

# Vier kernvragen van beleid

**Anton Hemerijck**<sup>1</sup>

Anton Hemerijck is adjunct-directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en is als universitair hoofddocent verbonden aan de opleiding Bestuurskunde bij de Universiteit Leiden.

Adres:

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Plein 1813 nr. 4

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

T (070) 356 46 72

E-mail: hemerijck@wrr.nl

## Samenvatting

De beleidswetenschappen worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan perspectieven en benaderingen. Dit is een sterkte, maar tegelijkertijd ook een zwakte. Grote inter- en multidisciplinaire tolerantie gaat gepaard met een gebrek aan samenhang. Om enige orde scheppen in de creatieve anarchie van de beleidswetenschappen worden in deze bijdrage vier kernvragen van beleid geadstrueerd. Dit zijn de vragen: 'werkt het', 'past het', 'mag het' en 'hoort het'. De vragen worden theoretisch afgeleid door de handelingsoriëntaties van consequentie en passendheid analytisch te verbinden met de criteria van input- en outputlegitimatie van beleid. Gelegitimeerd beleid moet voldoen aan vier kwaliteitseisen: instrumentele doelmatigheid ('werkt het'), politiek-bestuurlijke slagvaardigheid ('past het'), constitutionele rechtmatigheid ('mag het') en maatschappelijke aanvaardbaarheid ('hoort het'). De typologie van vier beleidsvragen geeft uitdrukking aan een geïntegreerd en breed toepasbaar perspectief voor de analyse van beleid. Dit perspectief biedt met name belangrijke aanknopingspunten voor de bestudering van de dynamiek van processen van beleidsaanpassing en institutionele verandering. De achterliggen-

de ambitie van de typologie van de vier beleidsvragen is de verankering van open communicatie tussen de verschillende hoofdstromingen, specialismen en disciplines in de beleidsanalyse.

## 1 Inleiding

De beleidswetenschappen worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan perspectieven en benaderingen. Dit is een sterkte, maar tegelijkertijd ook een zwakte. Er bestaat een waarachtige toren van Babel van velerlei waardevolle paradigma's, die ieder op eigen wijze een bijdrage leveren aan de wetenschappelijke analyse van beleid. De beleidswetenschappen vormen een *garbage can* waar voor elk beleidsprobleem en voor iedere oplossing verschillende perspectieven kunnen worden aangedragen met grote verschillen in optiek, methoden en technieken, en oplossingsrichtingen. Dit brengt enerzijds een grote multidisciplinaire tolerantie met zich mee, die kenmerkend is voor de bestuurskunde en de beleidswetenschappen. De keerzijde van de medaille is een gebrek aan samenhang in de beleidswetenschappen. Bovendien gaat multi- en interdisciplinaire tolerantie gepaard met de ontwikkeling van naar binnen gekeerde specialistische

perspectieven op onderdelen van de beleidscyclus en/of afzonderlijke beleidsterreinen. Om enige orde te scheppen in de creatieve anarchie van de beleidswetenschappen is een zekere coherentie en zelfstandigheid gewenst. In deze bijdrage wordt de lans gebroken voor een geïntegreerd perspectief aan de hand van een typologie van vier kernvragen van beleid.

Elke poging tot de ontwikkeling van een meer geïntegreerd perspectief voor de beleidswetenschappen stuit op twee centrale problemen. Ten eerste is het in de beleidswetenschappen moeilijk – zo niet onmogelijk – om een strikte scheiding aan te brengen tussen de positieve en normatieve analyse van beleid. De beleidswetenschappen bestuderen de condities waaronder de democratische politiek in staat wordt gesteld om *effectieve* en *legitieme* maatregelen te formuleren en ten uitvoer te brengen voor de oplossing van maatschappelijke problemen. De beleidsanalyse vereist derhalve niet alleen inzicht in de empirische consequenties van beleid in termen van effectieve *prestaties*, maar tevens onderzoek naar de *normen en waarden* die ten grondslag liggen aan maatschappelijke probleempercepties en daarmee verbonden oplossingsrichtingen. Deze beide dimensies beantwoorden aan het analytische onderscheid van Fritz W. Scharpf tussen inputgerichte en outputgerichte criteria van democratische legitimatie (Scharpf 1999), tussen politieke beslissingen van respectievelijk *normatieve prioriteit* en *technische expertise*, die nodig is voor het bereiken van goedgeïnformeerde beslissingen en een slagvaardige uitvoering.

Ten tweede, omdat beleidsprocessen net zo vaak het product zijn van een toevallige samenkomst van problemen, personen, procedures en routines, als van een bewust rationele reactie op uitdagingen in de beleidsomgeving, blijven de causale relaties tussen politieke input en beleidsoutput in belangrijke mate in het ongewisse. In de empirische analyse van beleidsprocessen ontkomen beleidswetenschappers er in ieder geval niet aan om expliciet aandacht te besteden aan het sterk regelgeleide karakter van beleidsprocessen (Pierson 2000). March en Olsen onderscheiden naast een doelgerichte handelingsoriëntatie van 'consequentie' (*logic of consequence*), een regelgeleide handelingsoriëntatie van 'passendheid' (*logic of appropriateness*) (1989; 1995) in beleidsprocessen.

In deze bijdrage wordt de dubbele grondslag van democratische legitimatie kruislings gepaard aan de handelingslogica's van consequentie en passendheid, om vier kernvragen van beleid te adstrueren. Dit zijn de vragen: 'werkt het', 'past het', 'mag het' en 'hoort het'. Gelegitimeerd beleid moet voldoen aan vier kwaliteitsmaatstaven. Beleid moet in de eerste plaats instrumenteel doelmatig zijn; het gekozen beleidsinstrument moet 'werken', dat wil zeggen een duidelijke bijdrage leveren aan de realisering van politieke doelstellingen. In de tweede plaats, moeten beleid slagvaardig zijn, dat wil zeggen politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar. Beleidsmaatregelen moet 'passen' of ingepast kunnen worden in de institutionele structuur van het politieke systeem. Ten derde, behoren beleidsbeslissingen constitutioneel rechtmatig te zijn; zij moeten volgens de regels en procedures van de rechtsstaat 'mogen'. Ten slotte, moet beleid maatschappelijk aanvaardbaar zijn; politieke interventies in het maatschappelijke leven moeten in de ogen van burgers 'horen', dat wil zeggen in overeenstemming zijn met algemeen aanvaarde normen en waarden.

De typologie van de vier kernvragen van beleid is derhalve geworteld in een viertal geëxpliciteerde kwaliteitsstandaarden. In een responsief beleidsbestel is er sprake van een positieve wisselwerking of *goodness of fit* tussen vier kwaliteitseisen van instrumentele doelmatigheid, institutionele slagvaardigheid, constitutionele rechtmatigheid, en maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Deze bijdrage bestaat uit vier paragrafen. Paragraaf 2 staat in het teken van de analytische afleiding van de vier kernvragen. Hiertoe gaan we kort in op de elementaire criteria van input- en outputlegitimiteit in de moderne vertegenwoordigende democratie, en de handelingslogica's van consequentie en passendheid. In paragraaf 3 worden de vier kernvragen stuk voor stuk nader toegelicht en wordt verder ingegaan op de zeer verschillende – soms strijdige – theoretische, methodologische, en normatieve opvattingen die achter de vier vragen schuilgaan binnen de brede waaier van de beleidswetenschappen. In de slotparagraaf 4 wordt onder andere gewezen op het belang van een geïntegreerde typologie van de vier beleidsvragen voor de analyse van beleidsverandering en institutionele aanpassing.

## 2 Theoretisch perspectief

### *Twee criteria van democratische legitimatie*

Politiek in de moderne rechtsstatelijke democratie gaat over de legitimering van beleidskeuzen. De macht van de collectiviteit en de capaciteiten van de overheid worden aangewend voor het realiseren van doelen en de oplossing van problemen waarvan gevonden wordt dat die buiten het bereik liggen van individueel handelen, markttransacties en vrijwillig initiatief. Democratisch gekozen bestuurders hebben ideeën over het oplossen van maatschappelijke problemen zoals werkloosheid, stille armoede, milieuvervuiling, zinloos geweld en terrorisme. Een onderscheidend kenmerk van beleidskeuzen is het normatieve karakter van de aangeboden (semi-)publieke voorzieningen (LaPalombara 2001a). De inhoud en het niveau van de dienstverlening worden bepaald door kwalitatieve afwegingen, veelal in de vorm van een compromis tussen concurrerende waarden.

Democratische besluitvorming is de 'motor' achter de ontwikkeling van beleid. Dit is het 'politieke primaat'. In een vertegenwoordigende democratie leggen bestuurders rekenschap af aan gekozen volksvertegenwoordigers. Dit is de essentie van democratische legitimatie. De Duitse bestuurskundige Fritz W. Scharpf maakt onderscheid tussen wat hij *inputgerichte* en *outputgerichte* criteria van democratische legitimatie noemt (Scharpf 1999). Het beleidsproces kent in ideaaltypische zin twee stadia. Eerst binden politici de strijd met elkaar aan voor de gunst van de kiezer, collega-parlementsleden en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, over de doelen van beleid aan de *inputkant* van het politieke proces. Hierna volgt het bestuurskundige vraagstuk van de effectieve uitvoering in termen van *output*. De beide criteria van inputlegitimatie en outputlegitimatie zijn waardeerend van aard. Het criterium van inputlegitimiteit is inherent normatief. Legitimatie kan eigenlijk alleen plaatsvinden vanuit intersubjectief gedeelde waarden en normen en de politieke filosofie. Vanzelfsprekend steunt geen enkele democratie alleen maar op inputgeoriënteerde legitimatie. Overal wordt deze aangevuld door outputgeoriënteerde legitimiteit. In het outputperspectief is legitimiteit afhankelijk van de mate waarin gemeenschappelijke problemen worden opgelost.

