

Nicolette van Gestel en Bernhard ter Haar

INLEIDING

Anno 2023 spreken we in Nederland op tal van terreinen van een crisis. We zien de grote maatschappelijke schade van de kinderopvangtoeslagaffaire, de woningnood, de stikstofcrisis, de congestie op het elektriciteitsnet en vele andere problemen. We noemen dit allemaal crises, maar het zijn geen rampen die ons plotseling zijn overkomen. Maatschappelijke vraagstukken zoals hierboven geduid zijn vaak het gevolg van weggijken, keuzes uitstellen, schijnoplossingen of achterstallig onderhoud aan instrumenten en regelgeving. Of van beleid waarvoor te weinig geld beschikbaar werd gesteld, zodat ‘de bochten werden afgesneden’ met een ‘instrumentele uitvoering’ (Koppenjan, 2022). Dergelijke ‘crises’ zijn dus eerder manifestaties van onderliggende zwakheden in beleidssectoren, die wellicht begrepen kunnen worden door te kijken naar het functioneren van het openbaar bestuur in de pre-crisis periode (Boin & ‘t Hart 2000). Eén van de belangrijkste onderwerpen in dit functioneren van het openbaar bestuur gaat over het samenspel van beleidsontwerp en beleidsuitvoering. Dat samenspel is belangrijk, want beleid zonder uitvoering blijft een dode letter en uitvoering zonder beleid is als dolen in de mist. Het samenspel van beleidvorming en uitvoering bij maatschappelijke vraagstukken is het thema van dit hoofdstuk en het bovenstaande wekt al de suggestie dat het hiermee niet heel goed is gesteld.

In dit hoofdstuk wordt eerst de problematiek van zowel de beleidsvorming, de uitvoering als de afstemming daartussen in Nederland kritisch tegen het licht gehouden. Vanuit de bestuurskundige literatuur bespreken we vervolgens drie (groepen van) theoretische perspectieven die elk een aanvullend inzicht kunnen bieden in de relatie tussen beleidsontwerp en uitvoering en in de kloof die daartussen vaak bestaat. Het eerste perspectief vertrekt vanuit diverse *governance*-modellen voor de sturing en inrichting van het openbaar bestuur. Met het tweede perspectief gaan we dieper in op het beleidsvormingsproces. Vanuit het derde perspectief bezien we de relatie tussen beleidsontwerp en uitvoering ‘*from the bottom up*’, vanuit de

organisaties die in direct contact staan met burgers, bedrijven en maatschappelijke groeperingen. Met deze drie invalshoeken bieden we een beter begrip van de knelpunten en tevens aanknopingspunten om de relatie tussen beleid en uitvoering te verbeteren.

KNELPUNTEN IN HET SAMENSPEL VAN BELEID EN UITVOERING

De Nederlandse burgers behoren tot de gelukkigste van de wereld (Helliwell et al., 2022). Daaruit mogen we concluderen dat de samenleving als geheel ten opzichte van veel andere samenlevingen goed functioneert, hetgeen voor een deel op het conto van een openbaar bestuur valt te schrijven dat de maatschappelijke ordening redelijk heeft beheerd en beheerst. Maar dat de gemiddelde Nederlandse burger gelukkig is, levert geen garantie voor het geluk van alle burgers. Als we inzoomen op het microniveau van de Nederlandse samenleving doemen tal van problemen op. We zien dan bijvoorbeeld veel mensen die slecht kunnen lezen en schrijven. Mensen met financiële stress vanwege problematische schulden. Mensen die geen geschikte huisvesting of passend werk kunnen krijgen. Mensen met een psychische stoornis die geen adequate ondersteuning kunnen vinden. En ook boeren die buitengewoon gefrustreerd zijn over het decennialange onduidelijke overheidsbeleid ten aanzien van de veeteelt in Nederland. Dat gaat over de mensen in Nederland. Op een meer macro-schaal zien we ook een verpieterende natuur, en een ecologische voetafdruk van onze productie en consumptie die een aanzienlijke bijdrage levert aan de overschrijding van de planetaire grenzen die bepalen of de Aarde leefbaar blijft. Dit zijn allemaal onderdelen van het publieke belang, waarvan we moeten constateren dat het openbaar bestuur ze onvoldoende heeft geborgd.

In dit hoofdstuk gaan we niet zozeer in op de inhoudelijke kant van al die maatschappelijke vraagstukken, maar des te meer op de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid, en het al dan niet goede samenspel hiertussen. Het is nuttig te beklemtonen dat er ook veel goed gaat in zowel beleidsontwerp als uitvoering. Maar als we hierboven constateren dat het openbaar bestuur gebreken vertoont, moet er ergens een zwakke plek aan te wijzen zijn in dat geheel van beleidsontwerp, beleidskeuzes, en uitvoering. Misschien zijn er zelfs wel meer zwakke plekken. We lopen dat geheel van beleidsvorming en uitvoering één voor één langs.

Ontijdigheid van de beleidsformulering

We constateerden al dat veel crises niet het gevolg zijn van een schadelijke onverwachte gebeurtenis, maar van een gebrek aan erkenning van groeiende problemen en van achterstanden in beleidsvorming en uitvoering. Vijftig jaar geleden wees de Club van Rome er al op dat we ons niet moesten laten verrassen door de exponentieel groeiende effecten op de grenzen van deze planeet, als gevolg van de toename

van de menselijke consumptie. Die verrassing is toch gekomen. Op dezelfde manier is de woningnood geen plotseling probleem maar geleidelijk gegroeid, is het wegens geleidelijk vastgelopen en is er niet tijdig omgeschakeld van fossiele naar andere energiebronnen. Kennelijk moeten problemen eerst groot worden voordat in een politieke coalitie de onvermijdelijkheid van ingrijpen door alle partijen wordt ingezien. Problemen oplossen kost ook bijna altijd geld, en omdat binnen het openbaar bestuur sterk op budget wordt gestuurd, wordt vaak lang bij problemen en hun financiële consequenties weggekeken. Dat geldt niet alleen voor de politiek, dat geldt evenzeer voor de ambtelijke organisaties. Een voorbeeld zijn de beheersingsmaatregelen ter bestrijding van nationale veiligheidsrisico's. Al in 2016 werd in de analyses helder aangegeven dat een pandemie een van de grootste maatschappelijke risico's vormde (RIVM, 2016). Zowel het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) als de verantwoordelijke kabinetten hebben desondanks geen maatregelen getroffen om deze risico's preventief zo veel mogelijk te kunnen pareren. Die maatregelen zouden immers geld hebben gekost, en in de budgettaire systematiek is geen plaats voor een kosten-baten afweging voor preventieve mitigatie van maatschappelijke risico's.

