

Het vakgebied bestuurskunde heeft zich de afgelopen jaren bewezen. Via opleidings- en onderzoeksprogramma's, academische netwerken, internationale verbanden, publicaties, symposia en prijzen wordt gewerkt aan de versterking van het openbaar bestuur. Door de jaren heen is het bereik van bestuurskundigen gegroeid. De bestuurskunde draait niet enkel om de overheid, maar richt zich tevens op maatschappelijke dienstverlening, publiek-private samenwerking, coproductie van beleid en diensten en publieke waardecreatie. De laatste tijd werken bestuurskundigen bovendien aan maatschappelijke impact.

Deze bundel gaat een stap verder. De auteurs laten zien dat het tijd is voor een meer 'maatschappelijke' bestuurskunde, die zich nadrukkelijker en zichtbaarder richt op de analyse en aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dat is meer dan 'maatschappelijke impact maken'. Dat is je verbinden aan andere academische disciplines en maatschappelijke velden, waarin de aanpak van concrete issues centraal staat. Denk aan klimaatadaptatie, duurzame landbouw, energietransitie, migratie, wonen, kansengelijkheid, georganiseerde misdaad, houdbare zorg en digitalisering.

In elk van de hoofdstukken staat zo'n vraagstuk centraal. Auteurssteams verkennen of en hoe de bestuurskunde bijdraagt aan de aanpak van 'hun' vraagstuk. Wat is het vraagstuk eigenlijk, wat is de *governance*, welke bestuurskundige inzichten zijn relevant, levert de bestuurskunde een actieve bijdrage, hoe kan de rol van de bestuurskunde sterker worden?

In de inleiding en uitleiding bespreken de redacteurs de opkomst van een maatschappelijke bestuurskunde en trekken ze conclusies. Zij laten zien dat de bestuurskunde stil, weinig zichtbaar en passief is, als het om allerlei vraagstukken gaat. De bestuurskunde speelt te veel op *safe* en kan spannender worden. Dat vraagt wel wat van de repertoires van 'verbindende bestuurskundigen'.

Deze bundel is gerealiseerd in het kader van het vijftigjarige bestaan van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) in 2023.

ISBN 978-94-6236-367-0



9 789462 363670 >

MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE

Overmans, Honingh  
& Noordegraaf (red.)



Tom Overmans, Marlies Honingh  
& Mirko Noordegraaf (red.)

# MAAT SCHAP PELIJKE BESTUURS KUNDE

Hoe verbindende  
bestuurskundigen  
(kunnen) inspelen  
op maatschappelijke  
vraagstukken

Boombestuurskunde

Boombestuurskunde



*Margo Trappenburg*

#### INLEIDING

Veel krantenartikelen en media-items op internet en televisie signaleren misstanden waar de politiek of het bestuur onvoldoende aandacht voor zou hebben. Er zijn wachtlijsten in de geestelijke gezondheidszorg, er zijn onvoldoende huurwoningen voor woningzoekenden met een laag inkomen, natuurgebieden verpieteren, medewerkers moeten opdringerige bazen of collega's van zich afslaan, de Belastingdienst gebruikt algoritmes met een ingebouwd discriminerend selectiemechanisme... De reeks voorbeelden is moeiteloos uit te breiden. Aandacht vragen voor wantoestanden en oproepen tot ingrijpen en maatregelen van de kant van de overheid is een tweede natuur voor journalisten.

Dit hoofdstuk gaat over een minder mediageniek probleem, dat ik verandergekte heb gedoopt. In de afgelopen veertig jaar zijn medewerkers in grote delen van de publieke sector geconfronteerd met een eindeloze reeks veranderingen in hun dagelijks werk. Deze medewerkers werden stevast omringd door ambitieuze beleidsmakers of managers die hun organisaties wilden 'kantelen' dan wel 'opschudden', de sector 'op de schop wilden nemen' of het hele veld wilden 'aanpassen aan de eisen van de toekomst'. Verandergekte draagt niet bij aan de kwaliteit van dienstverlening en ook niet aan het geluk van medewerkers op de werkvloer. Wie zich telkens weer moet verdiepen in nieuwe managementprincipes of moet wennen aan veranderingen in de eigen organisatie heeft minder tijd en energie om bezig te zijn met zijn eigenlijke werk: het helpen van burgers, patiënten, cliënten, leerlingen of studenten (Trappenburg, 2006; 2008).

In dit hoofdstuk wordt eerst bekeken hoe en waarom verandergekte zich voordoet in de praktijk van beleid en management. Vervolgens bespreek ik hoe de bestuurskunde heeft bijgedragen aan het ontstaan daarvan. Twee bestuurskundige inzichten blijken een belangrijke rol te spelen: de risicoregelreflex en de veranderimperatief. In de laatste paragrafen komen bestuurskundige remedies aan bod die deze twee reflexen kunnen temperen.

## VERANDERGEKTE

*Verandergekte als gevolg van beleid*

In 2021 deden Mariël van Pelt en Radboud Engbersen van het kennisinstituut Movisie en ik onderzoek naar de manier waarop het beroep sociaal werker (voorheen opbouwwerker of maatschappelijk werker) zich in Nederland had ontwikkeld in de afgelopen dertig jaar. We interviewden sociaal werkers uit verschillende afstudeerlichtingen en bespraken vervolgens gezamenlijk de resultaten. Wat ons vooral opviel was dat veel respondenten te maken hadden gehad met 'pendulebeleid'. Respondent 5, een ervaren sociaal werkster, vertelde:

*'Maar weet je, in elk werk [zijn er cycli van zo'n] acht jaar, waarin we eerst allemaal vinden dat het preventieve werk fantastisch is en geweldig is. En dan vier jaar later komt de kanteling, dan komt de klap. En inderdaad, vier jaar later wordt het weer afgebouwd. Maar dan ontdekt men dat die afbouw heel slecht is geweest. Dat de saamhorigheid in de wijk achteruit gaat. (...) En hoppa, dan komt er weer een verbeter-slag. (...) Dan zijn we weer in opbouw. Ik heb meerdere opbouwfasen meegemaakt. En ik heb meerdere afbraakfasen meegemaakt.'*

Respondent 17 (bijna pensioengerechtigd) beschreef een andere golfbeweging:

*'van klein naar groot en groot weer naar klein. Eerder werkten we binnen [luuidige gemeente] vanuit één centraal punt. Nu moeten we naar de dorpen. En ik verwacht over vijf jaar dat we weer met z'n allen weer centraal gaan zitten. Dat was in [grote gemeente] ook. Eerder zat je in het stadsdeel zelf. Toen ging je naar een centraal kantoor en van daaruit werkte je. En na de nieuwe bezuinigingen is iedereen weer naar de stadsdelen gegaan. Dus dat ... Ja, en zo komen meerdere dingen steeds terug.'*

In 1996 deed Kenneth Hammond, besluitvormingsonderzoeker aan de Universiteit van Colorado, een verdienstelijke poging te verklaren waarom er zoveel pendulebewegingen zijn in het sociaal beleid. Dat heeft volgens Hammond te maken met het feit dat elke gekozen regeling onrechtvaardigheden veroorzaakt. Een overheid die uitkeringen of toeslagen verstrekt wil deze toekennen aan burgers die daar terecht aanspraak op maken. Aan het loket wordt echter nu en dan ook een aanvraag gehonoreerd van een burger die eigenlijk geen recht heeft op de uitkering. Deze onrechtvaardigheid kan aanleiding zijn om het systeem te hervormen en een veel strengere toetsing in te voeren aan het loket. Nu worden er geen onterechte aanvragen meer gehonoreerd, maar nu is het goed mogelijk dat heel terrechte claims van burgers worden afgewezen. Een systeem dat feilloos werkt is niet haalbaar, aldus Hammond, en dus hebben beleidsmakers op elk moment een goede reden om het systeem te wijzigen: *'Policy makers rarely understand that this trade off is inevitable, and seldom do they see that the resulting injustice is unavoidable'* (Hammond, 1996, p. 48).

Hoezeer Hammond gelijk heeft blijkt niet alleen uit de getuigenissen van de hierboven geciteerde sociaal werkers, maar ook uit historisch onderzoek. De geschiedenis van de bijstand in Nederland, vanaf de Armenwet uit 1912 tot nu, vertoont precies de door Hammond beschreven afwisseling tussen beleid dat te streng is voor goedwillende burgers en beleid dat te zacht is tegenover misbruik (Trappenburg, 2020). In 2009 verscheen *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*, een studie over veranderingen in de sociale zekerheid van de hand van de Amsterdamse onderzoekers Nicolette van Gestel, Paul de Beer en Marc van der Meer. De auteurs hadden zich ten doel gesteld te evalueren wat de opeenvolgende veranderingen in de sociale zekerheid in de laatste decennia van de twintigste en het begin eenentwintigste eeuw hadden opgeleverd. Zij concludeerden mismoedig dat het onmogelijk was om die vraag te beantwoorden. De veranderingen op dit beleids terrein waren elkaar zo snel opgevolgd dat het eenvoudig onmogelijk was om effecten te meten. Er was bovendien sprake van pendulebeleid. De auteurs schreven:

*'In de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig kende de arbeidsvoorziening bijvoorbeeld een heel uitvoerig instrumentarium dat sterk op de behoeften van individuele klanten was toegesneden. Arbeidsvoorziening begeleidde niet alleen werkzoekenden naar werk, maar besteedde ook aandacht aan scholing, beroepenvoorlichting, begeleiding bij beroepskeuzen en loopbaanoriëntatie, vakopleiding en cursussen. Deze beleidsinstrumenten werden midden jaren negentig geleidelijk "afgebouwd", maar na de eeuwwisseling komen het "maatwerk" voor de cliënt en de behoefte aan een geïntegreerde benadering van werk, opleiding en inkomen opnieuw sterk op de voorgrond te staan.'* (p. 160).

Het mechanisme van Hammond zien we ook waar het gaat om de jeugdzorg. Waar de ouderlijke zorg voor kinderen tekortschiet kun je kinderen zo snel mogelijk uit huis plaatsen. Dat is mogelijk de veiligste keuze, maar het levert voor ouders en kinderen veel verdriet op, want uithuisplaatsing gaat nooit gemakkelijk. Kiezen voor een afwachtend beleid (hulp aan huis bij falend ouderschap, een oogje in het zeil houden) levert omgekeerde problemen op, want nu is het mogelijk dat je te laat ingrijpt bij mishandeling of ernstige verwaarlozing (Chapman & Field, 2007). We zien het mechanisme ook in het strafrecht, waar de pendule heen en weer zwaait tussen straf en vervolging enerzijds en een beleid gericht op preventie van criminaliteit door middel van opbouwwerk, zoals de hierboven geciteerde respondent 5 beschrijft (zie ook Shichor, 1992; Kennedy & Kelly, 1981; Goldson, 2000).

In een andere vorm is het mechanisme van Hammond herkenbaar in het onderwijs. Ook daar is sprake van een opeenvolgende reeks beleidswijzigingen in een vergeefse poging om een reeks nastrevenswaardige waarden te bereiken die helaas onderling tegenstrijdig zijn. Klassiek, traditioneel onderwijs (het 'gewone leren' in termen van onderwijskundige Greetje van der Werf (2005)) is voor veel leerlingen effectief, maar wel een beetje saai. Bovendien zijn er altijd uitvallers: slimme kinde-

ren die zich vervelen in de klas, zwakke leerlingen voor wie de stof te moeilijk is, probleemkinderen zonder doorzettingsvermogen die het niet voor elkaar krijgen om tijd te besteden aan stof die soms lastig is en niet meteen leuk. Wie vervolgens inzet op enige vorm van 'competentiegericht leren', het 'nieuwe leren', of 'twenty-first century skills', waarin de klassikale instructie is vervangen door zelfstudie en meer ruimte voor eigen inbreng van de leerling, merkt dat dit voor sommige – vaak vooral begaafde – leerlingen prettig is, maar voor andere – vaak vooral zwakkere – leerlingen niet. Ook al zijn deze nadelen op enig moment bekend, dan nog wordt terugkeren naar het klassieke leren niet blijvend gezien als het hoogst haalbare. Varianten van het nieuwe leren steken telkens opnieuw de kop op (Van Manen, 2019; Tijd voor onderwijs, 2008; PlatformOnderwijs2032; Dijsselbloem, 2021).