Het criterium van outputlegitimiteit is wel ontvankelijk voor toetsing door empirisch onderzoek,

vooral ten aanzien van beleid dat geschraagd wordt door expliciet geformuleerde en breed gedeelde criteria van beleidssucces en -falen. Illustratief zijn de EMU-convergentiecriteria in het Verdrag van Maastricht (1992) en de afspraken over nationaal budgettair beleid in het Stabiliteitspact (1997) in de economische politiek. Toch moet hierbij direct worden aangetekend dat deze kwantitatieve criteria ten aanzien van het begrotingstekort (plafond van 3% van het BNP), de inflatie (2% als streefwaarde) en de staatsschuld (bovengrens van 60% van het BNP), op hun beurt gebaseerd zijn op cognitieve- en normatieve oriëntaties ten aanzien van het belang van een stringente macro-economische politiek voor een gezonde economische ontwikkeling. Cognitieve en normatieve oriëntaties staan nu het economisch tegenzit, weer volop ter discussie, met name in landen als Duitsland, Frankrijk en Italië, die hun begrotingstekort verder laten oplopen dan volgens het Stabiliteitspact was afgesproken. Tegelijkertijd bestempelt niemand minder dan de voorzitter van de Europese Commissie, Romano Prodi, het Stabiliteitspact als 'dom', goed voor de lancering van de EMU, maar niet voor een gezonde macro-economische ontwikkeling in de Europese Unie op de lange termijn.

In een goed functionerende rechtsstatelijke democratie zijn inputgerichte en outputgerichte versies van democratische legitimatie beide noodzakelijk en versterken zij elkaar. Zoals Robert Putnam het formuleert:

'the key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens. (...) good government is more than a forum for competing viewpoints or a sounding board for complaints; it actually gets things done. A good democratic government not only considers the demands of its citizenry (...), but also acts efficaciously upon these demands' (Putnam 1993, 63).

Wel kan worden beweerd dat met de uitbouw van de verzorgingsstaat een evolutionaire verschuiving plaats heeft gevonden van *inputgerichte legitimiteit* van beleid aan de hand van ideologische grondslagen naar *outputgeoriënteerde effectiviteit* van beleid als belangrijke bron van politieke legitimiteit. En

met het afschudden van ideologische veren spitst de actuele politieke discussie zich steeds meer toe op concrete beleidsissues (en dan met name op beleidsfiasco's). Denk hierbij aan het (nog steeds) falende arbeidsongeschiktheidsbeleid, de crisis in het opsporingsbeleid en het mislukte integratiebeleid. Meer dan voorheen is beleid – de traditionele output van het politieke proces – een belangrijke inputvariabele geworden in het hedendaagse politieke debat. Deze tendentie wordt in niet onbelangrijke mate versterkt door de introductie van New Public Management-technieken overal in de wereld. Onder het motto 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) verschaft de overheid in Nederland meer helderheid over beleidsdoelen, wat zij gaat doen om die doelen te bereiken, in termen van de inzet van beleidsinstrumenten en te verrichten activiteiten en wat dat precies mag gaan kosten in termen van mensen en middelen.

#### *Twee handelingsoriëntaties*

Beleidswetenschappers moeten niet alleen rekening houden met het normatieve karakter van hun onderzoeksobject in termen van waarden en prestaties, maar ook aandacht besteden aan het sterk regelgeleide handelen van beleidsmakers. Vergeleken met de private sfeer van de markt van ruilende subjecten, is de hoge mate van institutionele verdichting een onderscheidend kenmerk van politiek (regeren) en beleid (geregeerd worden). De hoge graad van institutionele verdichting in het beleidsbestel heeft in belangrijke mate te maken met de constitutionele verankering van principes van democratische verantwoording en behoorlijk bestuur. Het openbaar bestuur wordt geacht in al zijn activiteiten te voldoen aan algemene en duurzame rechtsregels, vooral om te voorkomen dat de overheid haar monopolie op maatschappelijk ingrijpen op een willekeurige manier zou gebruiken. Hiërarchische verhoudingen, strikte regulering en het gebruik van formele procedures van politieke verantwoording worden noodzakelijk geacht om burgers te beschermen tegen politieke willekeur, nalatigheid en andere vormen van onbehoorlijk bestuur.

James March en Johan Olsen hebben als een van de eersten instituties herontdekt en tot de belangrijkste onafhankelijke variabelen verheven in de studie van beleid. Hun belangwekkende boek *Rediscovering Institutions* (1989) geeft een belangrijke hand-

reiking voor de ontwikkeling van een genuanceerd handelingsperspectief voor de beleidswetenschappen, die recht doet aan voluntarisme (regeren is vooruitzien!) enerzijds en contextuele beperkingen (het gewicht van instituties) anderzijds in de praktijk van beleid en politiek. March en Olsen maken een onderscheid tussen de 'logica van consequentie' (*logic of consequence*) en de 'logica van passendheid' (*logic of appropriateness*). Bij de logica van consequentie staat de oriëntatie op gewenste doelen en regels voorop. In de logica van gepastheid richt de aandacht zich juist op de politiek-maatschappelijke context die de vaststelling van deze doelen en regels kanaliseert en mede bepaalt. In termen van handelingsoriëntatie en -motivatie wordt de logica van consequentie volgens March en Olsen voortgedreven door 'anticiperend' handelen (*anticipatory action*), terwijl de logica van passendheid primair georiënteerd is op contextbepaald 'verplicht(end)' handelen (*obligatory action*). Laten we elk nader bezien.

*Logica van consequentie.* Het *Leitmotiv* van de logica van consequentie is doelrealisering. Rationeel handelen is weloverwogen handelen met het oog op de realisering van bepaalde doelstellingen met de meest geschikte middelen en methoden. Een belangrijke aanname daarbij is, dat beleidsmakers worden geconfronteerd met eenduidige beleidsproblemen die niet alleen goed te onderscheiden zijn van andere problemen, maar die tevens als gemakkelijk te rangordenen doeleinden kunnen worden geëxpliciteerd. De actoren (een individu, een groep of een organisatie) worden als handelingsbekwame *unitary actors* opgevat met heldere, stabiele en on dubbelzinnige preferenties (Coleman 1990), die hen in staat stellen te streven naar doelrealisering. Om tot een doelrealiserende beleidskeuze te komen, moeten niet alleen de beschikbare alternatieven bekend zijn, maar behoren ook de verwachte consequenties van verschillende alternatieve keuzemogelijkheden duidelijk te zijn. Kennis van alternatieven en hun relatieve kosten stelt de beleidsmaker in staat een (hiërarchische) rangschikking te maken van de beleidsopties. Bij de inventarisatie van alternatieve middelen, procedures en technieken om bepaalde doeleinden te verwezenlijken, worden de consequenties (kosten en baten) van verschillende alternatieven met elkaar vergeleken. Een rationele

analyse van kosten en baten maakt het mogelijk om uiteindelijk te kiezen voor het alternatief met de hoogste nettobaten (Quade 1975).

De centrale vraag in de synoptisch-rationele beleidsanalyse volgens de logica van consequentie is dus: welk alternatief heeft de beste consequenties in het licht van eigenbelang, efficiency en effectiviteit? Instituties worden in deze benadering voor de besluitvorming en beleidsontwikkeling als gegeven, dat wil zeggen niet te beïnvloeden, randvoorwaarden en constanten beschouwd. Impliciet veronderstelt het synoptische-rationele model een alwetende actor, die zich door instituties niet zozeer laat sturen als wel beperken, consensus over de hiërarchie van doeleinden en middelen (stabiele preferenties) en een scherpe scheiding tussen waarden en feiten. Natuurlijk kan er sprake zijn van risico's bij het maken van keuzes, maar deze risico's bestaan in principe uit van tevoren met behulp van kansrekening en speltheorie te calculeren onzekerheden, die geenszins de rationeel-synoptische procedures van besluitvorming en beleidsontwikkeling hoeven te vertekenen.

*Logica van passendheid.* Tegenover de synoptisch-rationele logica van consequentie plaatsen March en Olsen de contextueel voorgestructureerde en situationeel bepaalde logica van passendheid. Binnen deze logica is niet individuele nutsmaximalisatie het Leitmotiv, maar wordt een geheel andere handelingsoriëntatie verondersteld: actoren laten zich bij hun afweging leiden door wat politieke haalbaar en cultureel aanvaardbaar is in gegeven situaties. Beleidskeuzen worden sterk beïnvloed door sociale rollen en routines, *standard operating procedures*, en andere instituties die beleidsmakers nodig hebben om meerduidige beleidsproblemen hanteerbaar te maken. Ook eerder gemaakte keuzen in de beleidsontwikkeling en gevestigde belangen beperken de relatieve vrijheidsgraden van beleidsmakers.

