

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68921>

Please be advised that this information was generated on 2019-12-10 and may be subject to change.

Verdeeld maar sterk. De (institutionele) evolutie van bestuurskunde in Nederland – I

Mirko Noordegraaf, Taco Brandsen & Dave Huitema⁴

In 2006 publiceerden Mirko Noordegraaf, Taco Brandsen en Dave Huitema – allen winnaars van de G.A. van Poelje Jaarprijs – het artikel ‘Fragmented but forceful: Dutch Administrative Sciences and Their Institutional Evolution’ in het vooraanstaande tijdschrift *Public Administration*. Dit artikel geeft de ontwikkeling van de bestuurskunde in Nederland weer. In dit lustrumboek is een Nederlandse vertaling opgenomen. Hieronder vindt u het eerste deel. Op pagina 90 en pagina 122 vindt u de overige twee delen van dit artikel.

De praktijk van het openbaar bestuur

Het openbaar bestuur en de bestuurskunde in Nederland zijn onlosmakelijk verbonden met hun context. Deze Nederlandse context is tamelijk uniek en is voor een belangrijk deel gevormd door de historische strijd tegen de rivieren en de zee. De noodzaak om het water te beheersen is internationaal een belangrijke drijfveer geweest voor de ontwikkeling van bestuurlijke vaardigheden (Wittfogel 1957). Uiteraard bepalen de natuurlijke omstandigheden niet in hun geheel de bestuursstructuren. Toch gaat de hypothese van Wittfogel wel op in het geval van Nederland: die luidt namelijk dat landen met een gematigd klimaat en een landbouw, die hoofdzakelijk gebaseerd is op neerslag, goede mogelijkheden bieden voor het ontwikkelen van een evenwichtig en polycentrisch bestuursstelsel. Toen zich voor het eerst mensen gingen vestigen in het moerasland van wat nu het westen van Nederland is, werden ze in relatief sterke mate met rust gelaten door de toenmalige adel en kregen ze vele vrijheden, zolang ze maar nog meer land drooglegden. Dit soort plaatselijke initiatieven leidden tot ‘boerenrepubliekjes’, kleine dorpen die zichzelf bestuurden (Kaijser 2002). Tradities zoals het feestelijk binnenhalen van de adel hadden hier dan ook een andere betekenis dan in andere Europese landen: ze betekenden niet een bevestiging van de macht van de adel, maar impliceerden juist een erkenning van de macht van het dorp. Toen de dorpen groter werden, lag het idee van samenwerking het meest voor de hand en zo ontstonden de eerste waterschappen met het doel om de rivieren, kanalen, moerasgebieden en polders te beheersen en te reguleren, bestuursvormen die tot op de dag van vandaag bestaan. De waterschappen waren aanvankelijk gebaseerd op vrijwillige samenwerking maar groeiden allengs uit tot bestuurslichamen die ook belastingen konden innen en

⁴ Prof. dr. Mirko Noordegraaf is verbonden aan de Universiteit van Utrecht, dr. Taco Brandsen aan de Radboud Universiteit Nijmegen, en dr. Dave Huitema aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

regelgeving konden handhaven. Ze werden bestuurd door raden, waarin allen die meebetaalden aan het waterbeheer een stem hadden.

De groei van de steden in de Nederlanden zette pas in de veertiende en vroege vijftiende eeuw in, vrij laat in vergelijking met andere Europese landen. Deze groei vond vooral plaats in het lagergelegen deel van het land waar het eenvoudig was om voorraden over het water te vervoeren; bovendien was de waterhuishouding hier steeds beter te regelen en was de grond er buitengewoon vruchtbaar. De grond was er zelfs zo vruchtbaar dat met de opbrengst van de landbouw een groeiende stedelijke bevolking onderhouden kon worden en een fors exportpotentieel gerealiseerd kon worden. De internationale handel kwam op gang (Hidding 1997). Er volgde een tweede groeiperiode in de zestiende eeuw toen de stedelijke centra in de Lage Landen, naar Europese maatstaven, bijzonder groot werden. Rond 1675 woonde 61% van de bevolking van Holland in steden en bloeide de internationale handel (Hidding 1997). De steden hadden een heel eigen vorm van bestuur. De macht was in de handen van welgestelde patriciërsfamilies, de regenten, wier positie niet was gebaseerd op landbezit maar op geld dat ze verdiend hadden in de internationale handel. Daarmee was de rol van de adel dus ook beperkt. De steden beheersten de politiek en het regeringscentrum was bijzonder zwak. Colleges en commissies bemand door leden van de regentenfamilies beheersten het bestuur op alle niveaus. Besluitvorming was een zaak van ritselen, onderhandelen, overleggen en discussiëren, wat tot op de dag van vandaag een kenmerk is van de Nederlandse politiek. Pogingen van koning Filips II om de macht te centraliseren waren een van de voornaamste redenen om de onafhankelijkheidsoorlog te beginnen tegen de Habsburgers. De autonomie en de plaatselijke rechten waren in het geding (zie Tilly 1990; Kickert 2004).

