsbodem voor een beleidswetenschap is minder gunstig dan toen en in elk geval anders. Hier willen we slechts kort een aantal trends in megabeleid en metabeleid aanstippen, alsmede ingaan op de rol van de beleidswetenschap aan de universiteit.

De megabeleidstrends waarop we de aandacht willen vestigen, zijn te vatten in twee kernbegrippen: *'risicosamenleving'* en *'kenniseconomie'* of *'kennissamenleving'*.

Risicosamenleving en kenniseconomie

Het begrip *'risicosamenleving'* is een succesvolle poging om, vanuit macrosociologisch perspectief, de gemoedstoestand te kenschetsen van grote delen van de bevolking in de transitie naar een latere, nog niet uitgekristalliseerde fase van moderniteit. Het overgeorganiseerde karakter van een gesloten moderniteit leidde tot een nieuwe crisis in '1968' en de nasleep ervan. Uit naam van het ideaal van een herwonnen persoonlijke autonomie wordt de gesloten moderniteit opengemaakt. In de economische sfeer ervaren mensen globalisering en het doorbreken van geijkte patronen van werken en consumeren; in de sfeer van politiek en bestuur krijgen ze te maken met het verlies van een legitimerend machtscentrum (de staat) dat voldoende kennis en beleidskracht heeft om de rest van de samenleving te sturen; en in de sfeer van kennis en wetenschap raken 'leken' beangstigd door de risico's van grootschalige technologie, en wetenschappers zelf lopen aan tegen een crisis in de *'representatie'* van de samenleving, die gesymboliseerd wordt door de uiteenlopende waarderingen voor postmoderne epistemologie, die *'grote verhalen'*, objectiviteit en wetmatige regelmaat verwerpt ten gunste van onbepaaldheid, verschillen, uniekheid en discontinuïteit. In de laatste decennia van de 20^{ste} eeuw voelen velen zich overspoeld door onzekerheden en risico's. Dit leidt sommigen ertoe te spreken van een *'eind aan de moderniteit'* en een *'risicosamenleving'*.

In de transitie van moderniteit naar risicosamenleving is er ook een groeiend bewustzijn dat de economische basis van de samenleving verandert van industrieel naar postindustrieel. Niet langer worden uitsluitend monetair kapitaal en fysieke arbeid erkend als belangrijke productiefactoren, maar ook intellectuele activiteit verwerft die status. De waarde van kennis is niet langer (alleen) zijn betekenis voor filosofische vragen of levensvragen, maar zijn nut om dingen (beter) te kunnen doen, als middel, bezit of product (Drucker 1993). De term *'kenniseconomie'* raakt in zwang als aanduiding van een economie waarin kennis zelfs de belangrijkste productiefactor is geworden. Deze erkenning van de centrale betekenis van kennis voor economische activiteit hangt samen met de enorme groei van informatie- en communicatietechnologie, en daarmee gepaard gaande effecten op de mogelijkheden tot overdracht van informatie en data, en met vergaande repercussies voor communicatieprocessen tussen mensen. Want een kenniseconomie is meer dan een verzameling wetenschappelijke en technologische inzichten die een verzameling economische transacties doordringt. Een kenniseconomie is tegelijk een dichtgenetwerkte en interorganisationele kennissamenleving (Castells). De frequentie en intensiteit van communicatie in relationele en discursieve netwerken is tegenwoordig zo groot dat ze alleen door organisatieprocessen en organisatievaardigheden in de banen van enigszins gecoördineerd publiek handelen geleid kunnen worden.

De megabeleidstrends naar een risicosamenleving en een kenniseconomie hebben de positie van de beleidswetenschap in de 21^{ste} eeuw radicaal veranderd. In een economie en samenleving waarin (wetenschappelijke) kennisproductie een zo alles doordringende rol speelt, zijn ook belangrijke inzichten die de beleidswetenschap sinds haar ontstaan heeft opgedaan, wijdverspreid geraakt. Pelletier (2005: 238) geeft daarvan de volgende opsomming:

These include a growing awareness of: the limited ability for prediction in many sciences and policy contexts; the nature, sources and implications for policy making of scientific uncertainty and ignorance; the socially constructed nature of scientific knowledge, especially in policy contexts; the fundamental importance and socially constructed nature of problem definition; the extent and diverse ways in which science and other forms of intelligence is used, misused and distorted in policymaking; the need for multi-disciplinarity and diverse forms of knowledge for policy; the limitations and pitfalls of over-reliance on rational and technocratic approaches for policy analysis and prescription; the benefits of broader public participation in policy analysis and an increasingly sophisticated set of social technologies and governance arrangements for engaging the publics; the importance of appraisal and adaptive management as fundamental components of the policy process; the re-conceptualization of the ends and means of development and many other features of the policy process as long-recognized in the policy sciences tradition. 'Awareness' of these features is most evident in academic writings, and in the creation of entirely new academic specialties such as science and technology studies, but is not limited to those sources. It also is evident (to widely varying degrees) in the writings and practices of some government agencies, professional organizations, expert committees, as a minority voice in some academic disciplines, in communities and in the popular media.

56

In het verlengde van de verschuiving naar een kenniseconomie en -samenleving, die tegelijk meer gespist raakte op de distributie van risico's dan op de 'authoritative allocation of values' (zoals Easton politiek in de vorige eeuw nog meende te kunnen typeren), raakten politiek en economie in de ban van neoconservatieve ideeën. Wat de politieke elites hebben gepoogd, is de politiek van de welvaartsstaat opnieuw uit te vinden, maar dan langs neoconservatieve lijnen. Overal sloeg de idee aan dat de overheid overbelast was (*elefantiasis*) en dat die overbeladenheid grotendeels te wijten was aan zelfoverschatting. Dit leidde aanvankelijk tot de idee van minder en minder ambitieuze doelstellingen (Wildavsky's 'retreat on objectives') en bezuinigen. Logischerwijs betekende dit veel aandacht voor micro-implementatie en effectevaluatie en -monitoring; later leidde dit tot radicalere ideeën over de staat als kern van het probleem (en niet langer de oplossing), het terugbrengen van regeldichtheid en het doorbreken van bureaucratie en verkokering van beleid. Kortom, het ging niet langer om beleid-als-project, maar om beleid-als-beheer. Samengevat, het leidde tot de wereldwijde, ook in Nederland wijdverbreide trend van New Public Management (NPM). De kerngedachte van deze 'beweging' was dat de ambtelijke organisatie uit de tijd was en dat de klassieke bureaucratie niet meer passend is bij de ontwikkelingen zoals ze zich voordoen. Hood heeft de principes daarvan omschreven (1991). De overheid moet resultaatgericht werken en minder vasthouden aan procedures en regels. Een ondernemende geest moet over ambtenaren en bestuurders neerdalen. Wat eerst nog werd ervaren als verlies aan beleidscapaciteit, ging later over in bewuste afbraak van beleidscapaciteit met als argument dat dit meer ruimte zou geven voor zelfsturing door markt en middenveld.

Gevolg voor beleidswetenschap

Een van de gevolgen is ook dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van belangstelling voor inhoud, processen en effecten van beleid naar de vormgeving van het beleidsbestel als zodanig. Niet langer beleid, of zelfs hoofdlijnen van beleid (megabeleid), maar beleid-voor-beleid-maken (metabeleid) kwam in het centrum van de belangstelling te staan. Maar metabeleid was niet het sterkste punt van een beleidswetenschap die decennialang had geïnvesteerd in instrumentele vragen over de beleidsinhoud, het projectmanagement van beleidsprocessen en de meting van effecten van afzonderlijke beleidsprogramma's. De beweging richting meer institutionele en organisatiegerichte benaderingen van politiek, bestuur en beleid – samen te vatten in het tegelijk alles- en nietszeggende begrip 'governance' – was voor de beleidswetenschap aanvankelijk moeilijk mee te maken. Het appelleerde wel aan haar holistische pretentie, maar tegelijk ontsnapte het aan haar disciplineaanspraken als wetenschappelijk domein (maar zie Bressers en Kuks 2001).

De tussenconclusie kan zijn dat specifiek beleidswetenschappelijke inzichten door de trend richting risico- en kennissamenleving doordrongen tot ver buiten de academische kring van beleidswetenschappers, terwijl de neoconservatieve politieke wind haar meest gekoesterde inzichten in strategische beleidsvoorbereiding minder relevant voor de praktijk maakten en inzichten in implementatie en evaluatie inlijfde in de drang tot New Public Management.