De logica van passendheid laat zich het best begrijpen en bestuderen aan de hand van concrete situaties en bestaande instituties die de randvoorwaarden van beleidsontwikkeling, collectieve actie en besluitvorming vormen. Actoren die zich laten leiden door deze logica zijn eerder doelzoekend dan doelrealiserend. Zij kiezen niet in abstracto voor een beleids optie op grond van hun stabiele voorkeuren in relatie tot de te verwachten uitkom-

sten, maar op grond van hun percepties over wat in een gegeven situatie 'passend' is. De identiteiten van beleidsmakers zijn bepalend voor motivatie en handelen. De opvatting die actoren van hun eigen rol hebben en de wijze waarop ze een situatie beoordelen, bepaalt in belangrijke mate wat zij zien als een passende handeling. Per institutionele setting kan de identiteit van een actor verschillen. Preferenties liggen derhalve geenszins vast, maar kunnen verschuiven al naar gelang de setting waarin de actor zich bevindt en de rol die hij in een gegeven situatie voor zichzelf als het meest zinvol beschouwt. Hierbij zijn instituties van groot belang: zij informeren in niet onbelangrijke mate de rol opvatting van beleidsmakers. Sociale rollen in de wereld van beleid en politiek worden in belangrijke mate gevormd, bemiddeld en gekanaliseerd door historisch gevormde institutionele arrangementen. Zo wordt van een minister-president die tevens partijleider is, verwacht dat hij of zij de publieke zaak laat prevaleren boven het partijbelang. Hiermee vervullen instituties belangrijke *integratieve* of bindende functies in een democratisch beleidsbestel (March en Olsen 1995).

#### *Vier beleidsvragen*

Door nu de dubbele grondslag van democratische legitimatie kruislings te paren aan de beide handelingslogica's van consequentie en passendheid, kunnen we vier kernvragen van beleid adstrueren. Dit zijn de vragen: 'werkt het', 'past het', 'mag het' en 'hoort het'. Elk van deze vier vragen vertoont samenhangend kenmerken langs de onafhankelijke dimensies van legitimatieperspectief en handelingsoriëntatie, waarmee ze ideaaltypisch goed van elkaar zijn te onderscheiden. In de onderstaande tabel worden langs de horizontale as input- en outputgeoriënteerde versies van democratische legitimatie onderscheiden en langs de verticale as wordt de logica van consequentie onderscheiden van de logica van passendheid.

Met het geïntegreerde kader van de vier kernvragen van beleid kan de wisselwerking tussen politieke voorkeuren, institutionele mandaten, strategische belangen, culturele factoren, normatieve en cognitieve oriëntaties, en wat verder al niet komt kijken in de wereld van beleid en politiek, inzichtelijk begrepen worden aan de hand van de bovenstaande matrix. Hiermee is een analytische orde ge-

Tabel 1. Vier kernvragen van beleid

Handelingsoriëntatie	Criteria van legitimatie	
	Output-legitimiteit	Input-legitimiteit
<i>Logic of appropriateness</i>	Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid ('past het?')	Maatschappelijke aanvaardbaarheid ('hoort het?')
<i>Logic of consequence</i>	Instrumentele doelmatigheid ('werkt het?')	Constitutionele rechtmatigheid ('mag het?')

construeerd van vier ideaaltypisch te onderscheiden kwaliteitseisen van beleid in de moderne democratische rechtsstaat: instrumentele doelmatigheid en doeltreffendheid ('werkt het'), politiek-bestuurlijke slagvaardigheid ('past het'), constitutionele rechtmatigheid ('mag het') en maatschappelijke aanvaardbaarheid ('hoort het'). De typologie van de vier kernvragen van beleid kan in samenhang worden gebruikt als operationeel kader voor beleidswetenschappelijk onderzoek.

### 3 Beleid in vieren

De vier kernvragen van beleid hebben (zeer) verschillende theoretische en normatieve achtergronden binnen de brede waaier van de beleidswetenschappen. De vier kernvragen van beleid hebben vooral een heuristische waarde: zij maken het mogelijk om bij de analyse van beleid en politiek hoofdzaken van bijzaken te onderscheiden. Hieronder worden de vier kernvragen stuk voor stuk nader toegelicht aan de hand van de verschillende tradities van beleidsonderzoek die ten grondslag liggen aan de afzonderlijke kwaliteitseisen van doeltreffendheid en doelmatigheid, slagvaardigheid (haalbaarheid en uitvoerbaarheid), maatschappelijke aanvaardbaarheid en constitutionele rechtmatigheid.

#### *Instrumentele doelmatigheid: werkt het?*

De *werkt het-vraag* veronderstelt dat beleid, volgens een logica van consequentie, doelgericht is op outputprestaties. Onderzoek in het kader van de *werkt het-vraag* houdt zich primair bezig met de empirische prestaties – succes en falen – van overheidsbeleid. De *werkt het-vraag* staat in het teken van de *probleemgeoriënteerde beleidsanalyse* (Scharpf 1997). Probleemgeoriënteerd beleidsonderzoek richt zich

op de analyse van de oorzaken van maatschappelijke problemen, zoals bijvoorbeeld criminaliteit, werkloosheid en het broeikas-effect, en tevens op de mogelijke effecten van deze problemen in de beleidsomgeving. In een liberale democratie, gebaseerd op de verlichtingsidealen van rationaliteit en vooruitgang, moet de rechtvaardiging van beleid ondersteund kunnen worden met wetenschappelijke argumenten, empirisch onderzoek en expertise (King 1999; Suren 2000). In een strikt positivistische opvatting is beleid effectief wanneer een beleidsinstrument een duidelijk aanwijsbare bijdrage levert aan de realisering van 'externe' doelstellingen. De *werkt het-vraag* bevat in wezen twee criteria: beleid moet zo doeltreffend en doelmatig mogelijk zijn. Beleid is doeltreffend indien de implementatie van de gekozen beleidsmaatregelen leidt tot realisering van de beoogde doelen. Ook neveneffecten en de synergie van andere maatregelen zijn hierbij van belang. Beleid is doelmatig wanneer dit gebeurt tegen lage relatieve kosten in verhouding tot de maatschappelijke baten.

Centraal in de probleemgeoriënteerde beleidsanalyse staat de zogeheten beleidstheorie, het cognitieve interpretatiekader van causale verbanden tussen de voor het beleid relevant geachte empirische ontwikkelingen (Hoogerwerf 1987; Hemerijck en Van Kersbergen 1999). De onderbouwing van de verwachte effecten van toekomstig beleid is afhankelijk van het begrip van een probleem. Nadat de inhoudelijk-cognitieve diagnose is gesteld en een bepaalde beleidstheorie algemeen ingang gevonden in het beleidsbestel, verschuift de aandacht naar het zoeken naar technisch doelmatige en economisch efficiënte oplossingen. De instrumententheorie en de economische kosten-batenanalyse in

de beleidswetenschappen zijn in dit opzicht exemplarisch (Geelhoed 1983; Ringeling 1987). Criteria als consistentie, effectiviteit en efficiency vormen de centrale maatstaven in probleemgeoriënteerd beleidsonderzoek. De instrumententheorie en de kosten-batenanalyse zijn beide gebaseerd op een consequentiële logica van: (1) het objectiveren van een beleidsprobleem; (2) het zoeken naar alternatieve beleidsinstrumenten; (3) het vergelijken van de (verwachte) consequenties van alternatieve beleidsopties; en (4) het kiezen van de beste en/of goedkoopste oplossing (Glasbergen 1984).

De belangrijkste ambitie van beleidsonderzoek in het kader van de werkt het-vraag is gelegen in het *ex ante* en *ex post* beoordelen van de relatieve doelmatigheid en doeltreffendheid van mogelijke oplossingen. De doeltreffendheid van beleid kan achteraf worden vastgesteld, mits er adequate indicatoren gekozen kunnen worden om de mate van doelrealisering te beoordelen. Hierin ligt de bijdrage van *ex post* evaluatieonderzoek. Omdat er in veel gevallen verschillende maatregelen denkbaar zijn om specifieke beleidsdoelen te realiseren, vergt de keuze tussen concurrerende beleidsmaatregelen een inschatting vooraf van hun relatieve doeltreffendheid. Hierin ligt de bijdrage van *ex ante* evaluatieonderzoek. De op positivistische leest geschoeide evaluatiestudies hebben met recht veel aanzien in de academische wereld, qua methodologie en qua praktisch nut in de praktijk van beleid en politiek. Denk aan het gezag van het doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer in Nederland (Leeuw 2001). Beleidsmakers kunnen zich met behulp van *ex post* doelmatigheidsonderzoek een kritisch oordeel vormen over de effectiviteit van het beleid in het verleden. Het grote voordeel van een *ex ante* beleidsevaluatie is dat verwachtingen van beleidsmakers door (academische) experts aan de kaak kunnen worden gesteld, wanneer in hun ogen het voorgestane beleid inhoudelijk geen hout (meer) snijdt. Het beeld van de beleidsanalist die (evaluatie)onderzoek verricht in het kader van de werkt het-vraag, is dat van de neutrale en waarde-ringsvrije onderzoeker (Torenvlied 2001). De beleidsonderzoeker aanvaardt *ceteris paribus* de doeleinden zoals die door de politiek zijn gekozen. De normatieve wenselijkheid van politiek geformuleerde doelen wordt niet of nauwelijks door de beleids-wetenschapper ter discussie gesteld. Binnen het ka-

der van een gegeven probleemstelling richt de beleidsanalist zich op alternatieve instrumenten, voorzover die effectiever en doelmatiger zijn dan bestaand beleid. Wel bestaat er de mogelijkheid dat bestaande beleidstheoriën ter discussie kunnen worden gesteld door probleemgeoriënteerd beleids-onderzoek (Dunn 1981).