Het relatief democratische en egalitaire bestuursstelsel in Nederland was zo anders en zo effectief in het vergaren van rijkdom, dat toenmalige buitenlandse koningen er een hekel aan hadden, er jaloers op waren en er ontzag voor hadden (Schama 1987). Nederland is altijd een relatief klein en naar buiten gericht land geweest, met een voorkeur voor alles wat van ver komt. Al vanaf het begin hebben de Nederlanders de handel gecombineerd met het geloof, schipperend tussen de geest van de handelaar en de priester. In de Gouden Eeuw, de zeventiende eeuw, leidde dit alles tot de eerste moderne multinational (de Oost-Indische Compagnie), de uitvinding van het aandeelhouderschap en tot een vermaard klimaat van tolerantie dat vele vluchtelingen aantrok, waaronder beroemde humanisten en filosofen. Een klein land kan het zich niet permitteren om dogmatisch te zijn als tolerantie zo rendabel is. Protestantse dominees hadden een flinke vinger in de pap in de Republiek der Nederlanden, maar de regenten zorgden er wel voor dat godvruchtige ijver de handel niet in de weg stond. De internationale handel resulteerde erin dat er vele culturen en godsdiensten in de Nederlandse steden aanwezig waren en de regenten begrepen goed dat pragmatiek en tolerantie geboden waren (zie bijvoorbeeld Kickert 2004). Deze traditie van het combineren van handel en geestelijkheid en de daarbij behorende 'pragmatische moraal' zie je nu

nog terug in het huidige drugs- en prostitutiebeleid (althans tot voor kort). Het was een maatschappij die gekenmerkt werd door een hoge mate van vertrouwen, waardoor gedurfde waagstukken mogelijk werden die voor individuele investeerders teveel risico met zich meegebracht zouden hebben. Dit was het economische en sociale klimaat waar de mercator sapiens uit voort is gekomen met zijn pragmatische moraal. Hij was de wijze koopman, die winstzucht en plichtsbefef wist te paren aan het vermogen om deel te nemen aan een gezamenlijke onderneming (Mak 2005). In zo'n samenleving is de wisselwerking tussen het publieke en het private belang altijd gecompliceerd en plooibaar.

In de twintigste eeuw werd deze traditie voortgezet in de vorm van de sociale structuur die we kennen als de verzuiling (Lijphart 1968). Elk van de vier maatschappelijke zuilen werd gekenmerkt door religieuze en ideologische segmenten van de maatschappij met een hoge mate van verticale integratie. Tendensen die mogelijk zouden leiden tot verwijdering en conflicten tussen deze zuilen werden in toom gehouden door een pragmatisch netwerk van elites die horizontaal geïntegreerd waren. Lijphart noemde hun werk 'consociationalisme', in feite hetzelfde als wat de regenten altijd al deden: ritselen, onderhandelen, overleggen en discussiëren, waarbij de ideologie naar de achtergrond verdween. Openbaar bestuur en beleid waren afgestemd op deze zuilenstructuur, doordat ze een hoge mate van zelfregulering toestonden binnen een kader van overheidsfinanciering. De afgelopen decennia zijn deze zuilen langzamerhand afgebrokkeld, hetgeen heeft geleid tot een grotere maatschappelijke diversiteit en nieuwe bestuurlijke uitdagingen. In de jaren negentig van de vorige eeuw genoot het Nederlandse bestuursmodel – ofwel het poldermodel: een bestuurlijke samenwerkingsvorm die een afspiegeling is van samenwerkingsvormen die ontstonden om landbouwgronden en rivieren te beheren – nog even internationaal aanzien (Visser & Hemerijck 1997), tot de komst van weer een economische recessie en de ontdekking van het volgende nationale model. Toch kunnen de huidige bestuursproblemen niet zo eenvoudig opgelost worden als het in zo'n model lijkt. Vele beleidsvelden, zoals onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg, worden gereguleerd door middel van 'hybride' bestuursmechanismen: een erfenis van historische pogingen om een klein, naar buiten gericht land met een religieus en ideologisch verdeelde bevolking te besturen.