Een tweede Hammond-pendule in het onderwijs heeft betrekking op inclusiviteit. Kinderen met leer- en gedragsproblemen zijn vaak stoorzenders in een klaslokaal. Docenten verwijzen hen daarom soms naar het speciaal onderwijs, zodat de rest van de klas meer opsteekt. Voor de doorverwezen leerlingen is het speciaal onderwijs soms ook beter (kleinere klassen, meer aandacht van de leerkracht), maar niet altijd. Kinderen met gedragsproblemen die allemaal samen in een klasje zitten hebben soms een slechte invloed op elkaar en leren dan minder. Dat zou ervoor pleiten om kinderen zo veel mogelijk en zo lang mogelijk binnen het reguliere onderwijs te houden, maar dat gaat ten koste van de rest van de klas (Lindsay, 2003).

Een derde pendule wordt beschreven door ex-minister Jeroen Dijsselbloem, die een boek schreef over de verschillende generaties in zijn onderwijsfamilie. In de inleiding schrijft hij over het zogeheten stapelen (overstappen van mavo naar havo naar vwo of van mbo naar hbo naar wo):

*'Sommige veranderingen zijn eerst aangejaagd door beleidsmakers en daarna weer afgeremd. Stapelen was de uitgelezen mogelijkheid voor kinderen die met weinig bagage begonnen aan het onderwijs om toch met zoveel mogelijk bagage te vertrekken. Toen in de jaren tachtig het aantal scholieren en studenten sterk was gestegen werd het beleid weer omgegooid om zo de gemiddelde studieduur te bekorten en de kostenontwikkeling te beheersen. (...) Een andere pendule die heen en weer blijft gaan, zijn de initiatieven om het schoolcurriculum te verbreden, om kort daarna weer te roepen om meer verdieping. (...) Van al te veel consistentie kunnen ze in het onderwijs helaas niet uitgaan' (Dijsselbloem, 2021).*

Hammond-pendules worden deels veroorzaakt door het mechanisme dat Hammond zelf beschrijft: elk systeem produceert onrechtvaardigheid en dus is er op elk moment reden om het systeem te veranderen. In de woorden van Christopher Pollitt, die pendules bespreekt in zijn boek *Time, Policy and Management: '[t]he grass on the other side always looks greener, so, over the years, reformers wobble between alternatives which each carry advantages and disadvantages'* (Pollitt, 2008, p. 53). Maar waar

het gaat om beleid worden de veranderingen ook veroorzaakt of verergerd door electorale cycli en een op- en neergaande conjunctuur in de economie. Linkse en rechtse politici kunnen met recht zeggen dat een verkiezingsuitslag in het voordeel van rechts of links betekent dat kiezers de voorkeur geven aan rechts dan wel links beleid, en als de kiezers hier na vier jaar weer anders over denken, dan lijkt terugdraaien van beleid in omgekeerde richting in een democratisch systeem de aangevoerde weg. Bij conjuncturele cycli is het verband minder evident. Keynesiaanse economen pleiten voor overheidsuitgaven in tijden van neergang terwijl neoliberale markteconomen juist dan willen bezuinigen, maar dat conjuncturele cycli bestaan en een deel van het pendulebeleid verklaren lijkt aannemelijk. 't Hart (2001) beschrijft hoe beleid kan worden gezien als een cyclus waarin telkens een andere waarde dominant is: verdeelde versus geconcentreerde macht, effectiviteit versus normatief wenselijke uitkomsten, realisme versus idealisme, vrijheid versus gelijkheid.

#### *Verandergekte als gevolg van management*

In het hierboven beschreven onderzoek onder sociaal werkers kwamen niet alleen beleidspendules aan bod. Onze respondenten waren ook regelmatig geconfronteerd met veranderingen ingezet door de managers en bestuurders van hun organisaties. Fusies en reorganisaties bijvoorbeeld:

*'En wat het ook lastig maakt, is dat wij heel veel veranderingen achter elkaar meemaken. Vooral de fusies. We zijn gefuseerd in 2016 van vier verschillende organisaties tot één organisatie. [...] En dan werd ook meteen gezegd: ja, jullie worden ook zelf-organiserende teams. Dus geen managers, geen coördinatoren. Nou, medewerkers van vier verschillende organisaties bij elkaar in gezet in teams en dan is er gezegd: bekijk het maar. (...) Nou, dan kun je je voorstellen hoe heftig dat ook geweest is, een hoop ontevredenheid, dingen die niet liepen. En nu sinds kort [...] hebben ze toch weer gekozen voor teamcoördinatoren' (respondent 2).*

Respondent 4 zag een golfbeweging waar het ging om registratieverplichtingen.

*'Ik vond dat eerst best wel meevallen toen ik jong begon op de dagbehandeling. (...) Hulpmiddelen en behandelplannen, dat vond ik allemaal wel in dienst van de behandeling staan. Daar was ik redelijk content mee. In de periode daarna, 15 jaar als ambulante hulpverlener: ik kan je boekwerken laten zien. 15/16 kantjes alleen al van mij. (...) Toen kwam ook nog tijdschrijven en registreren daarbij. Dat is een van de redenen toen de buurtteams kwamen, dat ze zeiden dat het er af moet... (...) Ik ben echt voor m'n gevoel van heel veel naar bijna niks gegaan. Dat heeft ook weer zich ontwikkeld. (...) Ik vind wel dat het wel weer terugkomt. Dat blijktbaar toch enige verantwoording of verslaglegging nodig is.'*

Ook dit beeld van organisaties verwickeld in fusies, of juist verzelfstandigingen, waarin managementlagen worden geschrapt of juist weer ingevoerd, waarin meer

en minder uitgebreide systemen van registratie en verantwoording worden opge-  
tuigd en ook weer afgeschaft, is bekend. Een review-artikel uit 2005 definieert  
organisatorische verandering als *'structural changes such as the merger of two organi-  
zations, the merger of two organizational subunits, the establishment of a new organiza-  
tional subunit, or the delayering, downscoping, and downsizing of an organization.'* Daar-  
naast gaat het om *'system changes, such as the implementation of a balanced score card or  
a new reward system'* en om *'process changes, such as the introduction of new work pro-  
cesses, changes in formal job descriptions, or the substitution of processes performed by  
humans for processes performed by machines'* (Lines, 2005, p. 10).