Universiteiten

57

Dit brengt ons bij het derde thema in deze paragraaf: de positie van de beleidswetenschap in de universiteiten. Het uitgangspunt is dat de feitelijke positie van de universiteit in de samenleving zelf fundamenteel aan het veranderen is: in een risicosamenleving die tegelijk kennissamenleving geworden is, worstelt de wetenschap met de gevolgen van haar eigen succes. Anderhalve eeuw lang heeft *Mode-1*-wetenschap de samenleving onderricht en succesvol aangesproken op modernisering als bijna automatische toepassing, in allerlei levenssferen, van de vruchten van academische kennisproductie. Nu is de samenleving begonnen terug te spreken, met als gevolg dat de eerst gescheiden domeinen van politiek, markt, cultuur en wetenschap elkaar beginnen te doordringen (Nowotny, Scott en Gibbons 2001). Het gevolg is dat er een *Mode-2*-wetenschap aan het ontstaan is waarin contextualiserende kennisproductie én -toepassing (en niet langer universaliserende kennisproductie) in dialoog (en niet langer in lineaire kennisoverdracht) met belanghebbenden (en niet alleen met wetenschappelijke *peers*) plaatsvindt. Uitwerkingen van deze ontwikkeling ziet men bijvoorbeeld in Funtowicz' en Ravetz' idee van postnormale wetenschap, die zich in het geval van de mogelijke toepassing van onzekere kennis met grote implicaties in financiële en andere zin zou moeten bedienen van *extended peer review* (Funtowicz en Ravetz 1992); of in Etzkowitz' en Leydesdorffs (1997) idee van de driedubbele helix als aanduiding voor nieuwe relaties tussen universiteiten, industriële bedrijven en overheden. Het belangrijkste gevolg is dat het 'contract' tussen samenleving en wetenschap is veranderd van een van bijna onbeperkt vertrouwen in wetenschap naar een sterk geclausuleerd vertrouwen, zo niet wantrouwen.

Als kennis een productiefactor naast andere is geworden, dan zal het ook zo behandeld worden: het moet (snel) geld en welvaart opleveren, anders moet het snel gereorganiseerd worden. Reorganisaties zijn op universiteiten dan ook aan de orde van de dag, waarbij het steeds gaat om doorbreking van traditionele disciplinaire scheidslijnen als organisatiebasis voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Steeds poogt men nieuwe combinaties te vinden die maatschappelijk aanspreken. Bij dit alles moet ook nog bedacht worden dat de informatie- en communicatietechnologie, aanvankelijk ontwikkeld ten dienste van defensie en wetenschap, de wetenschapsbeoefening vergaand geglobaliseerd en geïnternationaliseerd heeft. Dit weerspiegelt

zich in de paradoxale trend dat publicatie- en uitgeversstrategieën zich, ondanks toepassingsgerichte contextualisering van kennisproductie, meer dan ooit richten op internationale markten. Het Engels was al de lingua franca van het wetenschappelijk onderzoek; het is hard bezig dat ook te worden voor het wetenschappelijk onderwijs.

De implicaties van Mode-2-wetenschap voor de beleidswetenschap zijn diepgaand. Aanvankelijk had beleidswetenschap het tij mee en kapitaliseerde op de dorst naar wetenschappelijke kennis van een samenleving in reconstructie na de Tweede Wereldoorlog. Misschien was beleidswetenschap wel een van de eerste wetenschapsvelden die in onderzoek en beleidsanalytische praktijk met het 'terugpraten' door de samenleving werd geconfronteerd. Immers, dat lineaire kennisoverdracht niet werkte als basismodel voor de invoer en disseminatie van wetenschappelijke kennis in beleidsprocessen, was de belangrijkste uitkomst van de kennisgebruikstudies van de late jaren zeventig en vroege jaren tachtig van de vorige eeuw (Weiss 1979; Korsten 1983). In de later ontwikkelde en gepraktiseerde modellen van wederzijds grenzenwerk tussen wetenschap, beleid en samenleving is de leidende onderzoeksrol van de beleidswetenschap al goeddeels verdwenen. Alle wetenschapsvelden kregen er immers meer en meer belang bij het 'terugpraten' van de samenleving in goede banen te leiden, dat wil zeggen hun nieuwe kennis af te kunnen zetten en er gunstige financieringsvoorwaarden voor terug te krijgen. Kennisgebruik werd kennisvalorisatie, en dat is natuurlijk geen exclusieve zaak voor beleidswetenschap.

58

Opleidingen

Meer specifiek Nederlands is de opname van beleidswetenschap in de bestuurskunde. De oprichting van bestuurskunde als aparte interdiscipline aan Nederlandse universiteiten sinds 1976 is zelf natuurlijk uitdrukking van alle omschreven ontwikkelingen: een praktische behoefte van de Nederlandse staat werd vertaald in ruimte voor daarop toegesneden opleidingen en onderzoeksprogramma's aan de universiteiten. Ook hier had beleidswetenschap ogenschijnlijk de wind mee. 'Beleid' was een belangrijk topic en integrerend perspectief voor de nog jonge bestuurskunde. Maar na de snelle wending in onderzoek richting neo-institutionalisme en *governance* verloor 'beleid' althans in opleidingen geleidelijk aan integrerend perspectief (Steunenberg en Van Vught 1997; Van Heffen et al. 2000).¹¹ Voorts werd de academische plaats van de bestuurskunde versterkt door een duidelijke professionaliseringsbeweging met bijbehorend tijdschrift (Vereniging voor Bestuurskunde) en later ook de opleiding tot managementtrainee door de NSOB (Den Haag). Waarbij opgemerkt moet worden dat dit deels te wijten is aan de beleidswetenschappers onder de bestuurskundigen zelf, die zich – in navolging van het merendeel van hun Amerikaanse collegae – mogelijk iets te veel richtten op de instrumentele kant en procesmanagementkant van beleid. De strategisch-inhoudelijke en meer politieke beleidsinhoudelijke vraagstukken (megabeleid), alsmede organisatorische en institutionele vraagstukken van de inrichting van een kritische maar vruchtbare beleidsgenererende capaciteit voor overheden (metabeleid), bleven veel te lang onderbelicht. Deze kanten van de beleidswetenschap ontbeerden bovendien de steun van een duidelijke trend tot verdere professionalisering van beleidswerk (Hoppe en Jeliaskova 2006; zie ook de recente poging van Van Hoesel (2005) om beleidsonderzoek als professie neer te zetten).

Omstandigheden

Daarbij gelden wel verzachtende omstandigheden. Inzake beleidsinhoud zit een generieke (niet: beleidsveldspecifieke) beleidswetenschap altijd in een moeilijke hoek. Zij wil immers het generaliseerbare element peuren uit onderzoek naar inhoud, processen en effecten van een beleid dat, in zijn concreetheid als onderzoeksobject, ook altijd beleidsveldspecifiek is. Ook wat betreft zijn financierings- en toepassingsvoorwaarden is generiek beleidswetenschappelijk onderzoek toch altijd gebonden aan beleidsveldspecifieke krachten. In een tijdperk waarin universitair onderzoek zich meer en meer via de derde geldstroom moet financieren, zeker in een toepassingsgericht vakgebied als de bestuurskunde, wordt het generieke element gemakkelijk helemaal verdrongen door het specifieke.¹² We zien dan ook dat in Nederland beleidswetenschappers met aanvankelijk generieke interesses zich meer en meer zijn gaan specialiseren in een bepaalde specifieke beleidsmaterie: milieu, duurzaamheid, veiligheid, informatietechnologie, *technology assessment*, enzovoort. Ook zien we dat generieke beleidswetenschappers zich nog verder verbreden tot verdedigers van de grondslagen van (Nederlandse) bestuurskunde.¹³ Ten slotte ontwaren we eenzelfde trend in de poging van universiteitsbestuurders om, al dan niet binnen de bestuurskunde, opleidingen met een zwaar beleidselement op te tuigen als beleidsveldspecifieke specialisatie. Milieu, communicatie, emancipatie, informatietechnologie, infrastructuur en ruimtelijke ordening, maar ook gezondheidszorg mogen hier als voorbeeld gelden.¹⁴

59

Beleidswetenschap

Al met al, de aanvankelijk zo voor de hand liggende aanwezigheid van de beleidswetenschap binnen de bestuurskunde heeft er uiteindelijk toe geleid dat de identiteit van beleidswetenschap en beleidswetenschappers ondergeschikt raakte aan die van de bestuurskunde in het algemeen en naar studentenaantallen en rendement strevende universiteitsbestuurders. Beleidswetenschap werd als vakgebied binnen opleidingen teruggedrongen en dat werkt weer negatief door in aantallen medewerkers, de omvang van onderzoek en het aantal publicisten. Voor een blad als *Beleidswetenschap* betekende dit dat er een veel kleinere nieuwe generatie beleidswetenschappers klaarstond, die het blad blijvend voedden met verslagen van goed beleidswetenschappelijk onderzoek.