Het wetenschappelijk vakgebied dat zich bezig houdt met openbaar bestuur in Nederland, de bestuurskunde, is van veel recentere datum dan de meeste historische ontwikkelingen die hierboven zijn beschreven. Bovens et al. (2001) constateren dat de vroege bijdragen van wat zij noemen 'proto-academici in het openbaar bestuur' in de negentiende eeuw tot stilstand kwamen. Intellectuelen, gewaarschuwd door de excessen van de Franse revolutie, zagen een veel grotere noodzaak om een rechtssysteem te ontwikkelen dat de samenleving kon beschermen tegen de regering (de rechtsstaat) dan om de staat te helpen in zijn functioneren (zie ook Van Gunsteren 1976). Deze legalistische benadering van het openbaar bestuur bleef de boventoon voeren tot na de Tweede Wereldoorlog, ondanks de inspanningen van een van de grondleggers van de Nederlandse bestuurskunde, G.A. van Poelje, die ernaar streefde om het vakgebied

van de 'gemeentekunde' op te richten. Dit vakgebied moest tot 1964 wachten voordat de eerste full-time hoogleraar bestuurskunde werd benoemd aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Vervolgens duurde het nog tot 1976 voordat de eerste onafhankelijke faculteit bestuurskunde werd opgericht aan de Universiteit Twente (Rutgers 2004).

Nederlandse bestuurskundigen, die natuurlijk een afspiegeling vormen van het land waarin ze wonen, hebben vanaf het begin gezocht naar manieren om gemengde mechanismen te conceptualiseren en te organiseren, wat veel werk heeft opgeleverd over zaken als governance en netwerk management en interactieve beleidsvorming (Kooiman 1993; Kickert et al. 1997; Klijn en Koppenjan 2004). Dit hebben ze gedaan door Europese en niet-Europese wetenschappelijke tradities te vermengen en door inzichten en theorieën uit verschillende (verafgelegen) plekken te combineren. Dit brengt met zich mee dat Nederlandse wetenschappers gekenmerkt worden door ambiguïteit. Ze erkennen dat historische en maatschappelijke variatie en complexiteit een hindernis vormen voor bestuur en management, maar tegelijkertijd willen ze juist dat wel mogelijk maken. Dit zien we terug in de Nederlandse woorden 'bestuur' (als maatschappelijke activiteit) en 'bestuurskunde' (het wetenschappelijk vakgebied), die allebei afstammen van het werkwoord 'sturen'. De wens om te sturen past bij de discussie- en actiegerichte aard van het Nederlandse bestuur, dat tegenstrijdige logica's altijd liever in het gareel heeft willen brengen in plaats van ze op te lossen.

Nederlandse bestuurskundigen zijn ook sterk naar buiten gericht. Ze volgen (en beïnvloeden) ontwikkelingen in andere, vaak verafgelegen landen. Hoewel de bestuurskunde niet los gezien kan worden van de plaatselijke en landelijke bestuurspraktijk en hoewel de Nederlandse bestuurspraktijk onlosmakelijk is verbonden met landen en tradities van het Europese vasteland (bijvoorbeeld door een in wezen Frans rechtssysteem en een ruimtelijke ordening die beïnvloed is door Duitse ideeën; zie bijvoorbeeld Faludi 1991; Newman & Thornley 1996; Struiksmā 1996), gaan Nederlandse bestuurskundigen voor hun ideeën veel verder te veld. Korsten en Thoonen, bijvoorbeeld, bespreken in hun handboek *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's* (1988) veel meer invloedrijke Amerikaanse dan Europese wetenschappers (13 uit de VS, 6 uit Europa, waaronder één Nederlandse wetenschapper). Enkele jaren daarna (1997) publiceerden Edelenbos & Van Twist een handboek over 'hoofdfiguren' in de bestuurskunde, dat nog meer gericht was op Noord-Amerikaanse grondleggers (10 Noord-Amerikaanse en 2 Europese wetenschappers, waaronder geen enkele Nederlander). We moesten tot 2004 wachten voordat er een Nederlands handboek verscheen (Nelissen et al. 2004) dat meer oog had voor de Europese wortels en waarin de verhouding VS-Europa wat meer in evenwicht was (42 Amerikaanse wetenschappers en 23 Europese, waaronder 3 Nederlanders).