Het gevolg van dit alles is dat de beleidsvorming om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken vaak pas in een crisisachtige situatie plaatsvindt. Het oplossen van een acuut probleem dat het gevolg is van achterstallig onderhoud of late erkenning is echter aanmerkelijk duurder en ingewikkelder dan regulier onderhoud of het tijdig erkennen van (aankomende) problemen, en het veroorzaakt onnodig veel maatschappelijke stress. Achtereenvolgende kabinetten zijn hiervoor vaak gewaarschuwd, bijvoorbeeld door de diverse Planbureaus (CPB, SCP, PBL), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), en de Algemene Rekenkamer (AR). Regeringsbeleid richt zich echter vaak primair op de korte termijn.

Gebrek aan concrete doelen

Het klinkt vanzelfsprekend dat beleid alleen goed en succesvol kan worden uitgevoerd als het is ontworpen vanuit een heldere doelstelling, op basis van kennis van wat wél en wat niet werkt, en getoetst op zijn uitvoerbaarheid. In diverse rapporten (Studiegroep IFV, ROB, AR) wordt uiteengezet dat het in diverse beleidsvelden juist ontbreekt aan een concrete en werkbare doelstelling. Daarvoor worden verschillende redenen aangedragen. Doelstellingen worden vaak vanuit één deelgebied geformuleerd, terwijl het maatschappelijk vraagstuk een meer integrale doelstelling vraagt. Een voorbeeld is de ambulantisering van de GGZ (Ter Haar, 2020a). Het doel vanuit het ministerie van VWS was om mensen met een psychische stoornis zo veel mogelijk in de wijk te laten leven. Dit leidde tot het reduceren van het aantal intramurale plaatsen bij de GGZ met bijbehorende bezuiniging, maar

geschiedde zonder beleid voor de benodigde huisvesting en sociale ondersteuning in de wijk. Dit partieel formuleren van doelen is een regelrecht gevaar van de versnippering van taken van het openbaar bestuur over veel partijen, zowel op rijksniveau als tussen rijk en de decentrale overheden en regio's.

Doelstellingen worden ook vaak zo vaag geformuleerd dat de uitvoerende diensten niet goed weten wat ze ermee aan moeten. Die vage doelen zijn meestal een gevolg van de politieke besluitvorming waarbij niet-gelijklopende belangen moeten worden gevangen in een compromis. In de politieke machinekamer is een grote expertise ontstaan in de productie van zodanig vage en open formuleringen dat iedereen erin kan lezen wat hem of haar het beste uitkomt. Vage formuleringen kunnen natuurlijk alleen bestaan als ze niet worden getoetst op werkzaamheid en op uitvoerbaarheid. Er wordt in het openbaar bestuur in de formulering van beleid echter zelden getoetst op '*evidence*', dus op wetenschappelijke inzichten omtrent de werkzaamheid van het voorgenomen beleid. Dat bewijs is ook niet altijd ruim voorradig. De tijdelijke parlementaire commissie Dijsselbloem concludeerde al in 2008 dat het onderwijsbeleid in de vijftien jaar daarvóór zonder *evidence* werd geformuleerd. De commissie raadde aan om bij gebrek aan voldoende wetenschappelijk inzicht op kleine schaal met experimenten te beginnen om die bewijsvoering dan in de praktijk op te bouwen. De nuttige aanbevelingen uit het rapport (Dijsselbloem 2008), die voor een veel breder domein dan het onderwijs kunnen worden toegepast, zijn echter op heel weinig plaatsen in de beleidsvorming terug te vinden.

A fortiori geldt het bovenstaande voor beleid dat tot stand komt tijdens een kabinetsformatie. Compromisvorming staat dan voorop en ondersteuning met adequate kennis is vaak beperkt. Ambtelijk worden nieuwe kabinetsperiodes inhoudelijk mager voorbereid. Departementen stellen vaak wel dikke boekwerken samen met allerlei mogelijke beleidsopties, maar vermijden daarbij heldere keuzes voor te stellen, zodat ze de politiek ook geen duiding geven van wat echt noodzakelijk en goed onderbouwd beleid is voor de komende kabinetsperiode. Zeker bij de kabinetsformatie, maar ook gaande een kabinetsperiode worden brede beleidsdoelen niet concreet gemaakt in de gewenste concrete resultaten, maar alleen geformuleerd in een beschikbaar bedrag. Departementen en bewindspersonen hebben vaak een grote vrees om afgerekend te worden op het behalen van (kwantitatief) gestelde doelen. De Algemene Rekenkamer stelt vervolgens bij herhaling dat er vaak geen verbinding te maken valt tussen de inzet van de budgettaire middelen en de gestelde doelen en bereikte resultaten. Het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV heeft echter opnieuw grote bedragen geoormerkt voor breed geformuleerde doelen, zonder duiding op welke wijze de gelden zullen worden ingezet om die doelen te bereiken.

Complexe regels

Mede als gevolg van het niet tijdig en doordacht formuleren van beleidsdoelen en deze tot uitvoering brengen, zien we op veel dossiers een grote stapeling van beleid. Als in een beleidsveld een bepaalde systematiek is ingevoerd wordt regelmatig op basis van de kinderziektes bij de uitvoering deze systematiek alweer aangepast. Ook incidenten, partiële inzichten en belangen en ideologische bevoegenheid leiden niet zelden tot aanvullingen op beleid, waarmee de regelgeving en uitvoeringssystematiek steeds ingewikkelder worden. Het sociale zekerheidsdomein is hier een voorbeeld van. De inkomensondersteunende maatregelen zijn inmiddels zo complex dat vrijwel niemand kan doorzien hoe bijvoorbeeld iemands financiële situatie wordt beïnvloed als diegene enkele uren meer gaat werken. Beleidsmakers die complexe stelsels niet begrijpen doen vaak weinig doordachte ingrepen, en ongehinderd door toetsing op effectiviteit wordt de werking van complexe stelsels met deze ingrepen vaak minder en minder. De complexe regelgeving speelt in de gedecentraliseerde beleidsomgeving ook lokale bestuurders ernstig parten. Wethouders Werk en Inkomen zijn bijvoorbeeld met de veeleisende taak belast om de complexe regels voor sociale ondersteuning en zorg eerst te begrijpen alvorens er sturing aan te kunnen geven. Complexe regels zitten behalve beleidsmakers en uitvoerende diensten ook burgers in de weg. Zeker na de kinderopvangtoeslagaffaire is bij burgers bijvoorbeeld angst ontstaan om toeslagen aan te vragen, ook al hebben ze er wel recht op. Aan de kant van het beleidsontwerp is nu een aantal zwakke plekken de revue gepasseerd. De vraag is hoe het aan de kant van de uitvoering is gesteld.