7 Toekomst van de beleidswetenschap

Twee scenario's en hoofdlijnen van een onderzoeksagenda

We zagen hoe de opkomst van een risicosamenleving die tegelijk kennisamenleving is of wil worden, de uitgangspositie van de beleidswetenschap radicaal veranderde. De basisgedachte van de beleidswetenschap – verwerf meer kennis-van-beleid met het oog op meer en betere kennis-in-beleid – kan niet meer gerealiseerd worden door Mode-1-wetenschap beter over het voetlicht te brengen bij beleidsmakers. Mode-2-wetenschap betekent vooral een enorme convergentie tussen wetenschapsvelden onderling en in hun verwevenheid of co-evolutie met maatschappelijke ontwikkelingen. Tal van inzichten en noties die beleidswetenschappers geneigd zijn te zien als vruchten van hun wetenschapsbeoefening in verleden en heden, staan in de belangstelling van en worden toegepast door collega-wetenschappers (en niet alleen bestuurskundigen) en ook door een toenemend aantal praktijkgemeenschappen. Daarmee wil niet gezegd zijn dat relevante

beleidswetenschappelijke inzichten allemaal met veel vrucht en in voldoende mate worden gepraktiseerd. Wel dat er sprake is van aanzienlijke convergentie in het denken en doen van beleidswetenschappers, talloze andere wetenschappers en sommige kringen van reflectieve praktijkmensen (Pielke 2005). Deze grote convergentie maakt ons inzien in elk geval één door sommigen gewenst scenario (Radin 2000; Pielke 2005; in Nederland onder meer Van Hoesel 2005) zeer onwaarschijnlijk: verdergaande *professionalisering van beleidswerk*. De redenen zijn duidelijk:

1. De professionaliseringstrend, althans in Nederland, is al opgeëist door de bestuurskundigen, waarin de beleidswetenschappers en beleidskundigen geacht worden op te gaan.
2. Er zijn te veel wetenschappers uit andere disciplines die inmiddels soortgelijke ideeën ontwikkeld hebben en toepassen om er geloofwaardig een beleidswetenschappelijke kennisclaim op te drukken.
3. Het wantrouwen in experts, en dan vooral experts in de publieke sfeer, onder politici en burgers zal een traditioneel, centralistisch professionaliseringsmodel voor beleidswerk in de weg staan (Hoppe en Jeliaskova 2006).

60 Dat laat nog ruimte voor twee andere scenario's. Het ene is dat beleidswetenschap, achteraf gezien, slechts een *historische voetnoot* blijkt te zijn geweest in de bredere ontwikkeling van een Mode- wetenschap. Alle meer dan twintig kennisgebieden die Dror al opsomde in zijn *Public Policymaking Reexamined* (1968, Appendix C) zullen zich, los van elkaar, blijven storten op problemen van een Mode-2-wetenschap die noodzakelijkerwijs deels actorgerichte interventiewetenschap (Van Doorn 1989) moet zijn of worden. Maar enige pretentie van een overkoepelend perspectief of kennisfonds zal niet meer bestaan. Net als de idee van één, alle wetenschappen overkoepelende en samenbrengende systeemleer, zal beleidswetenschap(en) worden bijgezet in de rij mooie, verheffende maar onuitvoerbare idealen uit de laatste modernistische periode van Mode-1-wetenschapsbeoefening.

Maar een derde scenario is nog wel denkbaar, namelijk beleidswetenschap als een *gedistribueerd netwerkmodel voor beleidsinnovatie* (Schön 1973; Pelletier 2005: 240):

Under this alternative, the objective would be to expand the number of academic 'policy' departments or programs that have at least one policy scientist on their faculty, and to have an even larger number of specialized departments or programs with at least one policy science-oriented faculty member (e.g., in natural resources, environment, science and technology studies, engineering, public health, etc.). These policy scientists could continue to live dual lives if necessary, as many of the current policy scientists do, and derive professional, intellectual and personal support from a society for the policy sciences and/or other structures as at present. Although leading dual lives in this context may not be optimal, the existence of multiple and conflicting roles and identities is a defining feature of modern life, including in many professions, and by itself is not a sign of unsustainability. (...)The distributed model is more dispersed, intellectually isolating (outside of networking activities with policy scientists from other institutions) and highly dependent on the personal commitments and perseverance of individual policy scientists. It may be more feasible to create (since no one department must dedicate multiple faculty lines for policy scientists); more expandable (if, as Pielke suggests, current trends cause increasing numbers of specialized departments and programs to seek a faculty with this orientation); and more sustainable (since the policy sciences tradition would not be dependent on a small number of training centers). In short,

the distributed model could exploit many of the advantages of other distributed systems (redundancy, adaptability, expandability, resilience) but would still need to solve problems related to communication, fragmentation, identity and collective action.

Drie thema's

Maar om levensvatbaar te zijn, vereist dit wel dat zij die zich tot de beleidswetenschappelijke epistemische gemeenschap blijven rekenen, doordrongen moeten zijn van een gedeelde agenda van thema's voor onderzoek en praktijkreflectie. Drie zulke thema's dringen zich op:

1. Studie van de mogelijke rol en functie van '*beleidswetenschap(pen)*' onder condities van een kenniseconomie en een kennis- of risicosamenleving (bijvoorbeeld Rooney et al. 2003). In de publieke discussie is er enige consensus te ontdekken over de wenselijkheid om te werken in de richting van een in maatschappelijk, economisch, ruimtelijk en ecologisch opzicht meer houdbare samenleving (*sustainable society*). Bovendien is men het erover eens dat zo'n samenleving intelligenter om moet gaan met kennis en capaciteiten van mensen dan in de hedendaagse, laatmoderne risicosamenleving. Met andere woorden, we willen opschuiven in de richting van een kenniseconomie of een kennissamenleving waarin de verbetering van levenskwaliteit kennisintensief zal zijn. Maar, paradoxaalwijs, wanneer regeringen of de EU spreken over een meer competitieve economie, of meer algemeen, over creatiever beleid, maken ze gebruik van ouderwets industrie- en R&D-gerelateerde taal. Het discours over de kenniseconomie en de kennissamenleving zelf is routinematig, saai, weinig creatief, te instrumenteel, antisociaal, ja zelfs anti-intellectueel. Kennisvalorisatie is de nieuwste modeterm voor platte commercialisering en vermarkting van kennis. We schijnen gevangen te zitten in de belachelijke situatie dat beleidsmakers geen flauw benul hebben van wat kennis is en hoe kennis in de samenleving functioneert (Rooney et al. 2003: xii). In deze situatie is er behoefte aan beleidsstudies en beleidsanalyse die geschikt is voor een kennissamenleving. Er moet dringend een solide basis voor conceptuele systemen en analytische methoden ontworpen worden die bruikbaar is voor beleidsprofessionals die geïnteresseerd zijn in de bevordering van een echte kennissamenleving en kenniseconomie. Alleen zo kunnen we op kennis gebaseerd beleid ontwikkelen dat op verstandige wijze wordt geïnformeerd door begrippen, theoretische modellen en analysevormen die gevoelig zijn voor de aard van kennis en kennisomgevingen.
2. Bezinning en bestudering van *vormen van langetermijnbeleidsdynamiek*. Een tweede onderzoekstaak is om meer inzicht te verwerven in wat, onder condities van governance, verandering teweegbrengt in beleidsinhouden, administratieve en organisatorische routines en in beleidsregimes als geheel. Welke typen verandering bestaan er eigenlijk? Is het voldoende om als vanouds te onderscheiden tussen incrementele en non-incrementele verandering, tussen routinematige aanpassing en innovatieve veranderingen? Co-evolveert de verandering van beleidsinhoud, hele pakketten van beleid of beleidsregimes met andere soorten maatschappelijke verandering? Zulk onderzoek blijft noodzakelijk om te begrijpen hoe, nu iedereen begrijpt dat 'sturing' onmogelijk is, *beleidsmoduleren* in de richting van gewenste veranderingen toch mogelijk blijft; ofwel wat het betekent om werkelijk te leren – een wezenlijk belangrijke claim in de overgang van instrumenteel-substantiële naar een meer procedureel-fallibilistische rationaliteit in collectief handelen. Indien governancenetwerken deels gedefinieerd worden door hun verbeterde toepassing van fallibilistische rationaliteit, moeten beleidsstudies een hoop energie en creativiteit steken in empirisch onderzoek naar daadwerkelijk optredende leerstrategieën. 'Beleidsleren' is een sterk overgetheoretiseerd en

61

te weinig empirisch onderzocht begrip. We hebben nog steeds veel te weinig inzicht in bestaande leerstrategieën om tegen aanvaardbare kosten van ervaring te leren (maar zie De Vries in dit nummer). In dit verband is ook doorgaande bezinning nodig op de (on)mogelijkheden om de traditionele (en niet werkelijk vervangbare) representatieve democratie te voorzien van nieuwe discursieve ruimten voor authentieke, lerende deliberatie over gedeelde belangen en problemen (Steiner et al. 2004; Van Stokkom, 2006).

3. Bezinning en bestudering van het *thema kennis en macht*. Zoals zovele op gebruik door politieke, bestuurlijke, economische en sociale elites gerichte wetenschappen hebben bestuurskunde en beleidswetenschap de woorden 'politieke macht' en 'politieke invloed' zo goed als uit hun vocabulair geschrapt. Dat maakt die wetenschappen niet alleen maatschappelijk minder relevant (Flyvbjerg 1998; 2001), maar omzeilt ook het heikele inzicht dat kennis niet alleen macht betekent, maar dat ook het omgekeerde waar is: macht is kennis, macht definieert wat kennis is. In elk geval is het onjuist gebleken om te denken dat nieuwe kennis slechts kan leiden tot bevrijding, emancipatie en welvaarts- en welzijnsvermeerdering. Kennis kan evenzeer leiden tot nieuwe vormen van sociale controle (de auditgolf, de normaliseringsgolf door toetsen in het onderwijs, de benchmarkgolf) en machtsontplooiing. Juist omdat begrippen als kennissamenleving, kenniseconomie, leren, innovatie en wat dies meer zij in beginsel alleen maar positieve connotaties dragen, is een focus op ongelijke verdeling van macht en invloed wezenlijk.