Omvang en invloed

De hierboven beschreven feiten zijn allemaal objectief vaststelbaar en weinig verassend (zie voor vergelijkbare analyses Kickert & Van Vught 1995; Raadschelders 1998), maar toch ook wat stereotiep. Het beeld dat eruit naar voren komt is dat van gemengde en ambivalente bestuurskunde. Deze ontstond in een ambivalente cultuur (pragmatische moraal), waarin ruimte was voor een verscheidenheid aan maatschappelijke groeperingen, en die een afspiegeling vormde van een gemengde institutionele omgeving (verzuiling) en hybride bestuursmechanismen. Het wetenschappelijke onderzoek en onderwijs werd dus gevormd in een gemengde omgeving die instond tussen Angelsaksische invloeden en die van het Europese vasteland en tussen theorie en praktijk. Deze meervoudige en ambivalente invloeden klinken vervolgens door in een verscheidenheid aan en tegenstrijdigheid van theoretische standpunten.

Dit alles betekent echter niet dat de Nederlandse bestuurskunde gezien moeten worden als een zwak vakgebied. Integendeel, de Nederlandse bestuurskunde is juist enorm sterk. Hier zijn verscheidene empirische aanwijzingen voor. Ten eerste is de Nederlandse bestuurskunde in vergelijking met andere Europese landen een opvallend groot wetenschapsgebied, niet alleen in relatieve maar ook in absolute zin. De Nederlanders hebben veel onderwijsprogramma's aan vrijwel alle dertien Nederlandse universiteiten en vaak zijn dit afzonderlijke opleidingen bestuurskunde, dat wil zeggen los van beleidswetenschap, rechten en management. Qua inschrijvingen loopt de omvang van deze opleidingen wel wat uiteen, maar alle opleidingen krijgen elk jaar op z'n minst enkele tientallen nieuwe studenten (zoals in Delft, Nijmegen en Tilburg), terwijl de grotere bestuurskundige centra (zoals Utrecht, Twente, Rotterdam en Leiden) er 100 of meer toelaten. Tussen 1990 en 2003 werden er volgens onze telling 4.100 bestuurskundige Masterdiploma's uitgereikt, hetgeen neerkomt op meer dan 300 per jaar. Vooral in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig lag het aantal studenten en Mastersdiploma's zeer hoog. Na een daling in de jaren negentig nam dit af, zijn de aantallen de laatste tijd weer aan het stijgen, deels vanwege de toename van postacademische opleidingen die nu aangeboden worden door de meeste vakgroepen bestuurskunde. In sommige vakgroepen is het aantal postacademische studenten net zo groot als het aantal studenten dat direct van de middelbare school komt. Dat betekent dat er op de meeste universiteiten tussen de 100 en de 600 studenten bestuurskunde zitten. Behalve universitaire opleidingen zijn er ook HBO opleidingen en cursussen bestuurskunde voor ambtenaren. Al met al volgen dus zo'n 2.000 studenten een bestuurswetenschappelijke opleiding aan de Nederlandse universiteiten en zo zijn er ook vele duizenden alumni, waarvan de meeste in overheidsdienst zijn maar waarvan ook een flink aantal (zeker een derde) in de privé-sector zit, met name bij adviesbureaus.

In de Nederlandse bestuurskunde zitten vele wetenschappers die zich bezig houden met langdurige onderzoeksprojecten of werken binnen kleinere onderzoeksprogramma's. Elk jaar beginnen zo'n 20 promovendi met nieuw wetenschappelijk onderzoek. Bovendien is er in Nederland een relatief groot

aantal wetenschappelijke tijdschriften op het gebied van de bestuurskunde, zoals Bestuurskunde, Bestuurswetenschappen, Beleidswetenschap (tot voor kort), en Beleid & Maatschappij.