Bestuurskundigen Christopher Hood en Michael Jackson legden in hun boek  
*Administrative Argument* (1991) uit waar deze organisatorische veranderingen van-  
daan komen. Er zijn in elke organisatie vragen die moeten worden beantwoord.  
Bijvoorbeeld over het in eigen hand houden versus het outsourcen van bepaalde  
diensten (schoonmaak, boekhouding). Of over het belonen van medewerkers:  
wordt dit gedaan op basis van individuele prestatie, naar rato van ervaring of nog  
anders? Over het werven van nieuwe medewerkers: kies je voor de meest getalen-  
teerde mensen? Of juist voor betrouwbare, middelmatige medewerkers die moge-  
lijk loyaler zijn aan de organisatie? Over samenwerkingsvormen: kies je voor vaste  
teams van medewerkers of juist voor een telkens wisselende samenstelling? Wil je  
dat medewerkers zich specialiseren of wil je ze juist flexibel kunnen inzetten op  
verschillende plekken in de organisatie? Op al deze vragen worden verschillende,  
vaak haaks op elkaar staande antwoorden gegeven. Hood en Jackson inventari-  
seerden maar liefst 99 verschillende managementdoctrines. Het is voor managers  
dus op elk moment mogelijk om, op basis van enkele van de 99 plausibele doctri-  
nes, hun organisatie te gaan reorganiseren. Geen enkele organisatie is perfect en, in  
de woorden van de Zweedse organisatiekundige Nils Brunsson, *'administrative  
reforms can be suggested as a remedy for almost any kind of problem'* (Brunsson, 2009,  
p. 92). *'Usually, reforms trigger a constant flow of problems thereby creating a need for  
new reforms, so that reforming becomes a stable state'* (Brunsson, 2009, p. 96).

Waar het gaat om beleid worden hervormingen mede veroorzaakt door electorale  
en conjuncturele cycli. Waar het gaat om management en organisatie speelt mode-  
gevoeligheid een belangrijke rol. Nogmaals Nils Brunsson: *'There seem to be fairly  
strong fashions in the organizational world, as regards the right solution and the right pro-  
blems. (...) Strong fashions guarantee that the practices of an organization will at least  
sometimes appear old-fashioned and in need of reform.'* (Brunsson, 2009, p. 97). Ook  
Hood en Jackson (1991, pp. 18-19) spreken over modes: net als korte en lange rok-  
ken zijn ook management-doctrines nu eens 'in' en dan weer 'uit'. Hans de Bruijn  
(2008) wijst erop dat managers vaak dezelfde cursussen en symposia bezoeken en  
daar de nieuwe modes oppikken en van elkaar overnemen.

## BESTUURSKUNDIGE INZICHTEN

Verandergekte heeft meerdere oorzaken. Het lijkt plausibel dat een belangrijk deel van de veranderingen wordt aangejaagd door de media, door krantenstukken en televisie-items waarin misstanden worden aangekaart en waarin wordt aangedrongen op ingrijpen. Jesse Frederik legt in zijn boek over de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst uit dat het zeer strenge anti-fraudebeleid bij de dienst werd ingegeven door een televisiereportage in 2013 over een Bulgaars dorpje, waar de inwoners konden leven van zorgtoeslagen die zij, op basis van valse huur- en arbeidscontracten, inden in Nederland. De Bulgarenfraude vormde de opmaat tot een zeer streng beleid waarin alle onterecht betaalde toeslagen in totaliteit konden worden teruggevorderd, ook al waren de burgers die de toeslagen hadden gekregen te goeder trouw. De Hammond-pendule slingerde later weer richting mildheid en maatwerk door toedoen van de kritische Kamerleden Omtzigt en Leijten, maar zeker ook door media-aandacht voor de andere kant van de pendule. Frederik (2021) bespreekt ook een pendule-achtige zwaai van streng naar mild in de jurisprudentie van de Raad van State.

Socioloog Richard Sennett (2006; 1999) wijst erop dat bedrijven, bestuurders, managers maar ook werknemers sinds de jaren tachtig worden beoordeeld op hun veranderingsbereidheid. Goed functionerende bedrijven worden toch gereorganiseerd om aan de buitenwereld, de aandeelhouders, te laten weten dat men innoveert. Vroeger moesten bedrijven bewijzen dat ze stabiel waren; nu wordt *'the willingness to destabilize one's own organization'* positief geduid (Sennett, 2006). Deze cultureel-economische verandering heeft zich vanuit het bedrijfsleven ook verspreid naar de publieke sector.

Er is sprake van een media-effect, en er zijn algemene maatschappelijke ontwikkelingen die de verandergekte kunnen verklaren. Maar daarnaast lijkt het passend om te bezien hoe de bestuurskunde heeft bijgedragen aan dit verschijnsel. De ambtenaren op ministeries en bij gemeentelijke diensten die de vele veranderingen initiëren hebben vaak een bestuurskunde studie gedaan, hetzij als vooropleiding, hetzij in de vorm van bijscholing of kortdurende cursussen. Datzelfde geldt voor managers en bestuurders in organisaties. Beleidswijzigingen en organisatieveranderingen zijn bovendien vaak het gevolg van adviezen van door bestuurskundigen bevolkte commerciële organisatieadviesbureaus of officiële adviesorganen die, zo weten we al sinds Anthony Downs daar in de jaren zestig op wees, geen belang hebben bij handhaving van de status quo. Downs had het destijds over stafafdelingen binnen grote organisaties en schreef: *'to justify their own existence, staff members are strongly motivated to criticize the line's behavior and press for changes'* (Downs, 1967, p. 155). Ditzelfde geldt voor adviesbureaus in relatie tot de organisaties waarover zij adviseren.



Twee bestuurskundige inzichten zorgen in het bijzonder voor pendulebeleid. Het eerste inzicht is dat elke fout, misser, ongeval, of incident een kans zou moeten zijn om van te leren en te verbeteren. Het tweede inzicht is dat managers en bestuurders hun organisaties zouden moeten aanpassen aan en voorbereiden op de toekomst. Beide inzichten zijn waardevol, maar kunnen bij te drastische toepassing zorgen voor pendulebeleid of -management. Het zijn als het ware medicijnen waarvan de dosering nauwkeurig moet worden bepaald. Bij het eerste inzicht is al het nodige denkwerk gedaan over de juiste dosering door en onder leiding van een projectgroep van het ministerie van Binnenlandse Zaken vanaf 2010 (Rijksoverheid.nl). Bij het tweede inzicht staat het denkwerk over de juiste dosering nog in de kinderschoenen. In dit hoofdstuk zullen we enkele stapjes zetten, in de hoop dat dit thema vervolgens verder wordt uitgedacht in bestuurskundig onderzoek.