62

Sterker, het is misschien de essentie van beleidsstudies. Immers, het woord 'beleid' draagt twee betekenissen in zich: 'be-leider' als de machtige, invloedrijke stuurder of aandrijver van maatschappelijke krachten en mensenmassa's; en 'beleid' in de betekenis van wijsheid, prudentie en weloverwogenheid (Van de Graaf en Hoppe 1989). Politiek en bestuurlijk leiderschap is tegenwoordig een belangrijk onderzoeksthema, maar of en hoe de macht en invloed van leiders zich verbindt met wijsheid en prudentie, is niet alleen voor beleidsstudies de meer wezenlijke vraag.

Noten

- 1 Deze bestond uit Hoogerwerf (voorzitter), Van den Heuvel, Hoppe, Korsten, Maarse en Snellen.
- 2 Paradoxaalwijs zou de opleving van de sociale wetenschappen toen niet meer stoelen op pragmatisme, maar op het opkomende behaviorisme en later kritisch-rationalisme. Pas in de jaren negentig van de vorige eeuw zou het pragmatisme de Amerikaanse sociale wetenschap weer gaan beïnvloeden.
- 3 Typerend is dat Lasswell het disciplineoverstijgende karakter aanduidt met het zelfstandig naamwoord *policy science(s)* (in meervoud), maar daarbij steeds werkwoordsvormen in het enkelvoud kiest.
- 4 In Nederland hebben Delftse beleidswetenschappers als Goemans en Thissen zich georiënteerd op de APPAM.
- 5 Niet iedereen, zie bijvoorbeeld Dunn (2004) en Hoppe et al. (1998; 3^{de} druk 2004).
- 6 Pesch komt in zijn recente proefschrift tot de conclusie dat het moderne governanceperspectief theoretisch en conceptueel al in Dahl en Lindblom (1953), *Politics, Economic and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, zijn meest geavanceerde expressie vindt. Zie ook de nadruk op maatschappelijke zelfsturing in Lindbloms latere meesterwerk, *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society* (1990).
- 7 Iets wat onmiddellijk werd bestreden door de toenmalige redactievoorzitter van *Beleidswetenschap*, Michiel Herweijer.
- 8 We doelen op het werk van Fleurke (decentralisatie en lokaal beleid, regionale samenwerking), Herweijer (onder ander op het snijvlak van recht en beleid), Leeuw (beleidsevaluatie), De Vries (beleidsgeneraties, lokaal bestuur in vergelijkend perspectief), De Ridder (toezicht), Maarse (beleid in de gezondheidszorgsector), Denters (gemeentelijk beleid), Van den Heuvel (beleidsinstrumenten),

- integriteitsbeleid), Huberts (integriteitsbeleid, politie), Tops (collegeprogramma's, interactieve belevingsvorming), Van Waarden (regulering en beleidsuitvoering), Toonen (Europees bestuur), Steunenberg (Europees beleid), Korsten (beleidsdynamiek en -beëindiging, lokaal bestuur), Aardema (planning & control), Bovens (onder andere verantwoordelijkheid en verantwoording), 't Hart (leiderschap), Bemelmans-Vidéc (beoordeling van beleid), Grin (systeeminnovaties), Van Woerkum (communicatie, interactieve belevingsvorming), Rutgers (fundamenten van bestuurskunde), Glasbergen (milieubeleid), Leroy (milieubeleid) en Bekke (*civil service*). Deze aanduiding laat overigens zien dat sommigen zich met hun onderzoek of een deel daarvan niet in het hart van de beleidswetenschap bevonden of bevinden.
- 9 Weinigen bleken dit geheel overigens te kunnen overzien, zo is ons gebleken uit literatuurverwijzingen en gesprekken met vele publicisten.
 - 10 Tot de winnaars behoorden onder meer Korsten (participatie in beleid), Hirsch Ballin (recht en beleid), Hoppe (nota's), Maarse (beleidsuitvoering), Bressers (beleidsinstrumenten en effectiviteit), Kuypers (beleid), Toirkens (bezuinigingsbeleid), Pröpper (argumenten en beleidsevaluatie), 't Hart (groepsdenken in besluitvorming), Termeer (inertie en dynamiek in beleid), Hoogerwerf (overheidsbeleid in het algemeen), Zuurmond (infocratie), Van de Donk (betekenis van informatisering voor beleid en politiek), Van der Torre (politiewerk) en Huitema (milieubeleid).
 - 11 In de meest recente evaluatie van bestuurskundeopleidingen in Nederland (QANU 2005) wordt het integrerende karakter van beleid voor de bestuurskunde alleen nog genoemd als typerend voor de Twentse bacheloropleiding (p. 42).
 - 12 Als redactie van het tijdschrift *Beleidswetenschap* merkten we dit dikwijls aan de tijd en de moeite die onze auteurs moesten steken in het 'naar de achtergrond' schrijven van heel beleidsveldspecifieke kwesties en het juist 'naar de voorgrond schrijven' van de voor het tijdschrift meer relevante generiek-beleidswetenschappelijke vraagstellingen.
 - 13 Zo wijdde Snellen zijn oraties aan respectievelijk de verhouding tussen beleid en recht in het openbaar bestuur en de intellectuele grondslagen van een multidisciplinaire bestuurskunde. Ringeling wijdde een boek aan de verdediging van de publieke zaak en de leer van het openbaar bestuur tegen de import van marktprincipes en managementdenken uit de bedrijfswereld.
 - 14 Een hoogleraar beleidswetenschap aan een Nederlandse universiteit mocht onlangs nog ontdekken dat zijn functie in een nieuw facultair hooglerarenplan, zonder enig vooroverleg, was gedefinieerd tot 'hoogleraar organisatie en beleid in de gezondheidszorg'. Dit is trouwens ook een fraai voorbeeld van hoe universiteitsbestuurders tegenwoordig menen met opleidingen en posities te kunnen 'manoeuvreren' teneinde een beter 'niche' in de opleidingsmarkt te verwerven. Overigens ging de herdefiniëring niet door na protest van de betrokkene.

63

Literatuur

- Aardema, H. 2005. *Stille waarden*. Heerlen: Open Universiteit.
- Abma, T.A. 2001. Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen: de Schipholddiscussie als casus. *Beleid en Maatschappij* 28 (2): 66-80.
- Abma, T.A. en R. in 't Veld (red.). 2001. *Handboek beleidswetenschap*. Meppel: Boom.
- Alink, F. 2006. *Crisis als kans – Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Anderson, J.E. 1975. *Public Policy Making*. New York: Praeger.
- Arentsen, M. en W. Trommel (red.). 2005. *Moderniteit en overheidsbeleid*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Bakker, W. en F. van Waarden (red.). 1999. *Ruimte voor regels – Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.
- Bakker, W. en K. Yesilkagit (red.). 2005. *Publieke verantwoording*. Meppel: Boom.
- Baumgartner, F. en B.D. Jones (red.). 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beck, U. 1992. *Risk society: towards a new modernity*. Londen: Sage.
- Behn, R. 2001. *Rethinking Public Accountability*. Washington: Brookings Institution Press.
- Bekkers, V.J.J.M. 1994. *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon.
- Bekkers, V.J.J.M. 1998. *Grenzeloze overheid*. Alphen: Samsom.
- Bekkers, V.J.J.M. et al. 2004. *Doorwerking van strategische beleidsadviesgeving*. Rotterdam/Tilburg.
- Bekkers, V.J.J.M. en A. Ringeling (red.). 2003. *Vragen over beleid – Perspectieven op waardering*. Den Haag: LEMMA.