De Nederlandse bestuurskunde is niet alleen uitgegroeid tot een groot vakgebied, maar ook tot een invloedrijk vakgebied met alumni die zich in toenemende mate doen gelden in de bestuurspraktijk. De meeste advertenties voor vacatures in de publieke sector bevatten het woord 'bestuurskunde'. Nederlandse bestuurskundigen hebben ook veel invloed in de organisatiepraktijk en de bestuurspraktijk in de publieke sector in Nederland. Ze zitten in adviescommissies (zo is de huidige voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een bestuurskundige), ze nemen deel aan vele adviesprojecten en vervullen belangrijke functies bij politieke partijen. In opdracht van de auteurs van dit hoofdstuk is in 2004 een analyse gemaakt van de CV's van Nederlandse parlementsleden, waaruit bleek dat tenminste 20 van de toenmalige 150 leden van de Tweede Kamer bestuurskunde of bestuurswetenschappen hebben gestudeerd, dan wel als onderzoeker of docent verbonden zijn (geweest) aan een faculteit of vakgroep bestuurskunde. Zo gemeten is de bestuurskunde invloedrijker dan de 'moederdiscipline' van de politicologie, waarin 18 van de onderzochte parlementsleden waren opgeleid of hadden gewerkt. In de Eerste Kamer hadden destijds dertien van de 75 die banden hebben met bestuurskunde en zes met politicologie.

Nederlandse bestuurskundigen krijgen ten slotte ook steeds meer invloed in de internationale bestuurskunde. Ze zitten in onderzoeksnetwerken in Europa en de rest van de wereld en publiceren vaak samen met buitenlandse wetenschappers. Dit is natuurlijk deels terug te voeren op het feit dat de meeste Nederlanders Engels spreken en schrijven, maar ook eenvoudigweg op de omvang van het wetenschapsgebied en de grote kweekvijver aan jonge wetenschappers. Het heeft ook te maken met het kwaliteitsbewakingssysteem, dat bestaat uit de zogenoemde visitatiecommissies, die alle universitaire onderwijs- en onderzoeksprogramma's onder de loep nemen en de beoordelingen van de KNAW.

Onze these is dat de kwantitatieve en kwalitatieve kracht van de Nederlandse bestuurskunde niet verklaard kan worden ondanks maar juist dankzij zijn verdeelde en ambivalente aard. Het combineren en vermengen van onderzoekstradities, inzichten en onderzoeksnetwerken weerspiegelt de bestuurspraktijk en draagt er ook aan bij. Diezelfde verdeeldheid kan echter ook de wetenschappelijke ontwikkeling in de weg staan. Als je de Nederlandse bestuurskunde niet alleen gadeslaat maar er binnen werkzaam bent, dan kunnen gemengde gevoelens snel omslaan in existentiële twijfel. Hoewel vorige wetenschappelijke generaties het vakgebied opgebouwd hebben, hebben ze het ook schade toegebracht, bijvoorbeeld door in de buitenwereld een reputatie te vestigen van hoogleraren die machtig en koppig zijn (allebei eigenschappen die natuurlijk nodig zijn om een vakgebied op te bouwen). De Nederlandse bestuurskunde moet een nieuwe richting inslaan om zijn sterke positie te behouden. Verderop in deze bundel willen we verder gaan dan de bekende feiten om een werkelijk inzicht te geven in de hedendaagse Nederlandse

bestuurskunde. Een dergelijk inzicht is essentieel om de spanning tussen de sterkte en de verdeeldheid van het vakgebied te begrijpen, om te begrijpen hoe het wetenschapsgebied zich heeft ontwikkeld en om te begrijpen hoe de nieuwe generatie verder kan in de komende jaren.

Verdeeld maar sterk. De (institutionele) evolutie van bestuurskunde in Nederland – II

Mirko Noordegraaf, Taco Brandsen & Dave Huitema

In 2006 publiceerden Mirko Noordegraaf, Taco Brandsen en Dave Huitema – allen winnaars van de G.A. van Poelje Jaarprijs – het artikel ‘Fragmented but forceful: Dutch Administrative Sciences and Their Institutional Evolution’ in het vooraanstaande tijdschrift *Public Administration*. Dit artikel geeft de ontwikkeling van de bestuurskunde in Nederland weer. In dit lustrumboek is een Nederlandse vertaling opgenomen. Hieronder vindt u het tweede deel. Op pagina 39 en pagina 122 vindt u de overige twee delen van dit artikel.