*Een incident is een kans om van te leren: de risico-regelreflex*

Stel, er gebeurt iets. Er zitten vliegen in de operatiekamer van een ziekenhuis. Een vrouw komt om het leven doordat er een boom op haar hoofd valt tijdens een boswandeling. Een docent op een middelbare school heeft proefwerkopgaven doorgevoerd aan zijn leerlingen. Bezoekers van een bloemenveiling lopen een legionella-besmetting op. Tijdens een proefverlof verkracht een gedetineerde een tienermeisje. Er breekt brand uit in de metro. In een bijna lege trein op de late avond wordt een passagier met een mes bedreigd door een medepassagier.

Dit zijn allemaal voorvallen waarover we het met elkaar eens zijn: dit had allemaal beter niet kunnen gebeuren. In veel van dit soort gevallen wordt vervolgens onderzoek gedaan. Door een inspectie, door een groep medewerkers in de organisatie, of door een onderzoeks- en adviesbureau van buiten. In zo'n onderzoek wordt vrijwel nooit geconstateerd dat er sprake was van domme pech. Doorgaans wordt er gekeken hoe dit heeft kunnen gebeuren en vervolgens wordt er nagedacht over manieren om dit voortaan te voorkomen. Meer controles op ramen en deuren in de operatiekamer. Betere screening van bomen om te kunnen vaststellen welke zodanig zijn aangetast dat ze zouden kunnen omvallen. Proefwerken achter slot en grendel bewaren en geheimhouden voor de docenten. Kranen in openbare ruimten regelmatig laten testen op legionella. Gedetineerden op proefverlof 24/7 laten vergezellen door een medewerker van de reclassering. Veiligheidsmaatregelen nemen in de metro. Treinpassagiers na 22 uur aan een screening onderwerpen. We spreken van een risico-regelreflex.

Vervolgens gaan al die extra veiligheidsmaatregelen knellen: het blijkt veel te duur om bomen te scannen. Het is vervelend als amateursportclubs telkens hun kleedkamerdouches moeten sluiten omdat er eerst nog moet worden getest op legionella. Het is heel lastig als docenten niet meer zelf proefwerken mogen maken en

daarover met elkaar kunnen spreken. Het is heel duur om zoveel bewaking te regelen tijdens een proefverlof. Treinpassagiers protesteren tegen de in hun ogen onzinnige screening (Helsloot & Scholtens, 2015; Trappenburg & Schiffelers, 2012). Na enige tijd slingert de pendule dus weer terug, tot het volgende incident.

Er zijn verschillende manieren bedacht om beleidsmakers en managers te behoeden voor de risico-regelreflex. Michiel van Eeten (2010) hield een pleidooi voor fatalisme: ongevallen en incidenten gebeuren; het heeft geen zin om alles krampachtig trachten te voorkomen. Het is beter om dit gegeven te accepteren en ruimhartig compensatie uit te keren als het misgaat. Ira Helsloot en het door hem opgerichte Crisislab proberen veiligheidsbeleid rationeel door te rekenen, om preciezer inzichtelijk te maken wat veiligheidsmaatregelen kosten en hoeveel ellende daar mee kan worden voorkomen, zodat je direct kunt zien dat sommige voorzorgsmaatregelen disproportioneel zijn. Helsloot en collega's pleiten daarnaast en vervolgens ook voor democratische besluitvorming over veiligheidsmaatregelen. Hun ervaring is dat als je mensen sec vraagt of zij zich veilig voelen in de metro, wetende dat er geen redden aan is als er brand uitbreekt, mensen zich voorstander zullen tonen van veel strakker veiligheidsbeleid. Maar als je diezelfde mensen laat zien hoeveel een echt effectief veiligheidsbeleid in de metro zou kosten, hoeveel extra belasting dit met zich mee zou brengen, of hoeveel huizen dan minder zouden moeten worden gebouwd, gaan zij alsnog akkoord met een zeker risico, omdat verstandige burgers begrijpen dat honderd procent veiligheid simpelweg niet bestaat (Helsloot, 2012; Helsloot, Scholtens, Groenendaal & Stapels, 2012). Tot slot zou in een aantal gevallen het veiligheidsbeleid kunnen worden verplaatst naar de individuele burger, die dan zelf zou moeten afwegen of hij de risico's accepteert van wandelen op de pier van IJmuiden bij windkracht 9, een feest geven in tijden van corona, of meedoen aan de ontgroeningsrituelen van een studentencorps.

Al deze maatregelen om de risico-regelreflex te beteugelen hebben zelf ook weer hun beperkingen, waarvan misschien de belangrijkste te maken heeft met het feit dat burgers sterk kunnen verschillen in de mate waarin zij risico's accepteren. Bij toepassing van de Crisislab-remedies bestaat de kans dat je als andersdenkende burger wordt onderworpen aan een veiligheidsbeleid dat rationeel misschien verdedigbaar is of democratisch is vastgesteld, maar dat jij niet streng genoeg vindt of juist buitenproportioneel en veel te duur. Nog prangender speelt dit probleem als de risico's zijn geprivatiseerd maar jij, vanwege andermans roekeloze omgang met risico's, bijvoorbeeld corona oploopt ondanks jouw eigen voorzichtigheid. Dat neemt niet weg dat het simpele feit dat de risico-regelreflex is gekarakteriseerd als een fout waar beleidsmakers en managers voor uit moeten kijken een heilzaam medicijn is in de strijd tegen pendulebeleid en -management.