- Beus, J.W. de, en J.A.A. van Doorn (red.). 1986. *De geconstrueerde samenleving*. Meppel/Amsterdam: Boom.
- Bingham, R.D. en W.M. Bowen. 1994. 'Mainstream' Public Administration over time: a topical content analysis of Public Administration Review. *Public Administration Review* 54 (2): 204-208.
- Birkland, T.A. 2001. *An introduction to the policy process*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Blume, S. et al. 1991. Political culture and the policy orientation in Dutch social science. In *Social science and modern states: national experiences and theoretical crossroads*, red. P. Wagner et al. Cambridge: Cambridge University Press, 168-190.
- Bobrow, D. en J. Dryzek. 1987. *Policy analysis by Design*. Pittsburg: The University of Pittsburg Press.
- Bogt, H.J. ter. 1994. Verzelfstandiging van overheidsorganisaties vanuit de neo-institutionele economie. *Beleidswetenschap* 8 (3): 205-240.
- Boin, A. et al. 2005. *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge UP.
- Bongers, F.J. 2000. *Participatory Policy Analysis and Group Support Systems*. Tilburg: Van Spaendonck.
- Bovens, M.A.P. et al. (red.). 2001. *Openbaar bestuur*. Deventer: Kluwer.
- Bovens, M.A.P. en P. 't Hart. 1996. *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Books.
- Brandtsen, T., W. van de Donk en P. Kenis (red.). 2006. *Meervoudig bestuur – Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: LEMMA.
- Brasz, H.A. 1986. *Een kleine methodologie van de bestuurskunde*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Bressers, J.Th.A. 1989. *Naar een nieuwe cybernetica in de beleidswetenschap*. Enschede: UT.
- Bressers, J.Th.A. et al. (red.). 1993. *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.
- Bressers, J.Th.A. en S. Aalbers. 1996. Tien jaar artikelen in Beleidswetenschap en andere tijdschriften. *Beleidswetenschap* 10 (4): 366-376.
- Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf (red.). 1995. *Beleidsevaluatie*. Alphen: Samsom (3^e druk).
- Bressers, J.Th.A. en S.M.M. Kuks. 2001. Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. *Beleidswetenschap* 15 (1): 76-103.
- Brewer, G. en P. deLeon. 1983. *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood: The Dorsey Press.
- Brouwershaven, W. 1999. *Turbulentie en strategisch vermogen – Strategievorming bij het ministerie van Defensie*. Delft: Eburon.
- Bruijn, H. de, et al. (red.). 2004. *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Den Haag: LEMMA.
- Bruijn, H. de, en E. ten Heuvelhof. 1998. Procesmanagement. *Bestuurswetenschappen* 52 (2): 120-135.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof en M. Kuit. 1999. *Sport 7. De opkomst en ondergang van een Nederlandse sportzender*. Aristos.
- Bruijn, H. de, W. Dicke en H. van der Voort. 2003. Procesmanagement in een representatieve democratie. Spanningen en strategieën. *Beleidswetenschap* 17 (4): 320-340.
- Bruijn, J.A., de, en E.F. ten Heuvelhof. 1995. *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*. Den Haag: LEMMA.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld. 1998. *Procesmanagement*, Schoonhoven: Academic Service.
- Bruijn, J.A. de, A.F.A. Korsten et al. (red.). 1996. *Grote projecten – Besluitvorming en management*. Alphen: Samsom.
- Bruijn, J.A., de, en A.B. Ringeling. 1997. Normative notes: perspectives on networks. In *Managing complex policy networks*, red. Kickert et al. Londen: Sage, 152-165.
- Bryson, J.M. 1988. *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burstein, P. 1991. Policy domains. *Annual Review of Sociology* 17: 327-350.
- Buuren, A. van. 2006. *Competente besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Rotterdam: Erasmusuniversiteit.
- Caluwé, J. de, et al. 1996. *Gaming : organisatieverandering met spelsimulaties*. Amersfoort : Delwel.
- Commissie-Duivesteijn. 2004. *Grote projecten uivergroot – Een infrastructuur voor besluitvorming*. Den Haag.
- Commissie-Duivesteijn. 2004. *Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht*. Den Haag.
- Commissie-Havermans – Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD. 2004. *De AIVD in verandering*. Den Haag.
- Commissie-Rinnooy Kan – Visitatiecommissie landelijke publieke omroep. 2004. *Omzien naar de omroep*. Den Haag.
- Czada, R., A. Héritier en H. Keman (eds.). 1998. *Institutions and Political Order*. Amsterdam: VU Press.
- Dahl, R.A., en Ch.E. Lindblom. 1953. *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper and Row.

- Dammers, E. 2000. *Leren van de toekomst*. Delft: Eburon.
- Dekker, S., P. 't Hart en M. Rutgers. 1997. Het kloppend hart van de Bestuurskunde. *Bestuurskunde* 6 (4): 150-160.
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.). 1986. *Uitvoering van overheidsbeleid*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Donk, W. van de. 1997. *De arena in schema*. Lelystad: Vermande.
- Doorn, J.A.A. van. 1989. *Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Driessen, P. en A. de Gier. 1998. Deltawet grote rivieren. *Bestuurskunde* (2): 74-87.
- Dror, Y. 1968. *Public Policymaking Reexamined*. Scranton: Chandler.
- Drucker, P.F. 1993. *Post-capitalist society*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Dryzek, J. . 1990. *Discursive democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duivenboden, H.P.M. van. 1999. *Koppeling in uitvoering*. Delft: Eburon.
- Duivenboden, H.P.M. van, et al. (red.). 2000. *Ketenmanagement in de publieke sector*. Den Haag: LEMMA.
- Dunn, W.N. 2004. *Public policy analysis – An introduction*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Dunsire, A. 1996. Tipping the Balance: Autopoiesis and Governance. *Administration and Society* 28 (3): 299-334.
- Eberg, J. 1997. *Waste Policy and Learning – Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria*. Delft: Eburon.
- Edelenbos, J. 2000. *Proces in vorm*. Den Haag: LEMMA.
- Edwards, A. 1990. *Planning betwist*. Utrecht: Van Arkel.
- Eeten, M. van. 1999. *Dialogues of the Deaf – Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*. Delft: Eburon.
- Eeten, M. van, en M.J.W. van Twist. 1995. Besluitvorming in bedrijven: een bestuurskundige toepassing van de autopoiese-theorie. *Beleidswetenschap* (1): 40-58.
- Eijgenraam, C. et al.. 2000. *Evaluatie van infrastructuurprojecten – Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB/NEI.
- Eijnatten, F. van, et al. (red.). 2002. *Verdieping van chaosdenken*. Assen: Van Gorcum.
- Elzen, B. et al. (red.). 2004. *System Innovation and the Transition to Sustainability*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Esselbrugge, M. 2003. *Openheid en geslotenheid – Een kwestie van combineren*. Delft: Eburn.
- Esselbrugge, M. en G.R. Teisman. 1998. Publiek-privaat procesmanagement bij kluwens van reeksen infrastructuurprojecten. *Management in overheidsorganisaties*. Alphen: Samsom. C3190.
- Est, R. van. 1999. *Winds of Change. A Comparative Study of the Politics of Wind Energy Innovation in California and Denmark*. Utrecht: International Books.
- Ester, P., J. Geurts en M. Vermeulen. 1997. *De makers van de toekomst – Over nut en noodzaak van toekomstverkenningen voor beleidsonderzoek*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Etzkowitz, H. en L. Leydesdorff (red.). 1997. *Universities and the global knowledge economy. A triple helix of university-industry-government relations*. Londen en Washington: Pinter.
- Evans, K. 1996. Chaos as Opportunity: Grounding a Positive Vision of Management and Society in the New Physics, *Public Administration Review* 56 (5) Sept/Oct: 491-494.
- Ferlie, E., L. Lynn Jr en C. Pollitt (reds). 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford UP.
- Fischer, F. 1980. *Politics, values and public policy. The problem of methodology*. Boulder: Westview Press.
- Fischer, F. 1995. *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hal.
- Fischer, F. 2000. *Citizens, experts and the environment*. Durham.
- Fischer, F. 2003. *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. en J. Forester (red.). 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Flyvbjerg, B. 1998. *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: Chicago University Press.
- Flyvbjerg, B. 2001. *Making social science matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius en W. Rothengatter. 2003. *Megaprojects and Risk: an Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge UP.
- Fox, C.J. en H.T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration*. Londen: Sage.
- Frederickson, H.G. en K.B. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Frisen, P.H.A. 1989. *Bureaucratische cultuur en informatisering*. Den Haag: SDU.
- Frisen, P.H.A. 1996. *De virtuele staat*. Schoonhoven: Academic Service.