De huidige Bestuurskunde in Nederland

Als we kijken naar de decennia waarin de Nederlandse bestuurskunde is gegroeid en volgroeid, dan zien we een interessante dynamiek. Deze dynamiek is een teken van wezenlijke kenmerken van het vakgebied die we eerst moeten begrijpen voordat we de huidige ontwikkelingen kunnen plaatsen. In wezen gaat het hier om niets anders dan gewone menselijke, maatschappelijke en ruimtelijke eigenschappen. Vakgebieden worden gemaakt door gewone mensen, met de gewoontes en standpunten die ze zich aangemeten hebben, in een bepaald tijdperk, op zichtbare plaatsen, omgeven door cultureel bepaalde ambities en drijfveren en met behulp van specifieke talige middelen. In onze visie zijn de volgende vijf thema's kenmerkend voor de Nederlandse bestuurskunde.

Rijkdom en concurrentiepositie

Allereerst moeten we opmerken dat wetenschappers in een klein land als Nederland dicht op elkaar wonen en werken. De bestuurskundigen in Nederland kennen elkaar allemaal en kennen elkaar vaak heel goed; ze treffen elkaar regelmatig; verhalen en roddels over wetenschappers aan andere universiteiten doen de ronde; wetenschappers verkassen gemakkelijk van de ene naar de andere universiteit. Dat alleen al geeft de wetenschappelijke ontwikkeling een zekere centrifugale neiging. Het is dringen geblazen in de bestuurskunde en om je te onderscheiden moet je een eigen niche vinden, en een onderscheidend onderzoeksgebied opzetten. Er is ook een neiging om zich naar buiten te richten om te ontkomen aan het gevoel van een naar binnen gekeerde bestuurskundige gemeenschap. Hierbij helpt het dat Nederlandse wetenschappers gemakkelijk Engels lezen en schrijven. Zo komt het dat de ruimtelijke begrenzing en de fysieke nabijheid de variatie en de verdeeldheid eerder vergroten dan verkleinen.

Bovendien dragen bepaalde institutionele omstandigheden bij aan deze verdeeldheid. Omdat Nederlandse bestuurskundigen, vooral de oudere, elkaar zeer goed kennen, kennen ze ook elkaars respectievelijke achtergronden, onderzoekstradities en visies en dat zou de samenwerking wel eens in de weg kunnen staan. Als betrekkingen tussen wetenschappers te wensen overlaten dan kunnen ze elkaar toch niet ontlopen in een klein land als Nederland. Dat kan ook een wetenschappelijke overstap in de weg staan, ofwel omdat men meent dat wetenschappers tot een bepaalde school behoren, ofwel omdat hoogleraren geen jonge wetenschappers willen weggapen bij anderen die ze zeer goed kennen. Bovendien zijn er vele prikkels om je te onderscheiden. Wetenschappers concurreren met elkaar om studenten en financiële middelen. Omdat de meeste opleidingen bestuurskunde relatief vlak bij elkaar zitten, concurreren ze direct met elkaar om studenten. Bestuurskundigen concurreren ook vaak met elkaar om dezelfde onderzoeksprojecten, in dezelfde wetenschappelijke kringen (in Den Haag of in de grote steden) en doen aanvragen voor dezelfde onderzoeksbeurzen van dezelfde instellingen.

Toch zorgt deze fysieke nabijheid ook voor grotere wetenschappelijke slagkracht, want bestuurskundige wetenschappers worden enorm gemotiveerd om hun best te doen om in zo'n concurrentiestrijd (inclusief strijd over geld) te winnen. Deze strijd wordt binnen universiteiten uitgevochten, bijvoorbeeld tussen de vakgroep bestuurskunde en de vakgroep politicologie, maar ook tussen universiteiten. Zo'n beruchte strijd vond bijvoorbeeld plaats tussen de Universiteit Twente, met zijn rationalistische kijk op beleidsvorming, en de universiteiten van Rotterdam en Leiden, die sterke netwerk-georiënteerde, politieke en kritische onderzoeksoriëntaties hebben. Deze strijd ging vooral om de mate waarin 'een gezaghebbende probleemdefinitie, die als een Wet van Archimedes kan dienen om zaken te verklaren, te beoordelen en voor te schrijven' gebruikt kon worden bij bestuurskundig onderzoek (Klijn & Koppenjan 1997, p. 143). Twente ging er hierbij vanuit dat de bestuurskunde formeel goedgekeurde beleidsdoelen moet accepteren als uitgangspunt voor onderzoek; Rotterdam en Leiden benadrukten dat het zoeken naar doelen een kenmerk is van beleidsprocessen. In het midden van de jaren negentig hadden de twee kampen belangrijke stappen in elkaars richting gezet en min of meer vrede met elkaar gesloten, ondanks wat gekibbel hier en daar (zie voor deze conclusie bijvoorbeeld Präpper 1996).