Een gefrustreerde uitvoering

Opvallend is dat in de uitvoering van de publieke dienstverlening veel intrinsiek gemotiveerde mensen werken. Mensen zijn emotioneel betrokken bij hun werk en willen graag goede dingen doen voor de samenleving. De publieke uitvoeringssectoren springen er op dit punt echt uit ten opzichte van de private sectoren (Ter Haar, 2020b). Ook het gemiddelde opleidingsniveau is hoger dan het gemiddelde in de private sector. Toch heerst in de publieke dienstverlening veel frustratie, met name over de grote administratieve rompslomp en de regels en voorschriften die niet zelden tegen professionele inzichten ingaan. In de zorg beslaat het administratieve werk gemiddeld ongeveer een derde van de totale werktijd (KPMG, 2020). Voor uitvoerende professionals bepaalt de autonomie over het eigen werk een belangrijk deel van de werkvreugde, maar in de dagelijkse praktijk kunnen zij die autonomie vaak moeilijk vinden. Veel uitvoerenden in de publieke sectoren begrijpen dat hun handelen verantwoord moet worden, maar dit zou een hanteerbare hoeveelheid tijd moeten vergen en niet ten koste moeten gaan van waarvoor zij gekozen hebben voor hun werk: maatschappelijk bezig zijn en anderen kunnen

helpen. Het teveel aan administratie blijkt echter lastig terug te dringen binnen de bestaande kaders.

Opvallend genoeg wordt er ondanks alle administratie in de uitvoerende diensten relatief weinig gemeten hoe effectief de uitvoering eigenlijk is. Het management heeft in veel gevallen al net zo weinig kennis van wat in de uitvoering werkt en niet werkt als de beleidsontwerper, en stuurt veelal op input of directe output en niet op effectiviteit. Een schrijnend voorbeeld is te vinden in het onderwijsveld, waarbij een recent interdepartementaal onderzoek (BMH1, 2020) vaststelde dat schoolbesturen niet sturen op kwaliteit van het gegeven onderwijs en dit ook niet kunnen, en dat schoolleiders op dit vlak ook vaak onmachtig zijn. Een ander voorbeeld is dat veel publieke dienstverlening aan de burger inmiddels is gedigitaliseerd, terwijl er op geen enkel dienstverleningsveld inzicht bestaat in de optimale verdeling tussen persoonlijke en digitale dienstverlening (BMH13, 2020).

Gebrekkige verbinding en weinig samenspel

Voor een goed functionerend openbaar bestuur is het samenspel tussen beleid en uitvoering essentieel om maatschappelijke vraagstukken te kunnen aanpakken. We zijn in het bovenstaande al een aantal problemen tegengekomen die dat samenspel in de weg zitten. Bij de rijksoverheid is er over het algemeen een grote afstand tussen het beleidsveld en het uitvoeringsveld. De uitvoering is veelal op afstand geplaatst met meer of minder zelfstandigheid. Binnen de (rijks)overheid hebben politici en ambtenaren doorgaans veel meer aandacht voor beleid maken dan voor uitvoeren, hetgeen uiteraard de afstand tussen de beide werelden alleen maar vergroot. Er is aan de beleidskant ook weinig kennis over de uitvoering, en vaak ook te weinig tijd en prioriteit om de relatie met de uitvoering enige diepgang te geven (TCU, 2021). Omgekeerd is 'Den Haag' voor decentrale overheden en landelijke uitvoerende diensten ver weg; de politiek wordt van hieruit vaak gezien als een opdrachtgever die weinig begrip heeft voor wat de uitvoering drijft of nodig heeft. Tegelijkertijd bestaat er bij de decentrale overheden en uitvoerende diensten ook verkokering en versnippering van taken en gaat de aandacht vaak meer uit naar de interne processen dan naar de 'gebruikers' van diensten, de burgers en de samenleving.

Het hoeft weinig betoog dat het gebrek aan helder uitgewerkte beleidsdoelen weinig behulpzaam is om het samenspel met de uitvoering in te kunnen zetten. De uitvoerende dienst weet dankzij deze onduidelijkheid niet hoe hij zich moet verantwoorden en heeft serieuze twijfels over de duurzaamheid van de regelgeving. Dit is schadelijk omdat de uitvoering baat heeft bij langjarige consistentie in beleidsdoelen, rust in de regelgeving en budgettaire ruimte om de uitvoering adequaat gestalte te kunnen geven en verder te ontwikkelen. Een veelgenoemde barrière is

ook dat budgetten vaak per beleidsdepartement of afdeling beschikbaar worden gesteld, zodat men in de uitvoering tegen allerlei budgettaire schotten aanloopt bij pogingen tot meer integrale dienstverlening.

Ten aanzien van de benodigde *evidence* voor de effectiviteit van beleid zagen we dat de uitvoering weinig gericht is op het verzamelen en leveren van deze *evidence*, en dat beleidsmakers er ook niet bovenmatig in geïnteresseerd blijken te zijn. Vanuit de uitvoerende organisaties komen weinig concrete en eensluidende signalen over wat wel en niet werkt, en de signalen die wel worden gegeven, worden vaak onvoldoende opgepakt in beleidsvorming. Hier ontbreekt een samenspel aan beide kanten dat juist die verbintenis tussen beleid en uitvoering gestalte zou kunnen geven. Ten slotte benoemden we de complexiteit van de regelgeving en constateerden dat die zowel de beleidsmaker als de uitvoerder belemmert in het leveren van een deugdelijke kwaliteit. Het bovenstaande geeft een kritisch beeld over het openbaar bestuur in Nederland. Maar de bevindingen zoals hier geschetst komen niet zomaar uit de lucht vallen. Vanuit bestuurskundig perspectief zijn vele ervan goed te duiden. Dat doen we hierna.

THEORIE OVER DE RELATIE TUSSEN BELEID EN UITVOERING: DRIE PERSPECTIEVEN

De relatie tussen beleid en uitvoering is een dermate breed onderwerp dat er diverse bestuurskundige theorieën bij betrokken kunnen worden. In dit hoofdstuk gaan we in op drie theoretische perspectieven in de literatuur die kunnen helpen om de huidige knelpunten beter te begrijpen en die mogelijke aanknopingspunten bieden voor verbetering. Het eerste perspectief komt van de *governance*-modellen voor sturing en inrichting van het openbaar bestuur. Deze geven inzicht in de spanningen in de bestuurlijke context waarbinnen beleidsvorming en uitvoering plaatsvinden. Het tweede perspectief betreft theorieën over het besluitvormingsproces bij nieuw beleid. Met het derde perspectief bezien we de relatie tussen beleid en uitvoering vanuit theorieën over de uitvoering. Elk van deze drie perspectieven omvat een omvangrijke literatuur. In dit hoofdstuk kunnen we hieruit slechts een selectie maken.

Governance-modellen voor sturing en organisatie

In de bestuurskundige literatuur wordt veel aandacht besteed aan alternatieve visies op sturing en organisatie van de overheid. Drie bestuurlijke modellen worden daarbij vaak besproken: het traditionele model van openbaar bestuur (*Traditional Public Administration*, TPA), gebaseerd op principes van de Duitse socioloog Weber over hiërarchie en specialisatie (Meier & Hill, 2005); het nieuw publiek management (*New Public Management*, NPM), waarbij uitgangspunten en werkwijzen uit de private sector worden geïntroduceerd in het openbaar bestuur (Hood, 1991);

en het netwerkbestuur (*Network Governance*, NG), waarin overheden samenwerken met diverse partijen binnen en buiten de overheid (Ferlie et al., 2011; Klijn & Koppenjan, 2012).