- Funtowicz, S.O. en J.R. Ravetz. 1992. Three types of Risk Assessment and the Emergence of Post-normal Science. In *Social Theories of Risk*, red. S. Krimsky en D. Golding. Westport: Preager, 251-273.
- Geul, A. 2005. *Beleidsconstructie in perspectieven*. Den Haag: LEMMA.
- Geurts, J.L.A. 1993. *Omzien naar de toekomst*. Tilburg: UvT.
- Geurts, J.L.A. et al. (red.). 1989. *Verkenningen in beleidsanalyse*. Zeist: Kerckebosch.
- Geurts, J.L.A. et al. (red.). 1998. *Gaming/Simulation for Policy Development and Organizational Change*. Tilburg: The University of Tilburg Press.
- Gier, A.A.J. de, en P.P.J. Driessen. 1998. De Deltawet grote rivieren. *RegelMaat* (3): 128-138.
- Gilting, R. 2005. *Bestuur aan banden – Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Glasbergen, P. 1988. Voortgang en vooruitgang in de bestuurskunde. *Bestuurswetenschappen* 42 (2): 86-97.
- Glasbergen, P. 2003. Beleidswetenschappelijk milieuonderzoek: profiel, kernvragen en betekenis. In *De oogst van milieu*, red. J.J. Boersema et al. Amsterdam: Boom, 250-267.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe. 1989. *Beleid en politiek*. Muiderberg: Coutinho.
- Grin, J. 2004. *De politiek van omwenteling met beleid*. Amsterdam Vossius Pers.
- Grin, J. en H. van de Graaf. 1994. Handelingstheorieën en beïnvloeding in netwerken. Ongelijksoortige rationaliteiten en congruente betekenissen. *Beleidswetenschap* 8 (4): 349-366.
- Grin, J. en H. van de Graaf. 1996. Implementation as Communicative Action. An interpretative understanding of interactions between policy actors and target groups. *Policy Sciences* 29 (4): 291-319.
- Grin, J., H. van de Graaf en R. Hoppe. 1997. *Technology assessment through interaction*. Den Haag: Rathenau, W57.
- Gunsteren, H. van. 1994. Het leervermogen van de overheid. In H. van Gunsteren, *Culturen van besturen*. Meppel: Boom, 103-122.
- Hajer, M.A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse – Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M.A. 2000. *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: UvA.
- Hajer, M.A. en H. Wagenaar (red.). 2003. *Deliberative Policy Analysis: understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hakvoort, J. en H. Klaassen. 2002. Doelstellingen in de publieke sector. Nut of noodzaak? *M&O* (6): 43-55.
- Ham, J.C. van, en J.F.M. Koppenjan. 2001. Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review* 3 (4): 1-24.
- Ham, J.C. van, en J.F.M. Koppenjan. 2002. *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur – Wenkend of wijkend perspectief?* Den Haag: LEMMA.
- Hart, P. 't. 1992. Politiek-bestuurlijke besluitvorming in Nederland: een decennium van onderzoek in beeld. *Beleidswetenschap* 6 (3): 199-228.
- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.). 1991. *Groepsdenken in het openbaar bestuur – Cruciale beslissingen in kleine groepen*. Alphen: Samsom.
- Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (red.). 1995. *Publieke besluitvorming*. Den Haag: VUGA.
- Haverland, M. 1999. *National Autonomy –European Integration and the Politics of Packaging Waste*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Hecló, H. 1976. Policy dynamics. In *The dynamics of public policy – A comparative analysis*, red. R. Rose. Beverly Hills: Sage.
- Hecló, H. 1978. *Issue networks and the executive establishment*. In *The new American political system*, red. A. King. Washington: American Enterprise Institute.
- Heffen, O. van. 1993. *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving*. Enschede: Universiteit Twente.
- Heffen, O. van. 1995. Interne besluitvormingsstructuur en het ontwerpen van beleid. *Bestuurskunde* (6): 264-274.
- Heffen, O. van, et al. (red.). 2000. *Governance in Modern Society*. Dordrecht: Kluwer Academic Publ.
- Heffen, O. van, P.J. Klak en M. de Vries (red.). 1996. *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Heffen, O. van, en M.J.W. van Twist (red.). 1993. *Beleid en wetenschap*. Alphen: Samsom.
- Hellendoorn, J.C. et al. (red.). 1998. *Gewikt en gewogen – Vijf en twintig jaar 'Beleidsanalyse'*. Den Haag: Sdu.
- Hendriks, F. en Th.A.J. Toonen (red.). 1998. *Schikken en plooiën – De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.

- Hendriks, F. 1996. *Beleid, cultuur en instituties*. Leiden: DSWO Press.
- Hendriks, F. en S. Zouridis. 1998. Beslissen over infrastructuur. *Bestuurswetenschappen* 52 (3): 150-167.
- Héritier, A. (red.). 2002. *Common Goods- Reinventing European and International governance*. Londen: Row and Littlefield.
- Hertogh, M. 1997. *Belangen bij complexe infrastructurele projecten*. Den Haag: Delwel.
- Herweijer, M. et al. (red.). 2005. *Alles in één keer goed – Juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming*. Deventer: Kluwer.
- Heuvelhof, E. ten, et al. (red.). 2001. *Capaciteitsmanagement – Beslissen over capaciteit van infrastructuur*. Den Haag: LEMMA.
- Heuvelhof, E. ten, et al. (red.). 2003. *Infrastratego – Strategisch gebonden gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*. Den Haag: LEMMA.
- Hill, M. 2005. *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson/Longman.
- Hill, M. en P. Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*. Londen: Sage.
- Hisschemöller, M. 1993. *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Hisschemöller, M. en R. Hoppe. 1996. Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy analysis and design. *Knowledge and policy: the international journal of knowledge transfer* 8 (4): 40-60.
- Hobma, F.A.M. 2000. *Rijkswegen en ruimtelijke ordening*. Delft: Eburon.
- Hoesel, P. van, F. Leeuw en J. Mevissen (red.). 2005. *Beleidsonderzoek in Nederland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Hof, J. van den. 2006. *PPS in de polder*. Utrecht: KNAG.
- Hogwood, B. en B.G. Peters. 1983. *Policy dynamics*. New York: St. Martin's Press.
- Homan, Th. 2005. *Organisatiedynamica*. Schoonhoven: Academic Service.
- Hood, C.C. 1991. A public management for all seasons. *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hoogerwerf, A. (red.). 1972. *Beleid belicht*. Alphen: Samsom.
- Hoogerwerf, A. 1977. *Effecten van overheidsbeleid* (oratie). Enschede: Universiteit Twente.
- Hoogerwerf, A. (red.). 1978. *Overheidsbeleid*. Alphen: Samsom (1^e druk).
- Hoogerwerf, A. 1984. Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting. *Bestuurswetenschappen* 38, (1): 4-23.
- Hoogerwerf, A., 1987. Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In *Handboek beleidswetenschap*, red. P. Lehning en J. Simonis. Boom: Amsterdam, 23-40.
- Hoogerwerf, A. (red.). 1992. *Het ontwerpen van beleid*. Alphen: Samsom.
- Hoogerwerf, A. 1993. *Het verval van de politiek: evenwichtsstoornissen bij blijvende dilemma's van waarden* (afscheidsrede). Enschede: Universiteit Twente.
- Hoogerwerf, A. 1995. *Politiek als evenwichtskunst: dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.). 2003. *Overheidsbeleid*. Deventer: Kluwer (7^e druk).
- Hoppe, R. 1989. *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*. Muiderberg: Coutinho.
- Hoppe, R. 1999. Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to making sense together'. *Science and Public Policy* 26 (3): 201-210.
- Hoppe, R. 2001. Stijlen in probleemdefiniëring: Culturele theorie en probleemdefiniëring. *Beleidswetenschap* 15 (2): 107-141.
- Hoppe, R. et al. 1998. *Beleidnota's die (door)werken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Hoppe, R. en M.I. Jeliaskova. 2006. How policy workers define their jobs: a Netherlands case study. In *The work of policy. An international survey*, red. H.K. Colebatch. Lanham: Lexington Books, 35-60.
- Hoppe, R. en A. Peterse. 1993. *Handling frozen fire. Political culture and risk management*. Boulder: Westview Press.
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.). 1998. *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier.
- Horst, M. van der. 2006. *Bestuurlijke spaghetti*. Amsterdam: Lenthe Publishers.
- Howlett, M. en M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford UP.
- Hufen, J. en A. Ringeling (red.). 1990. *Beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- Huitema, D. 2002. *Hazardous Decisions*. Dordrecht: Kluwer.
- Janssen, D. 1991. *Schrijven aan beleidsnota's*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Jeliaskova, M.I. en R. Hoppe, Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar. *Beleidswetenschap* 10 (2): 124-154.

- Jochoms, M.P.C.M. 1997. *Aan façades voorbij*. Delft: Eburon.
- John, P. 1998. *Analysing public policy*. Londen: Pinter.
- Joldersma, F. et al. (red.). 2000. *Strategisch management voor non-profitorganisaties – Koersbepaling, procesregie en metabesturing*. Assen: Van Gorcum.
- Jones, B.D en F.R. Baumgartner. 2005. *The politics of attention. How government prioritizes problems*. Chicago: Chicago University Press.
- Jong, M. de. 1999. *Institutional Transplantation*. Delft: Eburon.
- Kalders, P. 1998. *Besturen op termijn – Tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*. Delft: Eburon.
- Kensen, S. 1999. *Sturen op variatie*. Rotterdam: Erasmusuniversiteit.
- Kessener, B. en K. Termeer. 2006. Organiseren van diepgaand leren. Themanummer Intervenieren en veranderen, *M&O mei/augustus* (3/4): 236-251.
- Kickert, W. 1991. *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek* (oratie). Erasmus Universiteit.
- Kickert, W.J.M. 1998. *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten – Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen: Samsom.
- Kickert, W., E.H. Klijn en J. Koppenjan (red.). 1997. *Managing complex policy networks*. Londen: Sage.
- Kiel, L.D. 1994. *Managing chaos and complexity in government*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Kiel, L.D. en E. Elliott (red.). 1996. *Chaos Theory in the Social Sciences*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kingdon, J.W. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins (2^e druk 2003).
- Klaassen, H.L. 1995. *Besluitvorming in afhankelijkheid*. Delft: Eburon.
- Kleistra, Y. 2002. *Hollen of stilstaan – Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van buitenlandse Zaken*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H. 1996. *Regels en sturing in netwerken*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H. 2002. Vertrouwen en samenwerking in netwerken. *Beleidswetenschap* 16 (3): 259-280.
- Klijn, E.H. 2005. Networks and Interorganisational Management: Challenging, steering, evaluation and the Role of Public Actors in Public Management. In *The Oxford Handbook of Public Management*, red. E. Ferlie, L. Lynn Jr en C. Pollitt. Oxford: Oxford UP, 257-282.
- Klijn, E.H. et al. (red.). 2006. *Management op het grensvlak van publiek en privaat – Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. Den Haag: LEMMA.
- Klijn, E.H. en G.R. Teisman. 2000. Public-Private Partnerships: Influencing Processes and Institutional Context of Public-Private Partnerships. In *Governance in Modern Society*, red. O. van Heffen et al. Dordrecht: Kluwer Academic Publ., 329-349.
- Klok, P.-J. 1991. *Een instrumententheorie van het milieubeleid. De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*. Enschede: Universiteit Twente.
- Knaap, P. van der. 1997. *Lerende overheid, intelligent beleid*. Den Haag: Phaedrus.
- Knaap, P. van der. 1999. Prestatiegegevens en beleidsevaluatie bij de rijksoverheid: van ontwikkeling naar gebruik. *Openbare Uitgaven* 31 (5): 234-245.
- Knaap, P. van der, A. Korsten et al. (red.). 2004. *Trajectmanagement – Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Den Haag: LEMMA.
- Koppenjan, J.F.M. 1993. *Management van de beleidsvorming*. Den Haag: VUGA.
- Koppenjan, J.F.M. et al. (red.) 1987. *Beleidsvorming in Nederland. Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.). 1993. *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA.
- Koppenjan, J.F.M. en F. Joldersma. 1997. De aanleg van Rijksweg 73-Zuid – Interactief management bij de uitvoering van grote projecten. *Bestuurskunde* 6 (8): 384-394.
- Koppenjan, J.F.M. en M. Rijnveld. 1998. Beslissen over de HSL-Zuid: 'mission impossible' of proeftuin voor interactieve besluitvorming. In *Voorlichting in veldtheoretisch perspectief*, red. P. Schedler en F. Glastra. Den Haag: LEMMA, 121-148.
- Korsten, A. en P. de Goede (red.). 2006. *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Reed/Elsevier.
- Korsten, A.F.A. 1983. *Wat is goed genoeg? – Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Amsterdam: Uitgeverij Kobra.
- Korsten, A.F.A. 1985. Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid. *Bestuur* (8):12-20.
- Korsten, A.F.A. 1988. *Bestuurskunde als avontuur*. Deventer: Kluwer.
- Korsten, A.F.A. et al. (red.). 1995. *Internationaal-vergelijkend onderzoek*. Den Haag: VUGA.