De verhitte aard van zo'n gepolariseerd debat heeft te maken met het typisch Nederlandse idee van afstand. Het zwaartepunt van Nederland – de Randstad, met Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Utrecht – ligt in het westen, dichtbij zee. Dit verstedelijkte gebied is dichtbevolkt, met veel economische activiteit in de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol en is in cultureel opzicht belangrijk. Bovendien zetelt de centrale overheid in Den Haag. De Randstad valt grotendeels samen met het grondgebied van Holland, een provincie die historisch gezien zo belangrijk was dat de naam van de provincie internationaal vaak gebruikt wordt voor het hele land. De bevolkingsdichtheid en de regeringsactiviteit trekken een

meerderheid van de bestuurskundigen aan. De meeste bestuurskundigen zitten dan ook in of rond de Randstad (de universiteiten van Rotterdam, Leiden, Delft, Tilburg, Amsterdam en Utrecht). Andere universiteiten (zoals Twente en Nijmegen in het oosten, Groningen in het noorden, en Maastricht in het zuiden) lijken relatief ‘ver weg’ te zijn. Hoewel Enschede naar Noord-Amerikaanse maatstaven slechts een voorstad van Amsterdam is, is het naar Nederlandse maatstaven ongeveer het Verre Oosten. Dit heeft niet alleen bijgedragen aan het hierboven genoemde conflict, maar het heeft ook invloed gehad op de opvattingen en onderzoeksactiviteiten van wetenschappers. Buiten de Randstad zijn wetenschappers relatief minder geïnteresseerd in bestuur op Rijksniveau en meer in lokaal bestuur, milieukwesties en private organisaties.

Open voor verandering

Oudere generaties bestuurskundigen, inclusief de emeritus hoogleraren die het vakgebied hebben opgebouwd, zijn opgegroeid in een periode waarin de voorzieningen van de verzorgingsstaat werden uitgebreid na de oorlog, de ontzuiling begon in de jaren zestig, en gepolariseerde politiek werd bedreven in de jaren zeventig. Vele van deze bestuurskundigen waren politiek actief, soms zelfs als radicale Marxisten – en hebben het daar nog vaak over – maar waren blijkbaar zelden zo radicaal dat ze bereid waren om het doel van een liberale verzorgingsstaat te laten varen. Ze waren gematigde activisten die hervormingen wilden doorvoeren. Deze houding heeft wellicht ook de concurrentie versterkt. Vorige generaties moesten eerst vechten voor hun ideeën en toen om geld en posities, niet in de laatste plaats omdat ze een vakgebied moesten opbouwen. Jongere generaties weten misschien nog wel iets over de oliecrisis en de economische malaise in de jaren zeventig maar zijn toch vooral opgegroeid in de jaren tachtig, een tijd van no-nonsense kabinetten, neoliberale bezuinigingen en hervormingen, milieuproblemen en het einde van de Koude Oorlog. Nog jongere generaties (onze huidige studenten) zijn opgegroeid in de jaren negentig, met problemen op het gebied van allochtonen en integratie, multiculturele conflicten, terrorisme, globalisering op financieel gebied, de verspreiding van ziekten en zelfs politieke moorden.