In de eerste twee modellen, TPA en NPM, ligt de nadruk op centrale coördinatie. Beide modellen hanteren een duidelijke scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering, waarbij in het traditionele model die uitvoering primair plaatsvindt door departementen en lagere overheden, en in het NPM-model tevens door organisaties op enige afstand, zoals zelfstandige bestuursorganen, agentschappen of private/geprivatiseerde organisaties. Al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw wordt het traditionele model een gebrek aan flexibiliteit verweten. De bureaucratie zou rigide zijn, waardoor maatschappelijke problemen onvoldoende tijdig en adequaat worden aangepakt. Maar ook het NPM-model dat vanaf de jaren tachtig opkwam kreeg veel kritiek, vooral op de eenzijdige nadruk op *efficiency*. Een overheid die burgers primair ziet als individuele klanten schiet tekort in verantwoordelijkheid voor algemene, collectieve belangen. Een gemeenschappelijke kritiek op het traditionele model én NPM is de beperkte aandacht voor een breed draagvlak voor het overheidshandelen in de samenleving; de rol van burgers ten opzichte van de overheid is in deze modellen beperkt tot stemgerechtigde en cliënt/klant. Mede als reactie op deze tekortkomingen kreeg een derde model voor sturing, het netwerkbestuur, vanaf de eeuwwisseling steeds meer aandacht in de internationale bestuurskunde (Pollitt & Bouckaert, 2017). Waar in TPA en NPM de (rijks)overheid de centrale actor is in sturing, gaat het netwerkmodel ervan uit dat de overheid het besturen van de samenleving niet alleen kan, en moet samenwerken met burgers, bedrijven en andere partijen. Maatschappelijke vraagstukken kunnen zo beter worden opgelost en ook de democratie zou een impuls krijgen als zij al vroeg in het beleidsproces hierbij betrokken worden.

Hoewel het aanvankelijk werd voorgesteld alsof het traditionele model, het NPM en het netwerkbestuur elkaar opvolgen in de tijd (Pollitt & Bouckaert, 2017), blijken in de praktijk hybride maatschappelijke sectoren te bestaan, waar verschillende *governance*-modellen en hun principes tegelijk voorkomen en vaak om de voorrang strijden (Denis et al., 2015; Polzer et al., 2016). Beleid en uitvoering worden zo aangestuurd vanuit meerdere logica's tegelijk (Van Gestel et al., 2020): die van het traditionele model waarin 'Den Haag' de regels maakt en naleving vereist; die van het NPM-model waar de coördinatie is gebaseerd op marktwerking en concurrentie (bijvoorbeeld tussen ziekenhuizen en/of zorgverzekeraars); en die van het netwerkbestuur waarin partijen juist geacht worden samen te werken, bijvoorbeeld op regionale schaal.

De sturing vanuit alternatieve modellen met diverse principes zorgt voor spanningen in beleid en uitvoering. Zo is de departementale inrichting in Den Haag nog

steeds gebaseerd op verticaal ingerichte organisaties, die naast elkaar werken in plaats van met elkaar, zoals de zorg en sociale zekerheid (model TPA versus NG). De verticale sturing en inrichting van het Rijk werkt door in decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties die beleid, regelgeving en financiering krijgen aangevraagd vanuit verschillende departementen en afdelingen bij de rijksoverheid. Dit maakt een gezamenlijke aanpak in – en door landelijke diensten, provincies, gemeenten en regionale verbanden die van meerdere ministeries of afdelingen opdrachten ontvangen, allesbehalve eenvoudig.

Tegelijkertijd wordt er wel veel verwacht van netwerksamenwerking (model NG), in het bijzonder op regionale schaal. De regionale grenzen verschillen echter per beleidsterrein (jeugd, onderwijs, arbeidsmarkt, veiligheid, energie) en corresponderen niet met die in het traditionele bestuursmodel (TPA). Regionale netwerken laten naast goede initiatieven ook de nodige problemen zien, waaronder het vergroten van de hoeveelheid overleg (bestuurlijke drukte), complexiteit voor burgers en bedrijven (waar moet je zijn voor wat?) en een democratisch tekort (namens wie wordt hier bestuurd?) (Peters et al., 2020; ROB, 2021; Van Gestel & Grotenberg, 2020). Het *governance*-netwerkmodel botst hier dus met de democratische verantwoording van het TPA-model (Lægreid & Rykkja, 2022) en met de principes van efficiency en klantgerichtheid uit het NPM-model.

Het NPM-model kreeg in Nederland met name sinds de jaren negentig veel invloed, waarbij publieke organisaties steeds meer werden bestuurd vanuit KPI's en verantwoordingseisen. Politici en bestuurders gingen de taal spreken en in dezelfde trant redeneren als 'de nieuwe spraakmakende elite van economen, technocraten en managers' die sinds de heroverweging, privatisering en deregulering van de jaren negentig een grote invloed kreeg op het openbaar bestuur (Tjeenk Willink, 2018). Ook vanuit dit model zijn er spanningen met andere modellen, zoals bij de inzet van centrale management-prestatiecontracten (NPM) en een gelijktijdige nadruk op zelfregulering door decentralisatie en netwerken (NG) (Krogh, 2022), bijvoorbeeld in de zorg of het onderwijs.

Wat we kunnen leren voor het onderwerp van dit hoofdstuk uit dit beknopte literatuuroverzicht is dat beleidsvorming en uitvoering plaatsvinden in een context van concurrerende visies op de inrichting en organisatie van het openbaar bestuur, en in bredere zin op de relatie tussen overheid, burger en samenleving. De drie verschillende *governance*-modellen (TPA, NPM, NG) zijn niet eenvoudig te verenigen en de combinatie van diverse principes (hiërarchie, concurrentie, en samenwerking) zorgt vaak voor onduidelijkheid en spanningen tussen beleid en uitvoering. Beter doordachte *governance*-modellen zouden gunstiger condities kunnen scheppen voor het samenspel tussen beleid en uitvoering. Dit is van belang voor

langetermijnoplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die nu vaak onvoldoende (tijdig) van de grond komen.

Beleidsvorming

Een tweede theoretisch perspectief is te vinden in de literatuur over agenda- en beleidsvorming in het openbaar bestuur. Net als bij de bovenstaande sturingsmodellen, bestaan ook in deze literatuur diverse stromingen (zie Cairney & Heijkila, 2014; Sabatier & Weible, 2014). Drie benaderingen hebben het debat sinds de jaren tachtig gedomineerd (Dudley et al. 2000; Howlett, McConnell & Perl, 2017). Het gaat om het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ontwikkeld door Sabatier et al. (1993; 2014); de *institutioneel-theoretische benadering* (Ostrom, 2011; Scott, 2008), en het *Multiple Streams Framework* (MSF) van Kingdon (1995; 1984).