Ondanks de gerespecteerde status van onderzoek naar de mate waarin beleid 'werkt', is er een viertal problemen verbonden met dit type onderzoek (Guba en Lincoln 1989). Beleidsalternatieven veronderstellen, in de eerste plaats, causale inzichten in bestaande maatschappelijke problemen en in de mogelijke consequenties van bepaalde beleidsinterventies. Consequenties en causale verbanden zijn nog wel makkelijk te traceren bij beleidsactiviteiten van korte duur, zoals een eenmalige subsidie, waarbij doeleinden expliciet, specifiek en meetbaar zijn. Voor beleidsactiviteiten die continu aandacht opeisen, zoals een kwalitatief hoogstaand stelsel van gezondheidszorg en een robuust en rechtvaardig pensioenstelsel, stuit een dergelijke benadering op haar grenzen. Zoals reeds eerder is gememoreerd, streeft de overheid verschillende, potentieel conflicterende, doelen na, die niet gemakkelijk gekwantificeerd kunnen worden. Kortom, er bestaan meestal geen heldere standaarden voor beleidssucces en -falen. 'Preventie is beter dan genezing', maar preventie is weer veel moeilijker te meten dan oppervlakkige doelen als meer 'handen aan een bed' en meer 'blauw op straat'.

In de tweede plaats is niet alle kennis die de beleidsmaker tot zijn beschikking zou willen hebben ter onderbouwing van zijn beleidsvoornemens, daadwerkelijk beschikbaar. Het is ook denkbaar dat de kennis waarover een beleidsmaker beschikt in hoge mate controversieel is. Er is dan sprake van verschillende vormen van *onzekerheid*, die een goede inschatting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van verschillende beleidsalternatieven vooraf (maar ook achteraf) bemoeilijken. Wél kan met behulp van de methoden uit de waarschijnlijkheidsberekening geprobeerd worden om de omvang van de onzekerheid te bepalen. Bij het klimaatbeleid bestaat er bijvoorbeeld grote onzekerheid over de causaliteit tussen de uitstoot van broeikasgassen, effecten van beleid, gevolgen voor de hydrosfeer en biosfeer, sociaal-economische reacties en consequenties voor gezondheid en welvaartsverde-

ling. Bij deze mate van extreme onzekerheid en onwetendheid, wanneer causale verbanden tussen een veelheid aan potentiële factoren en ongewenste effecten niet kunnen worden geïdentificeerd laat staan gekwantificeerd, staat de kosten-batenanalyse met lege handen.

Een fundamenteel probleem is, in de derde plaats, het informatiekort van de overheid. Informatie over maatschappelijke problemen wordt echter niet kosteloos door het mechanisme van de 'onzichtbare hand' geleverd. De overheid moet investeren in speciale instituties, zoals het CPB, het SCP, het RIVM, de WRR, en toezichthoudende colleges, zoals de Algemene Rekenkamer, om cruciale informatie te verkrijgen voor het in kaart brengen en doorgronden van economische, ecologische en maatschappelijke trends, mogelijk te verwachten problemen en beleidseffecten.

Omdat de beleidsonderzoeken van de bovenstaande instituten vaak dicht op de wereld van het beleid zitten, zou er ten slotte sprake kunnen zijn van een kloof tussen het verlichtingsideaal van objectiveerbare kennis en het politieke haalbaarheids-criterium. Hiermee verschuift de gerichtheid op probleemoplossen op basis van *reliable knowledge* naar de acceptatie van meer subjectieve percepties van problemen en haalbare oplossingen (en schijnoplossingen) voor verschillende betrokken actoren op basis van *shared knowledge* (March en Olsen 1995; Hemerijck en Visser 2001). Wetenschappelijke probleemformulering sneeuwt dan (in het slechtste geval) onder in de normatieve oriëntaties en politieke uitgangspunten en is niet meer als zodanig expliciteerbaar en herkenbaar. Het beeld dat ontstaat is er een van een zekere 'onderhandelingsruimte' tussen cognitieve oriëntaties (wetenschappelijk onderzoek) en normatieve oriëntaties (maatschappelijke en politieke belangen) (Lindblom 1990). Toch heeft de vervlechting tussen wetenschap en beleid zeker ook voordelen. Een dergelijke vervlechting kan kennisuitwisseling en overdracht bevorderen. Bovendien zorgt samenwerking ook voor het 'relevant' houden van de onderzoeksagenda, waarbij wetenschappelijke trajecten in verband worden gebracht met maatschappelijke issues. Tevens wordt hiermee de ontwikkeling van publieke fora, waarbinnen resultaten van wetenschappelijk onderzoek onderwerp zijn van publiek debat, bevorderd.

### *Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid: past het?*

Wanneer de werkt het-vraag is beantwoord en een aantal adequate en efficiënte beleidsoplossingen voor bepaalde problemen is geïdentificeerd, komt de *past het*-vraag in het vizier. De *past het*-vraag vestigt de aandacht op het vraagstuk van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van beleid. Hiermee verruilen we het terrein van probleemgeoriënteerde beleidsanalyse voor dat van *interactiegeoriënteerde beleidsanalyse* (Scharpf 1997; Scharpf 2000; Hemerijck 2001). Tevens maakt hier de logica van consequentie plaats voor de logica van passendheid. Niet de ontwikkeling van probleemgeoriënteerde oplossingen of beleidsinstrumenten staat centraal, maar de institutioneel-organisatorische toerusting die nodig is om de instrumentele oplossingen ten uitvoer te kunnen brengen.

Zoals eerder is aangegeven, wordt de wereld van politiek (regeren) en beleid (geregeerd worden) gekenmerkt door een hoge mate van institutionele verdichting (Pierson 2000). Dit heeft te maken met de centrale rol van (semi-)publieke goederen en collectieve actie en het ontbreken van sterke prikkels tot efficiencyverbetering. Hiernaast kijken politici veelal niet verder vooruit dan naar de volgende verkiezingen en ook niet verder terug dan naar de laatste crisis. Bovendien hanteren politici sowieso een relatief kortetermijnhorizon, ingegeven door periodieke verkiezingen en de voortdurende concurrentiestrijd met de oppositie. Politiek-institutionele verdichting in wereld van politiek en bestuur heeft ook te maken met de geprivilegieerde status van vooraanstaande belangenorganisaties, lagere overheden, maar ook van actiegroepen en van burgers in de beleidsontwikkeling. Het toetsingscriterium van de *past het*-vraag is institutioneel-bestuurlijke slagvaardigheid van beleid. Ook de *past het*-vraag refereert aan twee criteria: beleid moet politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar zijn. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke, en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid. Fundamenteel is de mate waarin beleidsoplossingen ingepast kunnen worden in de politieke infrastructuur van het beleidsbestel, de bestuurlijke organisatie van ministeries, en de relaties tussen overheidsactoren en belangrijke doelgroepen (Bak-



ker en Van Waarden 1999). Dit hangt niet zozeer af van overeenstemming op grond van gedeelde normatieve of culturele oriëntaties (consensus) in het kader van de *hoort het-vraag* (zie hierna), maar van politiek-strategische overwegingen (compromis). Vanzelfsprekend kan er wel een relatie tussen beide bestaan.

Onderzoek in het kader van de *past het-vraag* bestudeert de relatie tussen de politieke input van beleidsprocessen en de output van beleid vanuit de context van bestaande politieke spelregels, staatstradities, beleidserfenissen en uitvoeringspraktijken, teneinde het relatief autonome effect van instituties op beleidsprocessen op het spoor te komen (Hemerijck 2001). De analyse van het institutionele effect op beleidsprocessen en -resultaten richt zich op ten minste twee aspecten. In de eerste plaats is de beleidswereld geen *tabula rasa* of onbeschreven blad. De beleidswereld is opgebouwd uit diverse bestuurlijke instituties, die altijd het product zijn van eerder gemaakte keuzes. De essentie van een institutie is dat zij tot op zekere hoogte in staat is om de voorwaarden voor het eigen voortbestaan te scheppen. Dat geldt voor de rechterlijke macht, voor het parlement en voor sector- en onafhankelijke adviesraden.

Ten tweede bepalen de regels van het spel de hoeveelheid macht en invloed van verschillende actoren, ook van experts. Spelregels definiëren machtsverhoudingen met name door het verdelen van de toegang tot besluitvormingsarena's. Dit distributieve element wordt ook wel de *mobilisation of bias* of 'institutionele vertekening' genoemd (Schattscheider 1960). Denk aan een hoge kiesdrempel die het onmogelijk maakt voor een kleine partij om zetels te verkrijgen. De centrale observatie die naar voren komt bij onderzoek in het kader van de *past het-vraag* is, dat beleid meestal niet het product is van een onnipotente *unitary actor*, maar eerder het resultaat van strategische interactie tussen verschillende publieke en (semi-)private actoren met eigen ideeën over de aard van beleidsproblemen en de haalbaarheid van verschillende oplossingen (Hall en Taylor 1996; Thelen 1999; Scharpf 2000). In de interactiegeoriënteerde beleidsanalyse wordt expliciet uitgegaan van de (inter)organisatorische context van de vele netwerken die het beleidsbestel rijk is (Kickert, Klijn en Koppenjan 1997; Rhodes 1992). De overheid mag dan wel de 'algemeenverbindend-verklarende' instantie zijn, maar in de moderne

democratie werkt ze in de ontwikkeling en vooral in de uitvoering van beleid nauw samen met andere (semi-)publieke en private actoren. Met name in de traditionele sectoren van de verzorgingsstaat, zoals de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, het onderwijs en de volkshuisvesting, is beleid altijd een product van de strategische interactie tussen verschillende actoren, eenieder met een eigen begrip en interpretatie van het onderhavige beleidsprobleem en daarbij passende beleidsoplossingen, eigen normatieve preferenties, eigen organisatorische en institutionele belangen en eigen capaciteiten en machtsbronnen die kunnen worden aangewend om een verkozen beleidsalternatief te realiseren of die van anderen te blokkeren.