*Managers moeten hun organisatie aanpassen aan de veranderende omgeving en voorbereiden op de toekomst: de veranderimperatief*

Vroeger, zo lezen we vaak in managementhandboeken, bestond management uit het faciliteren van wat in bestuurskundejargon 'het primaire proces' heet. Management zorgde ervoor dat medewerkers zich konden wijden aan hun werk en niet hoefden te tobben over loonstrookjes, roosters van ondersteunend personeel, schone werkplekken en goed functionerende registratiesystemen. Dit zouden we nu misschien 'administratie' noemen, lezen we in Noordegraaf (2015, p. 18): '*Administration is static, management is dynamic.*' Modern leiderschap is '*dealing with complexity*' of '*dealing with change*'. Dat is wat moderne managers leren op leiderschaps cursussen (Noordegraaf, 2015, p. 41). 'Van beleidsmanagers wordt verwacht dat ze plannen maken en middelen verdelen. Van bestuurders wordt verwacht dat ze strategieën ontwikkelen en reorganisaties doorvoeren.' (Noordegraaf, 2008, p. 22). Vertaald naar het dagelijks leven in hedendaagse organisaties betekent dit dat bestuurders, managers en leidinggevenden die hun vak serieus nemen, die willen doen waarvoor zij betaald worden, op elk moment een SWOT-analyse kunnen maken van hun organisatie, waarin ze toekomstige kansen en bedreigingen voor de organisatie in kaart brengen en een sterkte-zwakke-inventarisatie opstellen die moet uitwijzen hoe de organisatie strategisch kan inspelen op die kansen en bedreigingen. Vervolgens wordt er een plan gemaakt om de organisatie meer of minder ingrijpend te veranderen en dat plan moet via een *Plan-Do-Check-Act*-cyclus worden ingevoerd en worden opgevolgd door weer nieuwe plannen.

In een verhelderend artikel met de passende titel 'The Fetish of Change' legt organisatiekundige Christopher Grey (2003) uit hoe de veranderimperatief in de bestuurskunde is ontstaan. Het begon ermee dat wetenschappers aannamen dat wij – mensen uit de laatste decennia van de twintigste en de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw – leven in een tijdperk van ongeëvenaard snelle verandering. Onderzoekers beginnen boeken en artikelen met die aanname, verwijzen naar andere onderzoekers die deze aanname delen en troffen blijkbaar zelden een kritische beoordelaar van hun tekst die hen verzocht deze aanname te onderbouwen door een vergelijking tussen, pakweg, veranderingen als gevolg van de val van het Romeinse rijk, de pest, de Renaissance, de uitvinding van de stoommachine, de Eerste Wereldoorlog, de Tweede Wereldoorlog en de introductie van de iPhone. De hypothese van de ongeëvenaard snelle verandering werd simpelweg geaccepteerd.

Vervolgens is veel van de organisatiekundige literatuur impliciet of expliciet geschoeid op een Darwinistische leest: organisaties moeten worden aangepast aan veranderende tijden, anders wacht hun het lot van de dodo, de mammoet en de sabeltandtijger. Grey wijst erop dat de Darwinistische metafoer misleidend is: de

omgeving van organisaties bestaat voor het grootste deel uit andere organisaties. *'This means that as an organisation changes, it contributes to the rationale for change in other organisations, which in turn provides a rationale for change in the original organisation'*, aldus Grey (2003, p. 7). De notie van de ongeëvenaard snelle verandering wordt daarmee een *self-fulfilling prophecy*.

De laatste stap in Grey's redenering gaat over de vraag waarom *change management* vaak zo weinig succes heeft. Dit heeft volgens organisatiekundigen te maken met de psychologische weerstand tegen veranderingen waar veel medewerkers mee zouden kampen. Medewerkers hebben, volgens deze theorie, een natuurlijke gehechtheid aan het vertrouwde en het is de taak van de manager om daar doorheen te breken. Grey zet vraagtekens bij deze verklaring. In zijn visie zouden medewerkers direct akkoord gaan met een salarisverhoging van tien of vijftig procent, zonder protesten over onverhoedse en onnodige veranderingen. Dat medewerkers bij de door hun managers voorgestelde veranderingen zo vaak wél 'in de weerstand schieten' komt doordat de voorgestelde verandering voor hen een verslechtering betekent. *'Most change management initiatives entail, a least for some, more work, less pay or no job. If they did not, they would probably not be resisted.'* (Grey, 2003, p. 13). We kunnen daaraan toevoegen dat medewerkers die een verandering ervaren als pendulebeleid of -management hier sceptisch tegenover kunnen staan, zelfs als ze er niet op achteruitgaan in salaris of hoeveelheid werk.

Bij de risico-regelreflex is het heilzaam om te weten dat dit een reactie is die kan optreden na incidenten en die te ver kan doorslaan en dan kan leiden tot pendulebeleid of -management. Bij de veranderimperatief is inzicht in het bestaan ervan ook een eerste begin. Maar daarnaast kan het helpen als bestuurskundigen een aantal manieren ontwikkelen om managers en beleidsmakers te helpen deze valkuil te vermijden, net als gebeurd is bij de risico-regelreflex. Het is onvermijdelijk dat die pogingen om de veranderimperatief te temperen zelf toch weer een verandering betekenen; de bestuurskunde is een wetenschap vol paradoxen. Dat betekent ook dat we bij het zoeken naar remedies terecht kunnen bij diezelfde bestuurskunde, zij het soms bij wat oudere inzichten.

#### HOE KEREN WE DE VERANDERIMPERATIEF?

Om de veranderimperatief te beteugelen zijn drie verschillende remedies noodzakelijk. De eerste heeft te maken met inhoud van opleidingen bestuurskunde of nascholingscursussen voor managers. De tweede is het vinden van een alternatief voor de SWOT-analyse en de verandertrajecten die managers en bestuurders nu beschouwen als hun corebusiness. En de derde is het zoeken naar een alternatief voor de Darwinistische metafoor: de wereld verandert in razend tempo en organisaties moeten daarin meegaan om te overleven.