Elk van deze benaderingen benadrukt een verschillende kern in de beleidsvorming (zie Van Gestel et al., 2018). Het ACF ziet als kern een *goed idee* waarmee een coalitie van stakeholders kan worden gevormd voor het tot stand brengen van een beleidsontwerp. De institutionele theorie wijst op het belang van een goede match van nieuw beleid met de dieperliggende *waarden* in de samenleving (Scott, 2008). Het MSF-model, ten slotte, stelt dat het in complexe besluitvorming aankomt op de *timing* in het bijeenbrengen van ontwikkelingen vanuit verschillende ‘stromen’: politieke ontwikkelingen, beleidsvoorstellen en de probleembeleving door het brede publiek. Het samenbrengen van ontwikkelingen in deze drie ‘stromen’ op hetzelfde moment is niet eenvoudig: in alle hectiek en chaos bestaat er volgens het MSF slechts af en toe een kans om tot nieuw beleid te komen, en deze zogenoemde *policy windows* ‘open infrequently, and do not stay open long’ (Kingdon, 1995, p. 166).

Deze drie manieren om beleidsvorming te verklaren, domineren al ruim dertig jaar de literatuur, maar voornamelijk als gescheiden ‘scholen’ die met elkaar wedijveren (Howlett, McConnell & Perl, 2017). De drie verklaringen zijn echter goed te combineren in één conceptueel model (Van Gestel et al., 2018), dat we kunnen benutten voor inzicht in beleidsvorming inzake maatschappelijke vraagstukken. Waar kijken we dan naar?

In de eerste plaats naar de ideeën en de coalitie van partijen. Het ACF-model wijst terecht op het belang hiervan. Zoals we beschreven, is een van de knelpunten in beleid en uitvoering juist een gebrek aan goed uitgewerkte en op ‘evidence’ getoetste ideeën. Een coalitie vormen die er steun aan geeft blijkt dan inderdaad moeilijk. Het ACF redeneert echter dat wanneer maatschappelijke problemen ambigu zijn (dus vele kanten hebben) en de probleemoplossende capaciteiten zijn verdeeld over vele partijen, het vormen van coalities noodzakelijk is om tot een goede aan-

pak te komen (Sabatier & Weible, 2014). Het ACF ziet de inhoudelijke ideeënstrijd hiervoor als basis.

De institutionele theorie benadrukt hoe partijen legitimiteit kunnen creëren voor nieuwe ideeën, die moeten aansluiten bij de bestaande institutionele context, zoals het nationale politieke systeem, de rechtstaat, de wijze waarop het openbaar bestuur is ingericht en de cultuur van besluitvorming. Deze context zal bepaalde ideeën meer kansen bieden dan andere, waarbij reeds ingeslagen beleidspaden een behoudende invloed hebben (vanwege 'padafhankelijkheid', Peters et al., 2005). Aan elk beleid zijn immers gevestigde belangen, zienswijzen en routines verbonden die verandering tegengaan. De institutionele benadering helpt daarom verklaren waarom beleidsformulering voor grote problemen zo vaak weinig tijdig is. Ook maakt deze theorie duidelijk waarom we vaker kleine verbouwingen zien van beleid dan het inslaan van radicaal nieuwe wegen. Van de institutionele theorie kunnen we tevens leren dat maatschappelijke aanvaarding van nieuw beleid weinig kans maakt als dit onvoldoende aansluit bij diep verankerde waarden in de samenleving.

Het MSF wijst op een oplossing voor een ander knelpunt dat we beschreven, namelijk op het belang van een grondige (ambtelijke) voorbereiding van beleidsplannen, waarbij aanvankelijke ideeën worden getoetst, gecombineerd, aangepast en naar buiten gebracht op een manier dat er steeds meer steun voor ontstaat. Deze voorbereiding van beleidsplannen is cruciaal om op het geschikte moment, bijvoorbeeld tijdens een kabinetsformatie of 'crisis', tot nieuw beleid te komen. Dergelijke mogelijkheden doen zich immers maar af en toe (en vaak onverwacht) voor. Als dan nog moet worden begonnen met de voorbereiding op nieuw beleid, kan de kans op een beleidsdoorbraak alweer voorbij zijn, stelt het MSF. Kingdon (1995) wijst in dit verband ook op de invloed van de *national mood*: het besef bij het grote publiek van bepaalde maatschappelijke problemen. De gevoelde urgentie van een probleem hoeft in de publieke opinie namelijk niet gelijk op te gaan met de feitelijke urgentie. Problemen kunnen allang bestaan maar pas laat hoog op de agenda komen. Belangrijk punt is volgens het MSF dat de publieke opinie niet simpel een externe factor is, maar dat politieke boodschappen en het mediagedrag deze opinie kunnen beïnvloeden. Hoe hoog een maatschappelijk vraagstuk op de beleidsagenda komt, hangt dus ook af van hoe goed politici en media erin slagen de urgentie ervan over te brengen bij het brede publiek.

Wat leren we samenvattend uit deze literatuur voor de beleidsvorming bij maatschappelijke vraagstukken? Ideeën zijn belangrijk, en een noodzakelijke voorwaarde voor het vormen van coalities voor nieuw beleid. Maar ideeën zijn niet het enige dat telt. Een goed idee dat veel partijen verenigt, kan toch in de planfase blijven steken als er te weinig rekening is gehouden met de aansluiting bij bestaande

instituties en met de beleidsvoorbereiding en timing die nodig zijn om op geschikte momenten tot doorslaggevende besluiten te komen. Een beleidsontwerp dat zowel aandacht schenkt aan de ideeën en benodigde coalities (ACF) als aan de bredere institutionele context en de voorbereiding en timing van beleidsverandering (MSF) maakt daarom meer kans op succes. Waar we in deze sectie vooral hebben gekeken naar theorieën over beleidsvorming, bezien we in het vervolg de literatuur over de samenhang met de uitvoering.

Uitvoering

Net als bij de vorige twee theoretische perspectieven bestaat ook in de bestuurskundige literatuur over de uitvoering een scala aan benaderingen. Wat vooral de meer recente literatuur kenmerkt, is een meer dynamisch en politiek begrip van uitvoerende organisaties (Brodkin, 2011; Hupe, 2011) en aandacht voor de rol van groepen en personen daarbinnen, zoals professionals (Hendrikx, 2019). We bespreken opnieuw drie benaderingen, vanuit literatuur over *street-level bureaucracy*, *strategy-as-practice*, en coproductie/co-creatie.