De kenmerkende methode en techniek van de vergelijkende analyse is de methodologie van de institutionele beleidsanalyse. De meeste studies houden zich bezig met de vergelijkende analyse van institutionele kenmerken van verschillende natiestaten. Van meer recente datum is de aandacht voor Europese integratie. Het uitgangspunt van beleidsonderzoek in het kader van de *past het-vraag* is een *explanandum* of een afhankelijke variabele aan de uitkomstkant van de hypothetische keten van oorzaak en gevolg. Het eindproduct is niet een empirische verificatie of falsificatie van kwantitatieve factoranalyses, maar eerder een (in vergelijkend perspectief) plausibele *ex post* verklaring van de wijze waarop instituties het handelen van actoren beïnvloeden in het maken van specifieke beleidskeuzen.

Onderzoek in de comparatieve traditie van de *past het-vraag* leidt meestal niet tot pasklare inhoudelijke oplossingen voor een beleidsprobleem. Vergeleken met beleidsonderzoek in het kader van de *werkt het-vraag*, ligt aan de *past het-vraag* analyse een beduidend minder sterk geloof in politiek voluntarisme ten grondslag. Vergelijkend onderzoek naar hervormingen in de verzorgingsstaat laat overtuigend zien dat *vorm* (instituties) bepaald niet ondergeschikt is aan *functie* (problemen en oplossingen). De last van de geschiedenis, formele procedures, staatstradities, beleidserfenissen en vigerende zeggenschapsverhoudingen tussen politici, bestuurders, belangengroepen en burgers, is van groot belang voor de hedendaagse praktijk. Een praktijk die laat zien dat institutionele innovatie veelal gepaard gaat met aanzienlijke aanloopkosten: relatief hoge institutiespecifieke investeringen maken verande-

ringen in een later stadium een kostbare exercitie. Door de *opportunity set* van mogelijkheden en beperkingen voor actoren te identificeren, kan comparatief institutioneel beleidsonderzoek wel degelijk een belangrijke bijdrage leveren aan het bestuurlijk-institutioneel vormgeven van mogelijke oplossingen. Tevens kan de richting waarin oplossingen moeten worden gezocht worden aangegeven, dankzij het verworven inzicht in institutionele spelregels, interorganisatorische verhoudingen en beleidserfenissen. Maar, geen enkele institutionele opportunity set is optimaal voor alle condities. Het institutionele karakter van het gelauwerde Nederlandse 'poldermodel', dat verschillende maatschappelijke organisaties in overkoepelende organen als de SER en de Stichting van de Arbeid bij elkaar brengt, stimuleert zonder meer een brede maatschappelijke betrokkenheid bij het gezamenlijk oplossen van problemen. Maar, er zijn ook risico's verbonden aan bestuurlijke instituties van overleg en onderhandeling. Het gevaar van trage besluitvorming, onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, gesloten circuitvorming en *groupthink* ligt op de loer, wanneer de instituties de partijen systematisch tot consensusvorming dwingen. Door private organisaties te betrekken bij de formulering en implementatie van sociaal-economisch beleid, worden ze in staat gesteld om, bij gebrek aan consensus over richting en verdeling, de beleidsontwikkeling te frustreren en hervormingen in de kiem te smoren (Visser en Hemerijck 1997).

Tekortkomingen van comparatief en inductief onderzoek in het kader van de past het-vraag zijn de concentratie op de natiestaat en de selectieve betrokkenheid bij binnenlands beleid, ook in het internationaal vergelijkende onderzoek. Net als bij onderzoek in het kader van de werkt het-vraag, bestaat er een sterke focus op effectiviteit van beleid in termen van uitvoerbaarheid. Hiermee wordt de normatieve, maatschappelijke en rechtstatelijke, inputkant van het beleidsproces verwaarloosd.

#### *Constitutionele rechtmatigheid: mag het?*

De *mag het*-vraag gaat over politieke en rechtstatelijke ordening, burgerlijke grondrechten, democratische procedures en bestuurlijke bevoegdheden aan de inputkant (en ook *throughput*kant) van het politieke proces. Dit komt tot uitdrukking in de gedachte van de democratische rechtsstaat, die de for-

mele basisstructuur van het politieke systeem vormt (Witteveen 1996). De essentie van de rechtsstaat is dat overheidsmacht volgens een logica van consequentie gebonden wordt aan het recht. Op deze wijze kan macht gelegitimeerd gezag worden.

De rechtsstaat is een zowel normatief ideaal als empirisch fenomeen. Er bestaan dan ook twee intellectuele tradities van onderzoek in het kader van de *mag het*-vraag. In de eerste plaats is er de rechtswetenschappelijke studie van de fundamentele beginselen van de rechtsstaat, de principiële relatie tussen macht en recht in de democratie, de inrichting van het staatsapparaat, de verhoudingen tussen de afzonderlijke machten van de *trias politica*, en de daaraan toekomende bevoegdheden (Dworkin 1991). Een tweede onderzoekstraditie houdt zich primair bezig met het empirisch functioneren van de rechtsstaat. De rechtsstaat is nooit af, telkens vragen maatschappelijke veranderingen om aanpassingen in het 'gebouw van de rechtsstaat' (Witteveen en Klink 2002). Hieronder gaan we kort in op beide intellectuele tradities.

Het leidende beginsel van de klassieke rechtsstaat is de waarborg tegen willekeur in de uitoefening van overheidsmacht. In de klassieke rechtsstaat wordt de overheidsmacht beperkt door de vereiste van een wettelijke grondslag (het legaliteitsbeginsel), de verdeling van de functies van wetgeving, bestuur, en rechtspraak over drie verschillende organen (het beginsel van machtenscheiding), en het principe dat de samenstelling van het wetgevend orgaan wordt bepaald door vrije verkiezingen (het democratiebeginsel). In een *democratische* rechtsstaat zijn de vorming van algemene regels en de implementatie en handhaving van beleid aan voortdurende verantwoording en controle onderhevig. Geen macht zonder controle op de macht. In een democratie moeten bestuurders verantwoording afleggen over het gebruik van hun bevoegdheden. Het principe van ministeriële verantwoordelijkheid stipuleert dat de minister uiteindelijk verantwoordelijk is voor beleid.

De rechtstatelijke democratie is een cultuurproduct, geïnspireerd door morele of religieuze waarden, die in de loop van de geschiedenis tot ontwikkeling zijn gekomen als uitkomst van historische politieke strijd. Constitutionele regels van legaliteit, machtenscheiding en democratie zijn (historisch)

ontleend aan zelfstandige waarden en normen. Als zodanig staat het vraagstuk van constitutionele rechtmatigheid niet los van het vraagstuk van maatschappelijke aanvaardbaarheid (hoort het). De reikwijdte van constitutionele regels wordt mede bepaald door maatschappelijke normen en waarden: dwang is slechts aanvaardbaar als de daardoor gehandhaafde normen – ook zonder geweld – betrekkelijk algemeen worden aanvaard, ook door diegenen die het oneens zijn met de inhoud van concrete democratische besluiten. Als product van bewuste interventie neemt de rechtsstaat een onafhankelijke positie in ten opzichte van de sociale en politieke cultuur (Berman 1983). De rechtsstaat heeft, in tegenstelling tot de culturele normen en waarden waaraan ze historisch is ontleend, een formele status: zij is het product van bewuste interventie. De essentie zit in de mogelijkheid van rechtshandhaving, zonodig met dwang, van rechtsbeginselen, volgens een logica van consequentie.

Klassieke grondrechten beschermen afdwingbare vrijheden als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering, persvrijheid, godsdienstvrijheid, de scheiding van kerk en staat en eigendomsrecht. De moderne verzorgingsstaat kent niet alleen procedurele waarborgen, maar ook inhoudelijke inspanningsverplichtingen, de zogenaamde sociale grondrechten. De sociale rechten van de moderne verzorgingsstaat zijn bedoeld om de formele status van gelijkwaardigheid van burgers ook materieel te onderbouwen. De interventiestrategie van de verzorgingsstaat brengt tot op zekere hoogte een verstoring van de marktwerking met zich mee, maar zeker niet een volledige verstoring. Stelsels van sociale zekerheid binnen een kapitalistische economie moeten worden gefinancierd uit belastingen en/of premies en afdrachten die worden opgebracht door de vrije economie. Het centrale probleem is dat sociale rechten, omdat zij als politieke inspanningsverplichtingen niet precies gedefinieerd kunnen worden en omdat ze kwalitatieve voorzieningen met zich meebrengen, altijd omstreden zijn. Bovendien staat verplichte premieheffing ten behoeve van sociale verzekeringen op gespannen voet met de liberale vrijheid van eigendom.