- Korsten, A.F.A. 2004. Dynamisch bestuur. In *Trajectmanagement - Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, red. P. van der Knaap et al. (red.). Den Haag: LEMMA, 231-251.
- Korsten, A.F.A. 2004. Visiteren van gemeenten. *Bestuurswetenschappen* 58 (4): 305-324.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers. 2005. *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*. Den Haag: LEMMA.
- Korsten, A.F.A. en Th.A.J. Toonen (red.). 1988. *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden: Stenfort Kroese.
- Kuypers, G. 1980. *Beginnelen van beleidsontwikkeling*. Muiderberg: Coutinho.
- Lane, J.E. 1993. *The public sector – Concepts, models and approaches*. Londen: Sage.
- Lasswell, H.D. 1971. *A pre-view of policy sciences*. New York: American Elsevier.
- Lauman, E.O. en D. Knoke. 1987. *The organizational state: social choice in national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Leemans, A.F. en K. Geers. 1983. *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*. Muiderberg: Coutinho.
- Leeuw, A.C.J. de. 1984. *De wet van de bestuurlijke drukte*. Assen: Van Gorcum.
- Lehning, P.B. en J.B.D. Simonis (red.). 1987. *Handboek beleidswetenschap*. Meppel: Boom.
- Lindblom, Ch.E. 1990. *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. New Haven en Londen: Yale University Press.
- Lips, M., V.J.J.M. Bekkers en A. Zuurmond (red.). 2005. *ICT en openbaar bestuur*. Den Haag: LEMMA.
- Loeber, A. 2004. *Practical wisdom in the risk society. Methods and practices of interpretive analysis on questionsof sustainable development*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Lytard, J. 1984. *The post-modern condition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Man, H. de. 1996. Organiseren: proces, interactie en evolutie – 'The social psychology of organizing' van Karl E. Wick. *Bestuurskunde* 5 (6): 296-305.
- March, J.G. en J.P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions*. New York: The Free Press.
- Marsh, D. (red.). 1998. *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Mason, R. en I.I. Mitroff. 1981. *Challenging Strategic Planning*. New York: Wiley.
- Mayer, I. 1997. *Debating Technologies – A Methodological Contribution to the Design and Evaluation of Participatory Policy Analysis*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Mayer, I.S. en J. Geurts. 1998. De instrumentele mogelijkheden van de argumentatieve beleidsanalyse. In *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, red. R. Hoppe en A. Peterse. Den Haag: Elsevier, 187-204.
- Mayer, I.S., C. van Daalen en P. Bots. 2002. De verbeelding van de beleidsanalyse. *Beleidswetenschap* 16 (2): 95-114.
- Meegeren, P. van. 1997. *Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid*. Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen.
- Meurs, P. en T. van der Grinten. 2005. *Gemengd besturen – Besturingsvragen en trends in gezondheidszorg*. Den Haag: Sdu.
- Michael, E. 2006. *Public Policy – The Competitive Framework*. Oxford: Oxford UP.
- Mitroff, I.I. 1989. *Stakeholders of the Organizational Mind*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Moors, J.A. et al. 2004. *Kiezen voor delen? – Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscegebruik*. Den Haag: Boom/IVA.
- Muth, R. 2005. Rethinking the problem: Outcomes or sustainability? *Policy Sciences* 37: 247-253.
- Nelissen, N.J.M. en P. de Goede. 1999. Benchmarking: vergelijken en verbeteren. *Bestuurskunde* 8 (2): 54-71.
- Nelissen, N.J.M., P. de Goede en M.J.W. van Twist (red.). 2004. *Oog voor het openbaar bestuur*. Den Haag: Elsevier.
- Nelson, B. 1996. Public Policy and Administration. In *A New Handbook of Political Science*, red. R.E. Goodin en H.-D. Klingemann. Oxford: Oxford University Press, 551-592.
- Neutelings, R. 1997. *De eigenzinnige lezer. Hoe Tweede-Kamerleden en gemeenteraadsleden beleidsteksten lezen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Noordegraaf, M. 2004. *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.
- Noort, P.C. van den. 1993. *Chaostheorie en evolutie*. Delft: Eburon.
- Nowotny, H., P. Scott en M. Gibbons. 2001. *Re-thinking Science. Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Osborne, D. en T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading: Addison Wesley.
- Otten, M. 2000. *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

- Overman, E.S. 1996. The new sciences of administration: chaos and quantum theory. *Public Administration Review* 56 (5): 487-491.
- Parsons, W. 1995. *Public policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Pawson, R. en C. Klein Haarhuis. 2005. Evaluatie van complexe programma's: een theoriegestuurde aanpak. *Justitiële Verkenningen* 31 (8): 42-54.
- Pelletier, D. 2005. Sustainability of the policy sciences: alternatives and strategies. *Policy Sciences* 37: 237-245.
- Perry, J.L. (red.). 1989. *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.
- Pesch, U. 2005. *The Predicaments of Publicness*. Delft: Eburon.
- Pestman, P. 2001. *In het spoor van de Betuweroute – Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*. Amsterdam: Rozenberg Publ.
- Pestman, P. 2000. Dutch infrastructure policies in the 1990s: changing and contradicting arrangements. In *Political modernization and the environment*, red. J. van Tatenhove, B. Arts en P. Leroy. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Peters, B.G., 1996. *The policy capacity of government*. Research report no. 18, Canadian Center for Management Development.
- Pielke, R.A. 2005a. What future for the policy sciences? *Policy Sciences* 37: 209-225.
- Pielke, R.A. 2005b. What future for the policy sciences? A rejoinder to Muth, Pelletier, and Wallace. *Policy Sciences* 37: 255-258.
- Plug, P., M. van Twist en L. Geut. 2003. *Sturing van marktwerking*. Assen: Van Gorcum.
- Potman, H.P. 1993. Vernieuwing van de dijkversterkingsprocedures. *Waterschapsbelangen* (8): 267-273.
- Potman, H.P. 1995. Besluitvorming over rivierdijken. *Bestuurskunde* 4 (8): 343-352.
- Pröpfer, I.M.A.M. en D. Steenbeek. 1999. *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- QANU. 2005. *Assessment of degree programmes*. Utrecht: Public Administration.
- Radin, B. 2000. *Beyond Machiavelli: policy analysis comes of age*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Rein, M. en D. Schön. 1986. Frame-Reflective Policy Discourse. *Beleidsanalyse* (4): 4-19.
- Rein, M. en D. Schön. 1993. Reframing Policy Discourse. In *The argumentative turn in policy analysis and planning*, red. F. Fischer en J. Forrester. Durham: Duke University Press, 145-167.
- Reitsma, A.B. 2003. *Kritische succesfactoren bij visitatie en kwaliteitsverbetering van P&A opleidingen*. Heerlen: Open Universiteit.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Ringeling, A. 2004. *Het imago van de overheid*. Den Haag: Elsevier.
- Rosenthal, U. et al. (red.). 1977. *Openbaar bestuur*. Alphen: Samsom.
- Rooney, D. et al. 2003. *Public Policy in Knowledge-Based Economies. Foundations and Frameworks*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Rose, R. 1989. *Ordinary people in public policy: a behavioural analysis*. Londen: Sage.
- Rosenthal, U. 1984. *Rampen, rellen, gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam/Dieren: De Bataafsche Leeuw.
- Rosenthal, U. 1988. *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*. Alphen: Samsom.
- Rosenthal, U., M. Charles en P. 't Hart (red.). 1989. *Coping with Crisis*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rutgers, M. 2004. *Grondslagen van bestuurskunde*. Bussum: Coutinho.
- Sabatier, P.A. (red.) 1999. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P.A. en H.C. Jenkins-Smith (red.). 1993. *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Schaap, L. 1997. *Op zoek naar prikkelende overheidssturing – Over autopoïese, zelfsturing en stadsprovincie*. Delft: Eburon.
- Schaap, L., M. van Twist en R.J. in 't Veld. 1990. De eigenwijze samenleving – Sturing van gesloten systemen. *Bestuur* (10): 263-267.
- Schilder, A. 2000. *Government Failures and Institutions in Public Policy Evaluation – The Case of Dutch Technology Policy*. Assen: Van Gorcum.
- Schokker, T. 1996. *Wet en informatiesysteem in de maak*. Delft: Eburon.
- Schön, D., 1973. *Beyond the Stable State*. New York: Norton.
- Schön, D. en M. Rein. 1991. Frame Analysis. In *Social sciences and modern states*, red. P. Wagner et al. (red.). Cambridge: Cambridge University Press, 262-290.