Lipsky (1980/2010), de bekende grondlegger van de *street-level bureaucracy*-benadering, waarschuwde al voor te veel nadruk op de scheiding tussen beleid en uitvoering, want uitvoering is óók beleid, alleen met andere actoren en in een andere setting. Uitvoering van beleid wordt echter vaak gezien als een late fase in het beleidsproces, die ondergeschikt is aan de voorgaande stadia van agenda- en beleidsvorming (Hupe & Hill, 2016). Een dergelijke smalle kijk op implementatie heeft weinig aandacht voor politieke dimensies in de uitvoering, zoals ambiguïteit en conflict, en schiet mede daarom vaak tekort in verklaringen voor 'falen'. In de *street-level bureaucracy*-literatuur wordt daarom de relatie tussen beleid en uitvoering gezien vanuit een expliciete focus op wat er 'in de praktijk' gebeurt: het bestuur en management van uitvoerende organisaties, de organisatie-condities, de ruimte voor professionals, de praktijken in dienstverlening en de interacties met cliënten.

Uit deze literatuur blijkt dat uitvoering geen apolitiek proces is; in de 'vertaling' van beleid naar uitvoering spelen vele verschillende opvattingen en belangen een rol (Boxenbaum, 2006). Er bestaan constant spanningen tussen de voorgeschreven beleidsregels en de problemen die 'de uitvoering' tegenkomt in het dagelijks leven van burgers en andere partijen (Hupe & Hill, 2016). Uitvoerders moeten dagelijks omgaan met dilemma's en daarin keuzes maken met morele implicaties; vaak keuzes die de leefsituatie van burgers direct beïnvloeden. De kwaliteit van hun interactie en handelen is direct van invloed op het vertrouwen van burgers in de werking van de democratie (Hagelund, 2018).

Ook de *strategy-as-practice*-benadering zet het vergrootglas op de uitvoering. Deze literatuur (zie Jarzabkowski & Spee, 2009; Golsorkhi et al., 2015) beziet de strategie van organisaties door te kijken naar wat de mensen in de uitvoering *doen*. Er is veel oog voor de variatie op microniveau. Onderzocht wordt hoe binnen organisaties 'praktijken' worden gedefinieerd, opgevat als gedeeld begrip, culturele normen, taal en procedures, en hoe bestaande praktijken al of niet leidend zijn voor de activiteiten binnen organisaties (Whittington, 2006). Het blijkt dat 'praktijken', zoals normen, routines en procedures binnen organisaties vaak geen harmonieus geheel vormen en voor spanningen en conflicten zorgen (Feldman & Orlikowski, 2011). Opnieuw een beeld van de uitvoering dat niet correspondeert met de smalle instrumentele kijk op implementatie waar ook Hupe & Hill (2016) zich tegen afzetten.

Waar in de literatuur over *street-level bureaucracy* en *strategy-as-practice* veel nadruk ligt op wat er binnen (uitvoerende) organisaties zelf gebeurt, ligt het accent in de literatuur over co-productie en co-creatie juist op de samenwerking met burgers en andere partijen (Brandsen & Honingh, 2015; Torfing et al., 2021). Co-productie zou zich daarbij met name richten op een-op-een samenwerking met 'gebruikers' van bestaande dienstverlening, terwijl met co-creatie wordt gezocht naar innovatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen met een brede groep betrokkenen (Torfing et al., 2021). Hoewel er een groeiend aantal publicaties over co-productie en co-creatie bestaat, zijn er nog relatief weinig empirische studies (Dudau et al., 2019; Voorberg et al., 2015). Recent Europees onderzoek naar professionals en hun directe managers in co-creatie, gebaseerd op empirisch onderzoek op diverse beleidsterreinen, wijst naar de noodzaak van meer ondersteuning voor de uitvoering vanuit 'public leaders' en biedt handvatten voor een betere verbinding van beleid en uitvoering in co-creatie (Van Gestel, 2021).

Wat leren we, samenvattend, van de hier aangehaalde literatuur over uitvoering? Net als in de andere theoretische perspectieven, bestaat in deze literatuur een toenemende aandacht voor samenwerking van overheden/publieke organisaties met burgers, private en non-profit partijen. Dit betekent kansen op meer inzicht in wat er in de samenleving aan kennis, ideeën en behoeften leeft en waar in beleid voor maatschappelijke vraagstukken op kan worden aangesloten. Niettemin ligt het accent in veel van deze literatuur vooral op de uitvoeringsorganisaties zelf en hun interne verkeer en minder op het perspectief van de 'gebruikers'. Ook wordt het microniveau van studie nog weinig verbonden met de bredere politieke en sociale context en de beleidsvorming. De kloof tussen beleidsvorming en uitvoering lijkt dus ook in de bestuurskundige literatuur aanwezig.

INVLOED VAN DE BESTUURSKUNDE OP BELEIDSVORMING EN UITVOERING

Wat is de impact van de bestuurskunde op het onderwerp van dit hoofdstuk en hoe is de bestuurskunde tot op heden hierbij betrokken geweest? Deze vragen van de redactie van deze bundel zijn lastig te beantwoorden, want wat is precies de bestuurskunde (zelf ontstaan als multidisciplinaire wetenschap) en hoe kun je de betrokkenheid en invloed van een dergelijk breed vakgebied vaststellen? Hiervoor is duidelijk gemaakt dat er verschillende theoretische perspectieven zijn die de beleidsvorming en uitvoering, en de kloof hiertussen beter helpen begrijpen. Het is echter de vraag of deze kennis ook wordt benut om beleid en uitvoering in de praktijk te ondersteunen en het samenspel hiertussen te verbeteren.

Empirisch onderzoek naar de feitelijke gang van zaken in beleidsprocessen en met name wat er van sturing en beleid in uitvoerende zin terecht komt is beperkt in de bestuurskunde als wetenschap. Dat laten we liever over aan de journalistiek, aan instanties als de Algemene en Lokale Rekenkamers en de vele adviesraden en onderzoeksbureaus in Nederland. Hupe & Hill (2016) kozen in dit opzicht een treffende titel voor het algemene beeld in de bestuurskunde van de uitvoeringspraktijk: *'And the rest is implementation'*. De uitvoering van beleid staat minder in de aandacht van bestuurskunde dan bestuur en beleid. Bestuurskundigen komen – voor zover zij zich buiten de universiteit bewegen – vaak liever in contact met politici, ministers en topambtenaren in Den Haag of andere grote steden, dan met de uitvoeringswereld. De bestuurskunde lijkt dus in de pas te lopen met de dominante aandacht in het openbaar bestuur voor beleid en veel minder voor uitvoering.

De uitvoeringswereld maakt het bestuurskundigen (en andere onderzoekers) ook niet makkelijk. In veel maatschappelijke sectoren is 'uitvoering' een veelkoppig en complex fenomeen, waardoor het als onderzoeker jarenlange investeringen kost en taai volhouden om zelfs maar in één sector enigszins thuis te raken. Met de grote druk op wetenschappers om zo veel mogelijk publicaties te realiseren is een dergelijke investering niet bepaald de snelste route voor een bloeiende carrière. De huidige aandacht voor 'maatschappelijke impact' in de (bestuurskunde) wetenschap is daarom ook nogal hypocriet. Bestuurskundigen worden door de geldende prestatiecriteria niet aangemoedigd om zich diepgaand met de praktijk van beleid en uitvoering te bemoeien.