In het hierboven al aangehaalde *Time, Policy, Management* signaleert Pollitt (2008, pp. 8-9) dat bestuurskundigen, beleidsmakers en managers zeer beperkt aandacht hebben voor het verleden. De manager is verantwoordelijk voor de toekomst, en blijven hangen in het verleden is in veel managementhandboeken het domste wat de manager of bestuurder kan doen. Om de veranderimperatief te bestrijden, zou het daarom voor de hand liggen om de geschiedenis vaker te bestuderen. Bestuurskunde-opleidingen zouden meer aandacht kunnen besteden aan de geschiedenis van bepaalde beleidsterreinen, zodat studenten zien hoe pendules heen en weer gaan. Studenten zouden kunnen worden aangemoedigd om in hun afstudeerscripties studie te maken van de recente geschiedenis van organisaties, met hetzelfde doel. Als deze studenten dan later ambtenaar zijn bij een gemeente of ministerie kunnen zij hun politieke bazen die nieuw beleid overwegen in elk geval wijzen op eerdere, vergelijkbare interventies. Voorheen (zeg, tot aan de jaren zeventig/tachtig) was dit heel gebruikelijk, aldus Pollitt & Bouckaert (2004). Hoge ambtenaren wezen bij ieder nieuw beleidsvoornemen (dat doorgaans voor een deel kon worden getypeerd als oude wijn in nieuwe zakken) op de consequenties en de nadelen. *'In traditional, permanent bureaucracies, cautionary wisdom about [...] administrative constraints was built up, case by case and over time, and used by seasoned career officials to warn politicians of the likely limitations of their proposed innovations [...]. Since the 1970s, however, in the most radically reforming countries this kind of cautious mandarin has gone out of cultural fashion in favour of the "can do" executive.'* (Pollitt & Bouckaert, 2004, p. 29). Meer aandacht voor geschiedenis zou de *'can do' executive* weer wat terug kunnen dringen of in toom kunnen houden (vergelijk ook 't Hart, 2014, pp. 7-8).

Vervolgens moeten we gaan werken aan een andere beroepsopvatting voor managers en bestuurders. Zolang managers denken dat zij worden betaald om SWOT-analyses te maken en reorganisaties door te voeren blijft de veranderimperatief in stand. Ook hier ligt een terugkeer naar vroeger, naar wat Noordegraaf aanduidt als *administration* voor de hand. Managers zouden zich ten doel kunnen stellen hun organisaties soepel te laten draaien. We zouden kunnen werken aan een nieuw Engelstalig acroniem ter vervanging van de SWOT-analyse, bijvoorbeeld het 4S-model: *speak, store, shield, stay*. Nieuwe managers in organisaties zouden met hun ervaren senior medewerkers uitgebreid moeten spreken (*speak*) over het verleden van de organisatie, om gevoel te krijgen voor wat daar allemaal is gebeurd, om de goede dingen te kunnen koesteren en bewaren. De taak van de manager laat zich vervolgens karakteriseren als 'opruimen' (*store*): in een huishouden is dit een essentiële taak; in een organisatie is dit evenzeer het geval. Een 4S-manager moet zorgen dat het institutionele geheugen van de organisatie intact en nazoekbaar blijft, door dossiers overzichtelijk op te bergen, ICT-systemen te continueren en nazoekbaar te houden. En ook in andere betekenissen is opruimen een goede metafoor voor wat een manager zou moeten doen: zorgen voor geschikte werkruimtes,

passende vormen voor overleg, regelmatige functioneringsgesprekken om te kijken of medewerkers het naar hun zin hebben en goed presteren. Onderhoud en opruimen: het zijn vaak onzichtbare taken, maar waar ze niet worden vervuld valt het direct op (denk maar aan stakende schoonmakers of vuilnisophalers: je realiseert je lang niet altijd hoe fijn het is om in een schoon gebouw te werken of in een nette straat te wonen, totdat de schoonmaker er het bijtje bij neergooit).

De derde S staat voor *shield*, een term ontleend aan het werk van Mathieu Wegge-man (2007), die betoogt dat de beste manager zich opstelt als een hitteschild. Hij of zij houdt de gekte van buiten of bovenaf tegen en zorgt dat zijn medewerkers gewoon hun werk kunnen doen. De vierde S, ten slotte, staat voor *stay*. Moderne managers zijn vaak enorme *jobhoppers*, ze zijn er tijdelijk, zetten een reorganisatie in gang en vertrekken dan weer, op weg naar een volgende uitdaging. Noordegraaf (2008, p. 14) spreekt over *seagull management*: de manager is als 'een zeemeeuw die luid krijsend binnenkomt, de boel onderschijft en weer luid krijsend wegvliegt'. Een manager die stabiliteit en continuïteit wil bieden zou die continuïteit zelf kunnen belichamen. Het is goed mogelijk dat dit voor hedendaagse managers training en oefening vereist in doorzettingsvermogen en frustratietolerantie (trainingen in het 4S- model).

De derde remedie voor de veranderimperatief is een metafoor die (althans gedeeltelijk) de plaats kan innemen van het Darwinistische denken over organisaties. Hier kunnen we denken aan de verbouwing. Hoewel er geroutineerde doe-het-zelvers bestaan die bewust overgaan tot de aanschaf van een 'klushuis' en die er vervolgens plezier aan beleven om dit van jaar op jaar een stukje mooier te maken, hebben veel mensen een grote hekel aan de troep en het gedoe die een verbouwing met zich meebrengt. Dat geldt voor hun eigen huis, maar het geldt ook voor hun eigen stad: gebouwen in de steigers, opgebroken wegen, blootliggende riolen zijn evenzovele aanslagen op het woongenot, ook al komt het over drie, tien of vijftien jaar goed en zal de stad er dan mooier bij liggen. Transitiefases waarin de stad of het huis worden verbouwd zijn een bron van ongenoegen. Een verandertraject of een reorganisatie is vergelijkbaar met een verbouwing en in veel gevallen gaat het dan ook nog om een verbouwing met een onduidelijk eindresultaat. Om de veranderimperatief te bedwingen vragen we managers om elke reorganisatie te bezien als een verbouwing die wordt voorgesteld aan de direct betrokken huisgenoot/partner. In een enkel geval zal de partner akkoord gaan met de plannen en alle komende rompslomp voor lief nemen. Sommige verbouwingen zijn wenselijk, bijvoorbeeld omdat de badkamer of de keuken er echt niet meer uitziet. Andere verbouwingen zijn noodzakelijk, omdat het huis anders verzakt, of omdat het huis klimaatbestendig moet worden gemaakt. Maar in veel andere gevallen zal de partner voorstellen om het nog een tijdje aan te zien en eerst eens flink te gaan opruimen.