- Schön, D. en M. Rein. 1994. *Frame Reflection: towards the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Scott, J.C. 1998. *Seeing like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale UP.
- Shafritz, J.M. en A. Hyde. 1997. *Classics in Public Administration*. Fort Worth: Harcourt.
- Snellen, I.Th.M. 1984. Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf. *Bestuurswetenschappen* (6): 355-371.
- Snellen, I.Th.M. 1987. *Boeiend en geboeid*. Alphen: Samsom.
- Snellen, I.Th.M. 1996. Criteria voor de beoordeling van overheidshandelen. In *Strategie en beleid in de publieke sector*. F3010. Alphen: Samsom.
- Snellen, I.Th.M. 1997. *Benaderingen in strategieformulering*. Alphen: Samsom.
- Snellen, I.Th.M. 1998. *Bestuurskunde en modernisering*. Alphen: Samsom.
- Snellen, I.Th.M. 1999. Bestuurskunde in Nederland. *Beleid & Maatschappij* 26 (1): 52-65.
- Steiner, J. et al. 2004. *Deliberative Politics in Action. Analysing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steunenberg, B. 2001 *Institutionele verandering*. Bussum: Coutinho.
- Steunenberg, B. en F. van Vught (red.). 1997. *Political Institutions and Public Policy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publ.
- Stokkom, B. van. 2006. *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Stone, D. 1997. *Policy Paradox*. New York: Norton.
- Suurmond, G. en B. van Velthoven. 2003. Brandveiligheid in de horeca; toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein. *Justitiële Verkenningen* 29 (9): 8-30.
- Teisman, G.R. 1992. *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA (2^e druk 1995).
- Teisman, G.R. 1993. De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden. In *Beleid en wetenschap*, red. O. van Heffen en M.J.W. van Twist. Alphen: Samsom, 18-32.
- Teisman, G.R. 1995a. Publieke besluitvorming tussen co-productie en stagnatie: het spel om Zestienhoven. In *Publieke besluitvorming*, red. P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek. Den Haag: VUGA, 149-170.
- Teisman, G.R. 1995b. De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden. In *Publieke besluitvorming*, red. P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek. Den Haag: VUGA, 33-56.
- Teisman, G.R. 1995c. Het project Grensmaas. *Bestuurskunde* (8): 370-380.
- Teisman, G.R. 2000. Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78 (4): 937-957.
- Teisman, G.R. 2001. Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen. In *Handboek beleidswetenschap*, red. T. Abma en R. in 't Veld. Meppel: Boom, 302-311.
- Teisman, G.R. 2001. *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen: over management in netwerksamenlevingen*. Rotterdam: EUR.
- Teisman, G.R. en R. in 't Veld (red.). 1993. *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*. Den Haag: VUGA.
- Tennekes, J. 2005. *Wat donoren zien in good governance. Discoursanalyse van ontwikkelingsbeleid in Nederland en Duitsland*. Universiteit Twente: Kota Print.
- Termeer, C.A.J.M. 1993. *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*. Den Haag: VUGA.
- Termeer, C.A.J.M. 2006. *Vitale verschillen*. Wageningen: Landbouwuniversiteit.
- Teubner, G.C.M. 1989. *Recht als autopoietisch System*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Torenvliet, R. 1996. *Besluiten in uitvoering*. Groningen: ICS.
- Twaalfhoven, P.G.J. 1999. *The Succes of Policy Analysis Studies: An Actor Perspective*. Delft: TU Delft.
- Twist, M.J.W. 1995. *Verbale vernieuwing*. Den Haag: VUGA.
- Twist, M.J.W. 2004. Trajectmanagement en de modernisering van de overheid – Naar een bestuurskundige bewegingsleer. In *Trajectmanagement*, red. P. van der Knaap et al. Den Haag: LEMMA, 213-229.
- Twist, M.J.W. van, et al. 2003. Management van complexe projecten en processen. *Bestuurskunde* 12 (6): 241-252.
- Twist, M.J.W. van, en R. in 't Veld (red.). 1993. *Over kerndepartementen*. Den Haag: VUGA.
- Veld, R.J. in 't. 1978. *Over grenzen van bestuur*. Nijmegen: KUN.
- Veld, R.J. in 't. 1982. *Verandering en bestuur*. Nijmegen: KUN.
- Veld, R.J. in 't. 1984. *De vlucht naar Isfahan? – Over bestuur, planning en de toekomst van het hoger onderwijs*. Den Haag: VUGA.
- Veld, R.J. in 't. 1989. *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA.

- Veld, R.J. in 't. 1995. *Spelen met vuur*. Den Haag: VUGA.
- Veld, R.J. in 't. 1997. *Noorderlicht*. Den Haag: VUGA.
- Veld, R.J. in 't (red.). 1999. *Sturingswaan & ontzuivering*. Den Haag: LEMMA.
- Veld, R.J. in 't (red.). 2000. *Willens en wetens – De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*. RMNO. Den Haag: LEMMA.
- Veld, R.J. in 't. 2001. De sturingsconceptie van Paars. In *Zeven jaar Paars*, red. F. Becker et al. Amsterdam: Arbeiderspers.
- Veld, R.J. in 't (red.). 2001. *Eerherstel voor Cassandra – Een methodologische beschouwing over toekomstonderzoek voor omgevingsbeleid*. Den Haag: LEMMA.
- Veld, R.J. in 't et al. (red.). 1991. *Autopoiesis and configuration theory: New approaches tot societal steering*. Dordrecht: Kluwer Academic Publ.
- Veld, R.J. in 't, en P. van der Knaap (red.). 1994. *Dynamische bestuurskunde*. Den Haag: Phaedrus.
- Veld, R.J. in 't, en W. Kickert. 1989. *Voorbij de grenzen aan sturing*. Den Haag: VUGA.
- Vennix, J. 1998. *Kennis: geven en nemen – De rol van participatief onderzoek in organisaties*. Nijmegen: KUN.
- Vries, G.J. de. 2000. *Beleidsdynamica als sociale constructie – Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*. Delft: Eburon.
- Vries, J. de. 2006. Beleidsambtenaar kan in school of zorg aan de slag. *De Volkskrant* 26 september.
- Wallace, R.L. 2005. Orienting to the policy sciences' sustainability problem. *Policy Sciences* 37: 227-235.
- Walraven, G. 1991. *De kwaliteit van de beleidstheorie. Visies uit de beleidspraktijk*. Enschede: Universiteit Twente.
- Weggeman, J. 2003. *Controversiële besluitvorming*. Den Haag: LEMMA.
- Weggeman, J. 2004. Resultaatgericht polderoverleg. *Openbaar Bestuur* aug.: 11-17.
- Weimer, D.L. en A. Vining. 2005. *Policy Analysis – concept and Practice*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Weiss, C.H. 1979. Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge* 1 (3): 381-404.
- Westerheijden, D.F. 1998. *Schuiven in de Oosterschelde*. Enschede: UT Enschede.
- Wiering, M. 1999. *Controleurs in context: handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*. Lelystad: Vermande.
- Wijnen, G. en R. Kor. 1996. *Hetmanagen van unieke opgaven*. Deventer: Kluwer.
- Wildavsky, A. 1987. *Speaking Truth to Power – The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick.
- WRR. 2006. *Lerende overheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zanten, W.P.C. van. 1996. *Technische hulpmiddelen voor groepsbesluitvorming*. Baarn: H.Nelissen/OU.
- Zanten, W.P.C. van. 1996. *Groepsbesluitvorming in management en bestuur*.
- Zijde, J. van der. 1998. *Over het managen van complexe projecten in politieke context*. Delft: Eburon.
- Zijlstra, G.J. 1979. Networks in public policy – Nuclear policy in the Netherlands. *Social Networks*: 359-389.
- Zijlstra, G.J. 1982. *The policy structure of the Dutch nuclear energy sector*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Zouridis, S. 2000. *Digitale disciplineren*. Delft: Eburon.
- Zuurmond, A. et al. (red.). 1994. *Informatisering in het openbaar bestuur*. Alphen: Samsom.
- Zuurmond, A. 1994. *De infocratie*. Den Haag: Phaedrus.