Parallel aan wat we in het begin van dit hoofdstuk aan knelpunten in de bestuurlijke praktijk constateerden, is er ook in het vakgebied van de bestuurskunde beperkte aandacht voor inhoudelijke en goed uitgewerkte ideeën voor beleid en uitvoering en bestaat er een instrumentele traditie. De aandacht voor de uitvoering van beleid lijkt onder bestuurskundigen wel te groeien, wellicht beïnvloed door de

beweging in het openbaar bestuur naar verzelfstandiging, decentralisatie en regionalisering. Ongetwijfeld speelt ook mee dat wetenschappers voor hun financiering sterker afhankelijk zijn geworden van opdrachtonderzoek, dat vaak meer praktijkgericht is. Een andere reden is de nadruk op 'valorisatie', 'disseminatie' of 'impact' bij universiteiten, hogescholen en onderzoekfondsen, al is het nog weinig helder waar dit uit zou moeten bestaan.

Hierboven zagen we vele knelpunten in het samenspel van beleid en uitvoering. De 'theorie' kan achtergronden en oorzaken ontrafelen in, en tussen proces en inhoud en de verdieping geven waaraan in de praktijk zoveel behoefte is. Op basis van deze inzichten zijn ook verbeteringen mogelijk. Hiervoor hebben we hier de nodige aanknopingspunten voor geboden. Zo kan het samenspel tussen beleidsvorming en uitvoering profiteren van een beter doordachte keuze dan wel mix van bestuurskundige modellen (TPA, NPM, NG) in plaats van de huidige vaak botssende *governance*-principes. Vanuit de literatuur over beleidsvorming zagen we dat inhoudelijke ideeën voor beleid en de benodigde coalities cruciaal zijn voor de aanpak van maatschappelijke problemen maar dat zij moeten aansluiten bij de institutionele context en een tijdige en slimme voorbereiding en timing van beleidsverandering nodig hebben om kans te maken op succes. We zagen tevens dat 'uitvoering' een ten onrechte verwaarloosd deel van de bestuurskunde is. De dagelijkse omgang in de uitvoering van het openbaar bestuur met burgers en bedrijven is cruciaal voor het vertrouwen in de democratie en de rechtstaat. Uitvoering is niet alleen van belang om beleid tot leven te wekken maar is zelf ook beleid, daar uitvoering niet zonder interpretatie kan, waarbij evengoed belangen en conflicten gelden. De literatuur laat zien dat kennis van 'praktijken' in de uitvoering onmisbaar is om tot betere beleidsontwerpen te kunnen komen.

In elk van de drie theoretische perspectieven in dit hoofdstuk zien we een toenevende aandacht voor samenwerking vanuit overheden met burgers, private en non-profit partijen. Dit betekent meer openheid naar wat er in de samenleving aan kennis, ideeën en behoeften leeft en waar in beleid voor maatschappelijke vraagstukken op kan worden aangesloten. Niettemin ligt het accent in al deze bestuurskundige literatuur nog sterk op het openbaar bestuur zelf en minder op het perspectief van de 'gebruikers' en de maatschappelijke vraagstukken. Tot slot van dit hoofdstuk gaan we in op een aantal lessen die uit onze analyse getrokken kunnen worden voor de toekomst van de bestuurskunde als vakgebied.

WAT LEREN WE VOOR DE BESTUURSKUNDE IN DE TOEKOMST?

Hoe kan de bestuurskunde zich in de toekomst organiseren om zowel het beleidsontwerp, de uitvoering als vooral het samenspel hiertussen voor maatschappelijke vraagstukken te verbeteren? Onderzoek naar het thema van dit hoofdstuk zal een

grotere plaats moeten innemen in de bestuurskunde en niet alleen op conceptueel, maar ook op empirisch vlak. Onderzoekers zullen zich meer moeten verdiepen in zowel de praktijk van beleidsvorming als van uitvoering, en in de relaties hiertussen. Belangrijk is daarbij meer aandacht te hebben voor wie en wat al dat beleid en die uitvoering bedoeld is. In dat kader is een bredere inhoudelijke bagage voor de bestuurskundige en interdisciplinaire kennis van belang, om bij te kunnen dragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

De bestuurskunde heeft ook meer aandacht nodig voor *welke* betekenis onderzoek naar beleid en uitvoering zou kunnen of moeten hebben. Wetenschap kan bijvoorbeeld helpen bij het veranderen van de mindset van beleidsmakers en uitvoerenden; een ander perspectief aanreiken om het nadenken over oplossingen te bevorderen. Bestuurskundig onderzoek kan inhoud en proces onderscheiden én verbinden. Het kan ervoor zorgen dat er beter inzicht komt in de bredere politiek-bestuurlijke context waarin beleid en uitvoering plaatsvinden, zoals we met het eerste theoretisch perspectief in dit hoofdstuk wilden laten zien. Het kan belangrijke aanknopingspunten bieden voor het verbeteren van het proces van beleidsvorming (tweede perspectief) en inzicht geven in de dagelijkse praktijken, processen en conflicten in de uitvoering (derde perspectief). Samengenomen kan dit praktische handvatten bieden aan politici, managers en professionals die het beleid en de uitvoering vorm moeten geven. Maar als wetenschapper zou je niet op de stoel van beleidsmakers en uitvoerders moeten gaan zitten; onderzoekers kunnen *meaningful directions* aangeven, maar *out there, they have to make decisions*.

Het lijkt wel nuttig om wetenschappers verder te professionaliseren in hun contact met de werelden van beleidsvorming en uitvoering. Het gaat immers bij het samenbrengen van wetenschap en praktijk niet zomaar om een transfer van kennis met een onderzoeksrapport of presentatie maar om een gesprek dat ook niet alleen na afloop wordt gevoerd. Onderwijs is nog altijd een goede methode om bestuurskundige kennis verder te brengen: hier worden nieuwe generaties opgeleid of voorgaande bijgeschoold. Het onderwerp van dit hoofdstuk zou vanwege de overkoepelende betekenis voor de bestuurskunde en voor maatschappelijke vraagstukken in dit onderwijs een grotere rol verdienen.

Ter afronding

Beleidsmakers en -uitvoerders zijn zich vaak niet of nauwelijks bewust vanuit welk bestuurskundig frame zij denken en handelen. Verschuivingen in dat frame zijn vaak ook eerder ideologisch gedreven dan vanuit wetenschappelijke kennis. Dat geldt zowel voor de verschuivingen van het Weberiaanse model naar *New Public Management* onder het gedachtegoed van het marktgeoriënteerde neoliberalisme en de ideologie van een kleine overheid, als voor de overgang naar regionale beleids-

uitvoering, gedreven door de retoriek van netwerksamenwerking. De ambtelijke organisaties voegen zich naar de politiek gemotiveerde wensen. Leidinggevenden hebben soms enige bestuurskundige bagage meegekregen vanuit hun academische opleiding, maar dat geldt lang niet voor allen, en vaak wordt er toch meer vanuit traditie of intuïtie gestuurd dan op basis van het bestuurskundige denken.