Dit brengt ons naar de tweede intellectuele traditie: het empirisch onderzoek naar veranderingen in de

directe omgeving van de rechtsstaat (WRR 2002; Witteveen en Klink 2002). Door de uitbreiding van de verzorgingsstaat zijn de taken van de nationale overheid in aantal en soort sterk toegenomen. Daardoor is niet alleen de druk op de overheid om te presteren opgeschroefd. In dit kader is wel gewezen op het gevaar van een toenemende *instrumentalisering* van het recht, waarbij wetgeving meer dan voorheen wordt gebruikt (en beoordeeld) in termen van het vermogen om een bepaald, 'extern' bepaald politiek doel te bereiken, los van de intrinsieke waarde van het recht (Schuyt 1982). Een verregaande instrumentalisering van het recht stuit echter op haar eigen grenzen. De presterende outputgeoriënteerde overheid komt onder vuur te liggen door enerzijds de eisen van de rechtsstatelijke waarborgen tegen willekeur, en anderzijds de overvraging van beleid door mondige burgers en belangengroepen. Door deze spagaat wordt het regelsysteem complexer en de beleidsuitvoering bureaucratischer, met als gevolg vertraagde procedures en grotere handhavingtekorten. Meer recent stellen processen van de 'verplaatsing van de politiek' van de nationale wetgever naar zelfstandige bestuursorganen en naar private organisaties binnen de jurisdictie van de nationale staat, en daarbuiten in de richting van de Europese Unie, de nationale rechtstaat voor nieuwe dilemma's.

De grootste tekortkoming van empirische onderzoek in het kader van de mag het-vraag is de eenzijdige focus op de nationale rechtsstaat, dit nog meer dan bij het vergelijkend onderzoek in het kader van de past het-vraag. Dit is waarschijnlijk inherent aan de rechtswetenschappelijke traditie, hetgeen zeker geldt voor de Nederlandse wetgevingspraktijk. Het recht dat binnen de EU is opgesteld in termen van verdragen, richtlijnen en verordeningen, gaat juridisch boven nationaal recht. Dit betreft niet alleen communautaire wetgeving en jurisprudentie van het Europese Hof. Op het nationaal politiek gevoelige terrein van sociaal beleid is een begin gemaakt met constitutionalisering op Europees niveau. Als gevolg hiervan mogen lidstaten hun sociale voorzieningen niet langer voorbehouden aan nationale burgers (Ferrera e.a. 2000). Kenmerkend voor Nederland, met zijn sterke hang naar interne coördinatie en overleg, is de gebrekkige uitvoering van Europese richtlijnen, onder andere op het gebied van milieubeleid. Typerend voor deze interne gerichtheid is het recente plan van de demissionaire rege-

ring Balkenende aangaande een nieuw ziektekostenstelsel, waarvan de landsadvocaat in een vertrouwelijk advies vaststelde dat de kabinetsvoornemens in strijd zijn met Europese regelgeving.

Door de groei van Europese rechtsvorming verandert de nationale rechtsstaat van karakter. Men kan zich afvragen wat er overblijft van de autonomie van de nationale wetgever als de Europese rechter de wet gaat voorschrijven en welke gevolgen dit heeft voor de legitimiteit van de nationale democratie (Scharpf 2002). Want, terwijl het nationale recht en het EU-recht steeds meer met elkaar verweven zijn geraakt, laat de idee van de democratische rechtsstaat zich vooralsnog niet herhalen op Europees niveau.

#### *Maatschappelijke aanvaardbaarheid: hoort het?*

In een democratie hebben burgers het eerste en laatste woord. De legitimiteit van overheidsbeleid is ten principale ontleend aan het kiezersmandaat. De overheid vaardigt wetten en regels uit die in een democratische rechtsstaat door burgers moeten worden *aanvaard*. Maatschappelijke aanvaardbaarheid heeft betrekking op de mate waarin het beoogde beleid aansluit bij normatieve en culturele oriëntaties in de samenleving (Douglas en Wildavsky 1982). Daarmee bestrijkt de *hoort het*-vraag de (inter)subjectieve waardering van beleid door burgers, in het bijzonder de mate waarin politieke besluitvorming en de prestaties van overheidsbeleid in de perceptie van burgers, volgens een logica van passendheid (*naar behoren*) aansluit bij hun verlangens, verwachtingen, emoties, waarden en normen. De gemeenschappelijke noemer van de discussie over de aanvaardbaarheid van beleid is de vraag, waar de rol van de overheid begint en ophoudt.

Omdat concurrerende waarden en normen ten grondslag liggen aan elke definitie van een beleidsprobleem, behoort systematisch en kritisch onderzoek naar de politieke cultuur een vooraanstaande plaats te hebben in beleidswetenschappelijk onderzoek (Fischer 1995). Onderzoek in het kader van de *hoort het*-vraag bestaat veelal uit sociologisch surveyonderzoek naar veranderingen in waarden en normen van burgers over maatschappelijke problemen en politieke instituties. In Nederland zijn de tweejaarlijkse verkenningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau exemplarisch voor dit type onderzoek (SCP 1998). De maatschappelijk aanvaard-

baarheid van democratisch beleid valt uiteen in tweeën: procedurele en inhoudelijke aanvaardbaarheid. Op het meest algemene niveau gaat de *hoort het*-vraag over het 'vertrouwen en de geloofwaardigheid in de politiek' (Warren 1999). Bij meer concrete inhoudelijke kwesties gaat het om waarden van maatschappelijke (on)rechtvaardigheid, (on)veiligheid, en (on)leefbaarheid, zoals die geactiveerd worden door tijdgebonden probleempercepties. Het is niet voor niets dat sinds 11 september 2001 issues van veiligheid, criminaliteit, illegaliteit, immigratie en integratie hoog op de politieke agenda staan.

Onderzoek naar het vertrouwen in politieke instituties vanuit het perspectief van de burger, staat sinds het midden van de jaren negentig weer in het centrum van de belangstelling (Van Deth en Scarbrough 1995). Internationaal vergelijkend onderzoek laat goed zien dat het procedurele ideaal van democratische besluitvorming onomstreden is. Sterker nog: na de val van de Muur in 1989 nam vertrouwen in democratische besluitvorming en controle zelfs toe (Norris 1999; Kaase en Newton 1995). Democratische besluitvorming geeft burgers het idee dat ze serieus worden genomen en dat bevordert de legitimiteit van overheidshandelen en, meer algemeen, het vertrouwen in de politiek (Luhmann 1963). Klingemann en Fuchs (1995) constateren echter wel dat de relatie tussen burgers en de overheid in de afgelopen twee decennia fundamenteel van karakter is veranderd. Burgers staan tegenwoordig veel kritischer ten opzichte van de prestaties van de overheid. Er is sprake van een paradoxale situatie: democratische beginselen aan de inputkant van het politieke proces worden meer dan voorheen breed gedragen; tegelijkertijd hebben burgers minder vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de overheid aan de outputkant (Pharr en Putnam 2000). Een prangende vraag is wanneer het verlies van vertrouwen in overheidsbeleid omslaat in een legitimiteitscrisis in de democratie (Dahrendorf 2002).

De Belgische politiek socioloog Mark Elchardius spreekt van de komst van een 'dramademocratie', die gevestigde politieke instituties is snel tempo lijkt te ondergraven (2002). De media storten zich in toenemende mate op thema's die burgers vooral emotioneel raken. Zo wordt de politiek gedwongen om onmiddellijk stelling te nemen om haar geloofwaardigheid te vestigen. In de vele talkshows op tv

dragen mediagenieke politici pasklare oplossingen aan voor complexe maatschappelijke problemen die ze niet waar kunnen maken. In de dramademocratie worden inhoudelijke diagnose, bestuurlijke ervaring, en tijdrovend overleg niet op prijs gesteld. En terwijl professionele politici hun handen vol hebben aan de media, sturen ambtelijke organisaties aan op een marktgerichte en bedrijfsmatige publieke dienstverlening, die overigens op belangrijke onderdelen als de zorg en het onderwijs de ontevredenheid onder burgers en professionals niet of nauwelijks lijkt weg te nemen.

Op basis van SCP-data komt de cultuursocioloog Gabriel van den Brink tot een originele verklaring van het groeiende politieke onbehagen in Nederland sinds het midden van de jaren negentig (2002). Van den Brink legt in zijn studie twee opvallende ontwikkelingen bloot. Ten eerste is er, onder invloed van de toenemende welvaart en het gestegen opleidingsniveau, sprake van een groeiende groep succesvolle mondige burgers voor wie gezagsuitoefening niet langer voor zich spreekt. Sterker nog, zij voelen zich door trage en ontoegankelijke overheidsbesluitvorming in hun vrijheden beperkt. Een tweede groep, aan de onderkant van de maatschappelijke ladder, heeft in toenemende mate moeite om de politiek te volgen, laat staan er actief aan deel te nemen. Deze groep 'bedreigde' burgers heeft grote behoefte aan bescherming door de overheid, maar heeft tegelijkertijd heel weinig vertrouwen in diezelfde overheid. Bij de verkiezingen van 15 mei 2002 vonden deze beide, van de politiek vreemde, groepen elkaar in het gedachtegoed van de rechts-populistische politicus Pim Fortuyn.