## TOT BESLUIT

Dit is natuurlijk geen pleidooi voor een volledige opschoning van de bestuurskundige gereedschapskist. Het centrale inzicht in veel literatuur rond beleid en management – dat de wereld verandert en dat het de taak is van beleidsmakers en managers om daarover na te denken en hun organisaties daarop voor te bereiden – is voor diverse ontwikkelingen precies het juiste perspectief. Het belangrijkste voorbeeld in deze tijd is de klimaatverandering of de milieuproblematiek, maar daarnaast zijn er technologische ontwikkelingen die invloed hebben op de manier waarop we leven, leren, werken en politiek bedrijven (Brynjolfsson & McAfee, 2014; Susskind, 2020) en demografische veranderingen zoals de vergrijzing, die urgente aandacht eisen van vele beleidsmakers en managers in organisaties (WRR, 2021, pp. 41-47). Pendulebeleid komt weliswaar veel voor, maar daarnaast zijn er lange termijn beleidssuccessen. Denk aan de gestage daling van het aantal rokers sinds de jaren zeventig (Willemsen, 2017). Aan het dalende aantal verkeersongevallen sinds diezelfde periode (Bax, 2011). Of aan de stijgende arbeidsparticipatie van ouderen sinds de jaren negentig (CPB, 2018, pp. 8-9).

Het nadenken over remedies tegen de veranderimperatief is bedoeld om de bestuurskundige gereedschapskist aan te vullen, met een enkel nuttig nieuw instrument, maar vooral met bijsluiters over de juiste dosering van veelgebruikte instrumenten.

## REFERENTIES

- Bax, C. (2011). *Processes and patterns. The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy*, [diss. Radboud Universiteit].
- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford UP.
- Brynjolfsson, E., & McAfee A. (2014). *Het tweede machinetijdperk*. Unieboek/Het Spectrum.
- Centraal Planbureau (2018). *Arbeidsparticipatie*. CPB Notitie 20 december 2018.
- Chapman, M., & Field J. (2007). Strengthening our Engagement with Families and Understanding Practice Depth. *Social Work Now*. [https://thehub.swa.govt.nz/assets/documents/42800\\_social-work-now-38-dec07.23-30\\_0.pdf](https://thehub.swa.govt.nz/assets/documents/42800_social-work-now-38-dec07.23-30_0.pdf).
- De Bruijn, H. (2008). *Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing*. SDU.
- Dijsselbloem, J. (2021). *De onderwijsfamilie*. Prometheus.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. The Rand Corporation.
- Eeten, M. (2010). *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*. NSOB Den Haag.
- Frederik, J. (2021). Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire. *De Correspondent*, e-book.
- Goldson, B. (2000). 'Children in need' or 'Young Offenders'? Hardening Ideology, Organizational change and New Challenges for Social Work with Children. *Trouble, Child and Family Social Work*, 5, 255-265.
- Grey, C. (2003). The Fetish of Change, Tamara. *Journal of Critical Postmodern Organization Science* 2(2), 1-19.

- Hammond, K.R. (1996). *Human Judgment and Social Policy. Irreducible Uncertainty, Inevitable Error, Unavoidable Injustice*. Oxford UP.
- Helsloot, I. (2012). *Veiligheid als (bij)product Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers*. Oratie Radboud Universiteit.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Boom/Lemma.
- Helsloot, I., Scholtens, A., Groenendaal, J., & Stapels, A. (2012). De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd. In I. Helsloot, & J. van Tol (Red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden* (pp. 141-165). Ministerie van BZK.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot.
- Kennedy, D.B., & Kelly, T.M. (1981). The Swinging Pendulum of Correctional Reform. *Criminal Justice Review*, 44-47.
- Lindsay, G. (2003). Inclusive education. A critical perspective. *British Journal of Special Education*, 30(1), 3-12.
- Lines, R. (2005). The structure and function of attitudes toward organizational change. *Human Resource Development Review* 4(1), 8-32.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Lemma.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, professionalism and politics*. Palgrave.
- Platformonderwijs 2032 (2016). *Ons onderwijs 2032*. Eindadvies, <https://curriculum.nu/wp-content/uploads/2018/05/Ons-Onderwijs2032-Eindadvies-januari-2016.pdf/>.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management. Governing with the Past*. Oxford UP.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/verantwoord-omgaan-met-risicos.
- Sennett, R. (1999). *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. Norton & Co, e-book.
- Sennett, R. (2006). *The Culture of the New Capitalism*. Yale University Press, e-book.
- Shichor, D. (1992). Following the Penological Pendulum: The Survival of Rehabilitation. *Federal Probation*, 56(2), 19-25.
- Susskind, D. (2020). *A world without work. Technology, automation, and how we should respond*. Metropolitan Books.
- 't Hart, P. (2001). *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*. De Balie, Amsterdam.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. NSOB.
- Tijd voor onderwijs (2008). *Rapport van de commissie Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen*.
- Trappenburg, M. (2006). Tips voor in uw verkiezingsprogramma. *NRC Handelsblad*, 28 april.
- Trappenburg, M. (2008). Veranderdrift. In F. Ankersmit, & L. Klinkers (Red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (pp. 86-102). Van Gennep, Amsterdam.
- Trappenburg, M. (2020). Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk. De historische zoektocht naar een rechtvaardige bijstand. In Thomas Kampen et al. (Red.) *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (pp. 23-44). Van Gennep.
- Trappenburg, M., & Schiffelers, M.-J. (2012). How to escape the vicious circle: the challenges of the risk regulation reflex. *European Journal of Risk Regulation*, 3(3), 283-291.
- Van der Werf, M.P.C. (2005). *Leren in het studiehuis: consumeren, construeren of engageren?* Oratie, Rijksuniversiteit Groningen.
- Van Gestel, N., De Beer, P., & Van der Meer, M. (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam UP.
- Van Manen, P. (2019). *Wanneer krijgen we weer les? De opmerkelijke praktijk van gepersonaliseerd onderwijs*. Scriptum Books.



- Weggeman, M. (2007). *Leiding geven aan professionals? Niet doen. Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Scriptum Management.
- Willemsen, M. (2017). Het Nederlandse tabaksontmoedigingsbeleid. Mijlpalen in het verleden en een blik op de toekomst. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 161 D 949, 1-5.
- WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: WRR.