De bestuurskunde als wetenschappelijke discipline is zelf ook vaker volgend dan sturend. Achteraf worden ontwikkelingen geduid en op hun sterktes en zwaktes geanalyseerd. In dit hoofdstuk hebben wij geprobeerd de beide werelden bij elkaar te brengen op het complexe domein van de verbinding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Het samenbrengen van die werelden kan de praktijk ondersteunen in de moeizame zoektocht naar een adequate borging van het publiek belang in de maatschappelijke vraagstukken waar Nederland mee worstelt. Het kan de bestuurskundige wetenschap ook inzicht verschaffen op welke wijze analyse en onderzoek zich kunnen ontwikkelen om meer maatschappelijke impact te genereren. Dat laatste hebben we in dit hoofdstuk zo goed mogelijk proberen te concretiseren. Meer maatschappelijke betekenis van de bestuurskunde is zeer gewenst. De vraagstukken zijn er groot genoeg voor.

REFERENTIES

- Algemene Rekenkamer (2020). *Onderzoeken Algemene Rekenkamer naar uitvoering van beleid (2000-2020)*, verstrekt aan de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 31 augustus 2020.
- BMH, Brede Maatschappelijke Heroverweging 1 en 13 (2020). *Kamerstuk 32359*, nr. 4 met bijlagen.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2000). *Institutional crises and reforms in policy sectors*. In H. Wagenaar (Red.), *Government institutions: Effects, changes and normative foundations* (pp. 9-32). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Boxenbaum, E. (2006). Lost in translation: The making of Danish diversity management. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 939-948.
- Branden, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435.
- Brodkin, E.Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253-277.
- Cairney, P., & Heikkilä, T. (2014). Comparing theories of the policy process. In P.A. Sabatier, & C.M. Weible (Red.), *Theories of the policy process* 363-390). Boulder, CO: Westview Press.
- Denis, J.-L., Ferlie, E., & Van Gestel, N. (2015). Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.
- Dijsselbloem, J. (2008). Tijd voor onderwijs, Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, *Kamerstuk 31007*, nr. 6, Den Haag.
- Dudau, A., Glennon, R., & Verschuere, B. (2019). Following the yellow brick road? (Dis)enchantment with co-design, co-production, and value co-creation in public services. *Public Management Review*, 21(11), 1577-1594.
- Dudley, G., Parsons, W., Radaelli, C., & Sabatier, P. (2000). Symposium: Theories of the policy process. *Journal of European Public Policy*, 7, 122-140.

- Feldman, M., & Orlikowski, W.J. (2011). Theorizing Practice and Practicing Theory. *Organization Science*, 22(5), 1240-1253.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennet, C. (2011). Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307-324.
- Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D., & Vaara, E. (Red.), (2015). *Strategy as Practice* (2nd edition) Cambridge University Press.
- Hagelund, A. (2018). No Factory for Dreams: Street-Level Bureaucrats between Activation Targets and User Orientation. In F. Engelstad, C. Holst, & G.C. Aakvaag (Red.), *Democratic State and Democratic Society* (pp. 296-311). De Gruyter Open.
- Helliwell, J.F., Layard, R., Sachs, J.D., De Neve, J.-E., Aknin, L.B., & Wang, S. (Red.) (2022). *World Happiness Report 2022*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Hendriks, P.M.A. (2019). *When Policy meets Practice. Professional identity in a context of Public Management Reform*. Ridderkerk: Ridderprint BV.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2017). Moving policy theory forward: Connecting multiple stream and advocacy coalition frameworks to policy cycle models of analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 76, 65-79.
- Hupe, P. (2011). The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63-80.
- Hupe, P., & Hill, M.J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121.
- Jarzabkowski, P., & Spee, A.P. (2009). Strategy as practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 11(1), 69-95.
- Kingdon, J.W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers (1st edition 1984, Boston: Little Brown).
- Klijin, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Koppenjan, J.F.M. (2022). *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Afscheidsrede EUR, 29 juni 2022.
- KPMG (2020). *Eindrapport Merkbaarheidsscan [Ont]Regel de Zorg*.
- Krogh, A.H. (2022). Facilitating collaboration in publicly mandated governance networks. *Public Management Review*, 24(4), 631-653.
- Lægreid, P., & Rykkja, L.H. (2022). Accountability and interorganizational collaboration within the state. *Public Management Review*, 24(5), 683-703.
- Lipsky, M. (1980/2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded edition: 2010. New York: Russel Sage Foundation.
- Ostrom, E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *The Policy Studies Journal*, 39, 7-27.
- Peters, B.G., Pierre, J., & King, D.S. (2005). The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, 67, 1275-300.
- Peters, K., Castenmiller, P., Boogers, M., Van Dam, M., Warmelink, H. (2020). *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Eindrapport van de Stichting Decentraal bestuur, in opdracht van het ministerie van BZK.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform. A comparative analysis – Into the age of austerity*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Polzer, T., Meyer, R., Höllerer, M., & Seiwald, J. (2016). Institutional Hybridity in Public Sector Reform: Replacement, Blending, or Layering of Administrative Paradigms. *Research in the Sociology of Organizations*, 48B, 69-99.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2021) *Droomland of Niemandslaan; Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: ROB.
- RIVM (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel. Een All Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten. Analistennetwerk Nationale Veiligheid*, Bilthoven: RIVM.

- Sabatier, P.A., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. New York: Westview Press.
- Sabatier, P.A., & Weible, C.M. (Red.), (2014). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*, 3rd ed. Thousand Oaks/London: Sage.
- TCU – Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*.
- Ter Haar, B. (2020a). *Als één overheid; Slagvaardig de toekomst tegemoet! Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen*, www.overheidvannu.nl
- Ter Haar, B. et al. (2020b). *Publiek en Effectief, het kán!* Denkwerk: <https://denkwerk.online/rapporten/publiek-en-effectief-het-kan-juli-2020/>
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- Torfin, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics*, 49(2), 189-209.
- Van Gestel, N., & Grotenbreg, S. (2021). Collaborative governance and innovation in public services settings. *Policy & Politics*, 49(2), 249-265.
- Van Gestel, N. (2021). *Making Co-Creation Work: A Public Leaders' Guide to Engage Professionals*. Funded from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement, No. 770591. www.cogov.eu (Publications/deliverables D6.2).
- Van Gestel, N., Denis, J.-L., Ferlie, E. (2020). Hybridity in Public Organisations. In D. Billis, & C. Rochester (Red.), *Handbook on Hybrid Organisations* (pp. 48-65). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Van Gestel, N., Denis, J.-L., Ferlie, E., & McDermott, A. (2018). Explaining the policy process underpinning public sector reform: The role of ideas, institutions and timing. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 87-101.
- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M., & Tummers, L.G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Whittington, R. (2006). Completing the Practice Turn in Strategy Research. *Organization Studies*, 27(5), 613-634.