Van den Brink benadrukt in zijn analyse de mate waarin de sluimerende onvrede door de politieke elite, met name in en rondom de paarse coalitie, nauwelijks werd waargenomen. Vanuit een schijnbaar comfortabele machtsbasis en in de overtuiging dat het paarse kabinet de belangrijkste sociaal-economische problemen had opgelost, ontstond een soort 'polderblindheid' voor allerhande problemen die juist niet opgelost of zelfs erger geworden waren: de verloedering van de publieke sector, de gebrekkige zorg, achterstanden in het onderwijs, de problemen bij justitie (Hemerijck en Visser 2002). Bovendien ontbrak het paars II aan een aanstekelijk programmatisch elan. Dit gebrek aan inhoudelijke missie, in tegenstelling tot paars I, ging in toene-

mende mate gepaard met een regenteske uitstraling. Na de rampen in Enschede en Volendam werd alles wat misging in beleid en politiek, tot en met (met terugwerkende kracht) het debacle van Srebrenica, geassocieerd met de gesloten bestuurscultuur van het paarse poldermodel. Na 11 september 2001 kreeg het falende integratiebeleid een explosieve lading. De politieke onvrede werd knap aangewakkerd door Pim Fortuyns tirade tegen de 'puinhopen van acht jaar paars'. Jan Peter Balkenende ging als CDA-lijsttrekker campagne voeren over de 'noodzakelijke wederopbouw na paars'. Terwijl in het buitenland de waardering voor het Nederland van Wim Kok nog altijd groot was, hadden de PvdA, de VVD en D66 geen antwoord op de aanklacht tegen paars, omdat ze zelf ook niet meer geloofden in het links-liberale experiment. Het slotakkoord was de moord op Pim Fortuyn op 6 mei, negen dagen voor de verkiezingen. Hierna volgde de enorme media-aandacht voor de begrafenis van Fortuyn, wiens partij, beroofd van zijn leider, bij de verkiezingen van 15 mei 2002 in één keer 26 zetels behaalde. De PvdA, de vaandeldrager van het paarse beleid, werd nagenoeg gehalveerd tot 23 zetels. Bij elkaar verloren de paarse partijen niet minder dan 43 zetels.

De succesvolle revolte tegen het paarse poldermodel in het afgelopen jaar laat inderdaad goed zien hoe belangrijk (heftige) emoties en beeldvorming in de hedendaagse politiek zijn. Politieke emoties en publieke beeldvorming zijn wellicht slechte raadgevers voor beleid, maar kunnen niet genegeerd worden. De winst van 2002 is, dat gevestigde politici zich niet langer kunnen opsluiten in de introverte zelfgenoegzaamheid van het eigen gelijk. Zij zullen emoties van de straat serieus moeten nemen. Anderzijds is te hopen dat zij daarin niet zullen toegeven aan de mythe van de eenvoud die de moderne mediapolitiek en daarmee verbonden leiderschapscultus, hen opleggen.

Gedurende de korte regeringsperiode van het eerste kabinet Balkenende zijn 'waarden en normen' gelanceerd als belangrijk wapen in de strijd tegen de heersende politieke onvrede. Toch laten processen van internationalisering, individualisering en immigratie en een daarmee gepaard gaande verdere heterogenisering in normatieve opvattingen, zich niet gemakkelijk leiden naar een dominant, algemeen aanvaard, maatschappelijk beoordelingskader. Benadrukt moet worden dat de politiek maar

beperkte mogelijkheden heeft om maatschappelijke waarden en normen te sturen, te stimuleren of af te remmen. Maatschappelijke normen en waarden zijn, anders dan beleidsinstrumenten en bestuurlijke instituties, niet direct politiek manipuleerbare variabelen. Doordat veel participanten in het debat over waarden en normen zich laten leiden door een flinke dosis nostalgie, bestaat er ook een reëel gevaar dat de toekomst ruggelings tegemoet wordt getreden. Hierdoor wordt het zicht ontnomen op nieuwe en alternatieve normatieve oriëntaties en morele bindingen (Bovens en Hemerijck 1996).

#### 4 Conclusie

In deze bijdrage hebben we vier kernvragen van beleid afgeleid op basis van de handelingsdichotomie van consequentie en gepastheid van March en Olsen en de twee door Fritz W. Scharpf onderscheiden criteria van input- en outputlegitimatie. Voorts zijn de vier kernvragen van beleid stap voor stap nader uitgewerkt. De typologie van de vier vragen zijn bewust geformuleerd in termen van praktische overwegingen op het niveau van actoren. Hiermee sluit het analytisch perspectief van de vier beleidsvragen aan bij de intentionele benadering in de institutionele beleidsanalyse (Hemerijck 2001), die Mayntz en Scharpf (1995) *actor-centered institutionalism* hebben genoemd. De vier vragen geven de relatieve vrijheidsgraden van beleidsmakers in termen van sturingsvariabelen (beleidsinstrumenten, institutioneel ontwerp, en grondwettelijke aanpassingen) aan, in samenhang met belangrijke contextuele variabelen (institutionele structuren, grondwettelijke waarborgen en normen, waarden en attitudes vanuit het perspectief van de burgers). De typologie van de vier beleidsvragen biedt op zichzelf geen oplossing voor de praktische problematiek van de legitimatie van beleidskeuzen. Het geadstrueerde perspectief van de vier beleidsvragen houdt impliciet een erkenning in dat 'goed' beleid niet *in abstracto*, enkel op theoretische gronden, kan worden vastgesteld. De responsiviteit van beleid kan alleen worden beoordeeld in relatie tot concrete problemen. Bij responsief beleid is in principe sprake van een zekere *goodness of fit* tussen instrumentele doelmatigheid, politiek-bestuurlijke slagvaardigheid, constitutionele rechtmatigheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid. Maar in de alledaagse praktijk van beleid en politiek worden in veel gevallen be-

paalde kwaliteitsmaatstaven ten koste van andere bevestigd.

Het belang voor beleidswetenschappen van de hierboven ontvouwde typologie is drieërlei. In de eerste plaats geeft de typologie van vier beleidsvragen uitdrukking aan een geïntegreerd en breed toepasbaar perspectief voor de analyse van beleid. Zoals we hebben kunnen zien, hebben de vier vragen afzonderlijk verschillende theoretische en normatieve achtergronden binnen de brede waaier van de beleidswetenschappen. Ze refereren aan vier ideaaltypisch te onderscheiden rationaliteiten van beleid: instrumentele *doelmatigheid en doeltreffendheid* (werkt het?), politiek-bestuurlijke *slagvaardigheid* (past het?), constitutionele *rechtmatigheid* (mag het?) en maatschappelijke *aanvaardbaarheid* (hoort het?). De vier vragen overaccentueren of vertekenen bepaalde dimensies van de meerduidige ervaringswerkelijkheid van beleid, met de bedoeling om inzicht in de causale samenhang achter beleidsprocessen te bevorderen (Hemerijck 2002).

De achterliggende ambitie van de geïntegreerde typologie van vier vragen, in de tweede plaats, is het bevorderen van open communicatie tussen de verschillende hoofdstromingen in de beleidsanalyse. Dit heeft mede consequenties voor de status van methoden en technieken in beleidswetenschappelijk onderzoek. In de studie van de legitimering van beleidskeuzen is geen plaats voor methodologische superioriteit. De ex post beleidsevaluatie, de ex ante kosten-batenanalyse, survey research, vergelijkende institutionele beleidsanalyse, etnografische gevalstudies, en narratieve benaderingen, hebben allemaal recht van bestaan (Abma en in 't Veld 2001). Bij het doen van onderzoek naar beleidsprocessen past geen methodestrijd, maar eerder een gezonde dosis van methodologische promiscuïteit. Met een pleidooi voor methodologische promiscuïteit wordt tevens afstand genomen van de autopoietische benadering in de bestuurskunde (In 't Veld e.a. 1991), een stroming die uitgaat van gesloten werelden, waarbij in de strijd om beleid voortdurend wordt gepoogd om enkelvoudige economische, juridische, politieke en sociaal-wetenschappelijke rationaliteiten ten opzichte van elkaar te maximaliseren. Natuurlijk kleuren spanningen tussen de kwaliteitseisen van doelmatigheid, haalbaarheid, aanvaardbaarheid en rechtmatigheid de politieke praktijk van alledag. Maar dat wil niet zeggen dat er geen ruimte

is voor een evenwichtig vergelijk tussen de vier kernvragen in de legitimering van beleidskeuzen. Integendeel, praktische fricties tussen de vier beleidsvragen vormen in een democratie bij uitstek belangrijke prikkels om langs de weg van het debat, discussie en dialoog een maatschappelijk zoekproces te entameren naar nieuwe beleidsinstrumenten, alternatieve institutionele vormen, normatieve oriëntaties en constitutionele kaders, op basis van de ervaring met bestaand beleid en nieuwe inzichten onder andere uit de wetenschap (Hirschman 1970; Richardson 2002).

In de derde plaats, biedt de typologie van de vier kernvragen van beleid belangrijke theoretisch-methodologische aanknopingspunten voor de bestudering van de dynamiek van processen van beleidsverandering. Beleid ligt nooit voor eens en voor altijd vast. In bijzondere omstandigheden is zelfs een nieuw constitutioneel begin mogelijk, zoals in Oost-Europa na 1989 en bij uitbreiding van de Europese Unie. Kortom, een dynamische aanwending van het raamwerk van de vier kernvragen van beleid geeft een zekere richting en houvast om, aan de hand van waargenomen spanningen tussen de vier vragen in concrete gevalssituaties, verschillende dimensies van beleidsverandering van elkaar te onderscheiden en in empirisch onderzoek op elkaar te betrekken. Zo stellen de vier vragen ons in staat om verschillende ontwikkelingen en uitdagingen – zoals de inhoudelijke uitbreiding van beleidsaanspraken en daarmee verbonden verbreding van sociale bewe-

gingen en belangengroepen; de verplaatsing van macht van de wetgever naar lagere bestuursorganen en naar private organisaties enerzijds en in de richting van Europese fora anderzijds; de intensivering van economische concurrentie; en de culturele verschuivingen in de impulsieve opstelling van mondig burgers tegenover de overheid, met niet aflatende steun voor de democratie – in hun consequenties voor beleid te bestuderen.

Beleidsprocessen zijn op alle vier de hierboven beschreven kernvragen van beleid delicate operaties, omgeven met moeilijke dilemma's, ingrijpende politieke keuzes en immer blootstaand aan de risico's van ofwel overdadige ofwel onvoldoende verandering. Beleidsverandering en institutionele aanpassingen worden geenszins alleen voortgedreven door een strijd over democratische *besluitvorming*, in een vergelijk tussen de *past het-* en *mag het-*vragen, maar worden ook gevoed door het spel der ideeën in processen van *meningsvorming* in het kader van de *hoort het-* en *werkt het-*vragen. Om tot slot Hugh Hecló te parafraseren: beleid maken houdt het midden tussen *puzzelen* – het onder druk van tijd en omstandigheden inzicht vergaren in het normatieve belang en de causale aard van beleidsproblemen en vinden van stukjes van mogelijke inhoudelijke oplossingen – en *poweren* – het mobiliseren van politieke krachten, maatschappelijk draagvlak, bestuurlijke capaciteiten en rechtstatelijke bevoegdheden voor een bepaalde oplossing (Hecló 1974; Hemerijck en Visser 2001).

## Noot

1 Dit artikel is het product van een collegecyclus op het terrein van de beleidsanalyse voor de opleidingen bestuurskunde respectievelijk aan de Erasmus Universiteit (1994-1999) en de Universiteit Leiden (2000-2001). Allereerst wil ik mijn studenten danken voor de gedachtewisseling die ik met hen in deze periode heb mogen voeren over beleid. Hun vragen en opmerkingen tijdens de colleges hebben me enorm gestimuleerd om de analyse te verhelde-

ren en de tekst aan te scherpen. Vervolgens gaat dank uit naar de vele collega's in Rotterdam, Leiden en daarbuiten, en meer recent bij de WRR, voor hun commentaar op conceptversies van dit artikel. Mijn dank gaat in het bijzonder uit naar Arthur Ringeling, Jan-Kees Helderman, Anne-Greet Keizer, Paul Nieuwenburg, Alinda Lamein, Paul 't Hart, Jelle Visser, Cock Hazeu, Jan Schoonenboom, Huub Dijkstra, Patrick Overeem en Wieger Bakker.

## Literatuur

- Abma, T. en R. in 't Veld (red.), 2001, *Handboek Beleidswetenschap: Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Meppel: Boom.
- Bakker, W. en F. van Waarden (red.), 1999, *Ruimte rond regels: Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Meppel: Boom.
- Berman, H.J., 1983, *Law and revolution: The formation of the Western legal tradition*, Cambridge MA.: Harvard University Press.
- Bovens, M. en A. Hemerijck, 1996, *Het verhaal van de moraal: Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Meppel: Boom
- Brink, G. van den, 2002, *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, voorstudies en achtergronden V 115, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Coleman, James S., 1990, *Foundations of social theory*, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- Dahrendorf, R., 2002, *Die Krisen der Demokratie: Ralf Dahrendorf, ein Gespräch*, Berlijn: Beck.
- Deth, J. van, en E. Scarbrough (red.), 1995, *The impact of values*, Oxford: Oxford UP.
- Douglas, M. en A. Wildavsky, 1982, *Risk and culture: Essays on the selection of technical and environmental dangers*, Berkeley: University of California Press.
- Dunn, W.N., 1981, *Public policy analysis: An introduction*, Englewood Cliffs NJ: Englewood-Cliffs.
- Dworkin, R., 1986, *Law's empire*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Elchardius, M., 2002, *De dramademocratie*, Brussel: Lannoo.
- Ferrera, M., A. Hemerijck en M. Rhodes, 2000, *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the New Economy*, Lissabon: Celta.
- Fischer, F., 1995, *Evaluating public policy*, Nelson Hall: Chicago.
- Glasbergen, P., 1984, *Visies op beleid: Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid*, Amsterdam: Uitgeverij Kobra.
- Geelhoed, L.A., 1983, *De interveniërende staat: Aanzet voor een instrumentenleer*, Publikatie vanuit het project Reorganisatie Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Guba, E.G. en Y.S. Lincoln, 1989, *Fourth generation evaluation*, Newbury Park CA: Sage Publications.
- Hall, P.A., en R.C.R. Taylor, 1996, 'Political science and the three new institutionalisms'. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hecl, H., 1974, *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*, New Haven Cnt.: Yale University Press.
- Hemerijck, A., 2001, 'De institutionele beleidsanalyse: Naar een intentionele verklaring van beleidsverandering'. In: T. Abma en R.J. in 't Veld, *Handboek Beleidswetenschap*, Meppel: Boom, 83-95.
- Hemerijck, A., 2002, 'Over institutionele aanpassing en sociaal leren: Een verhandeling geïnspireerd door Albert Hirschmans trits van Exit, Voice and Loyalty'. In: T. Jaspers en J. Outshoorn (red.) *De bindende werking van concepten: Reflecties over participatie, binding en betrokkenheid in opvoeding en onderwijs, arbeid en zorg*, Amsterdam: Askant, 5-48.
- Hemerijck, A. en K. van Kersbergen, 1999, 'Negotiated change: Towards a theory of institutional learning in tightly coupled welfare states'. In: Braun, D. en A. Busch (red.) *Public policy and political ideas*, Cheltenham: Edward Elgar, 168-185.
- Hemerijck, Anton en Jelle Visser, 2001, *Learning and mimicking: How welfare states reform*, paper presented at Max Planck Institute for the Study of Societies, Keulen, 18 november 2001.
- Hemerijck, Anton en Jelle Visser, 2002, 'Het "Nederlands mirakel" revisited'. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18 (4) 291-305.
- Hirschman, Albert O., 1970, *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organisations and states*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hoogerwerf, A., 1987, 'Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie'. In: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.) *Handboek Beleidswetenschap*, Meppel: Boom, 23-40.
- Kaase, M. en K. Newton (red.), 1995, *Beliefs in government*, Oxford: Oxford UP.
- Kickert, W.J.M., E. Klein en J.F.M. Koppenjan, 1997, *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, London (etc.): Newbury Park CA: Sage.
- King, D., 1999, *In the name of liberalism: Illiberal social policy in the USA and Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Klingeman, H.D. en D. Fuchs (red.), 1995, *Citizens and the state*, Oxford: Oxford UP.
- LaPalombara, 2001, 'The underestimated contributions of political science to organizational learning'. In: M. Dierkes, A. Berthoin Antal, J. Child, I. Nonaka (red.) *Handbook of organizational learning and knowledge*, Oxford: Oxford UP.
- Leeuw, F., 'Evaluatie-onderzoek, auditing en controle in Nederland anno 2000'. In: T. Abma en R.J. in 't Veld, *Handboek Beleidswetenschap*, Meppel: Boom, 70-82.
- Lindblom, C.E., 1990, *Inquiry and change: The troubled attempt to understand and shape society*, New Haven: Yale University Press.
- Luhmann, N., 1963, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt: Campus.
- March, J.G. en J.P. Olsen, 1989, *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- March, J.G. en J.P. Olsen, 1995, *Democratic government*, New York: Free Press.
- Majone, G., 1989, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven.
- Mayntz, R. en F.W. Scharpf, 1995, 'Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus'. In: R. Mayntz en F.W. Scharpf (red.) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main: Campus.
- Nachmias, D., 1979, *Public policy evaluation*, New York: St. Martin's Press.
- Norris, P. (red.), 1999, *Critical citizens: Global support for democratic governance*, Oxford: Oxford UP.
- Parsons, W., 1995, *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot: Edward Elgar.



- Pharr, S. en R.D. Putnam (red.), 2000, *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?*, Princeton NJ: Princeton UP.
- Pierson, P., 2000, 'Path dependency, increasing returns, and the study of politics'. *American Political Science Review*, 94: 1.
- Putnam, R.D., 1993, *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Richardson, H.S., 2002, *Democratic autonomy: Public reasoning about the ends of policy*, Oxford: Oxford UP.
- Ringeling, A., 1987, 'De instrumenten van beleid'. In: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek Beleidswetenschap*, Meppel: Boom, 105-115.
- Rhodes, R.A.W. (red.), 1992, *Policy networks in British government*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W., 1997, *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder CO.: Westview.
- Scharpf, F.W., 1999, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W., 2000, 'Institutions in comparative policy research'. In: *Comparative Political Studies*, 33 (6/7) 735-790.
- Scharpf, F.W., 2002, 'The European social model: Coping with the challenges of diversity'. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4) 649-652.
- Schattschneider, E., 1960, *The Semi-sovereign people*, New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Schuyt, C.J.M., 1982, *Ongeregeld heden: Naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat* (oratie), Alphen aan den Rijn: Samsom.
- SCP, 1998, *Sociaal en cultureel rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*, Den Haag: SCP.
- Surel, Yves, 2000, 'The role of cognitive and normative frames in policy-making'. *Journal of European Public Policy*, 7 (4) 495-512.
- Thelen, K., 1999, 'Historical institutionalism in comparative politics'. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- Torenvlied, R., 2001, 'Verklarende modellen van het beleidsproces'. In: T. Abma en R.J. in 't Veld, *Handboek beleidswetenschap*, Meppel: Boom, 55-69.
- Veld, R.J. in 't, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer en M.J.W. van Twist, 1991, *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*, Dordrecht: Kluwer.
- Visser, J. en A. Hemerijck, 1997, 'A Dutch miracle': *Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam UP.
- Warren, M. (red.), 1999, *Democracy and trust*, Cambridge: Cambridge UP.
- Witteveen, W., 1996, *De geordende wereld van het recht: Een inleiding*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Witteveen, W. en B. van Klink, 2002, *De sociale rechtsstaat voorbij: Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden V 116.
- WRR, 2002, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapport aan de Regering 63, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.