Dat heeft allemaal uiteraard geleid tot nieuwe belangen en nieuwe standpunten. De jongere generaties hebben minder voeling met onderwerpen uit de jaren zeventig, zoals elitestudies, systeemtheorie of Beleid en Politiek (met hoofdletters). Bovendien hebben deze jongere generaties niet hoeven vechten voor de status van het vakgebied en hebben ook niet hoeven concurreren met elkaar en derhalve staan ze op ‘vriendschappelijke’ voet met elkaar (zie ook de discussie waarmee dit artikel afgesloten wordt). Het zou echter ook kunnen betekenen dat ze minder toegewijd zijn. Als de bestuurskunde ernaar streeft om de staat en het bestuur en dergelijke te verbeteren, dan kun je je afvragen welke staat en welk bestuur de jongere generaties eigenlijk willen verbeteren: welke (politieke) doelen willen ze verwezenlijken? Als de bestuurskunde zich bezig houdt met het algemeen belang, dan kun je je afvragen hoe de jongere generaties dat soort belangen inschat. Wanneer jonge Nederlandse wetenschappers met enthousiasme in

eigentijdse thema's duiken, waarom doen ze dat dan eigenlijk precies? Wanneer ze zich bezig houden met narratieve theorie (Van Twist 1995; Van Eeten 1999; Huitema 2002), leiderschap (Boin 1998), ambtelijk gedrag (Noordegraaf 2000), bestuurlijke organisatie (Van Thiel 2000), maatschappelijk ondernemerschap (Putters 2001; Brandsen 2004), institutionele hervormingen (Hendriks 1999; Kuipers 2004; Helderma 2007), informatie management (Meijer 2002) en multi-level governance (Princen 2002; Versluis, 2003; Mastenbroek 2007), wat beweegt deze mensen dan?

Verschillende zienswijzen

De invloed van het tijdsgewricht wordt versterkt door de onderwijsachtergrond. Er is een groot verschil tussen oudere en jongere generaties bestuurskundigen in Nederland: vrijwel alle jonge bestuurskundigen hebben een interdisciplinair opleiding bestuurskunde gedaan. Oudere wetenschappers daarentegen zijn afgestudeerd in traditionele vakgebieden zoals politicologie en sociologie in een tijd waarin er nog geen opleiding bestuurskunde bestond. In algemene zin zijn ze daardoor gevormd. Jongere wetenschappers voelen zich bestuurskundigen; oudere wetenschappers voelen zich onderdeel van de traditionele monodisciplines.

In meer concrete zin heeft dit zijn weerslag gehad op de manier waarop het universitaire onderwijs in elkaar zit. Sommige universiteiten, zoals de Universiteit Twente, waren (en zijn) meer gericht op monodisciplines die ook de structuur van de vakgroepen en opleidingen bestuurskunde hebben bepaald, waarin wetenschappers ingedeeld zijn op basis van hun achtergrond in het vakgebied. Op andere universiteiten, zoals die van Rotterdam en Leiden, hebben oudere generaties geprobeerd om vakgebieden te integreren in een nieuw vakgebied, zowel door wetenschappers door elkaar te mengen als door geïntegreerde opleidingen aan te bieden. Dit heeft tot op zekere hoogte ook gewerkt, vooral als basisopleiding. Maar in de vergevorderde stadia van het curriculum bleek dit wat lastiger te liggen en was (en is) er vaak één bepaalde richting in het vakgebied die de boventoon voert (Rutgers 1993). Dit is één van de belangrijkste oorzaken van de wetenschappelijke verdeeldheid want die vloeit vaak voort uit disciplinaire achtergronden.

Nu kunnen we de contouren te schetsen van een nieuwe fase in het samenstellen van universitaire onderwijsprogramma's. De traditionele opleidingen bestuurskunde zijn langzamerhand aan het verdwijnen. In toenemende mate houden opleidingen zich niet meer bezig met bestuur, maar met 'governance', vervaagt het onderscheid tussen publiek en privaat en komen bestuurskunde en organisatiewetenschappen steeds dichter bij elkaar te liggen. Dat vergroot niet alleen de verdeeldheid maar werpt ook nieuwe existentiële vragen op. Waar houdt de bestuurskunde op? Waar houdt het openbaar bestuur op? Horen sportorganisaties er bijvoorbeeld bij? En hoort 'verantwoord ondernemen' erbij, een onderwerp dat tot voor kort voorbehouden was aan bedrijfswetenschappen? Jonge wetenschappers moeten zich nu met al deze vragen bezighouden.

Nauwe banden

Alle wetenschappelijke ondernemingen staan voor een existentiële uitdaging: wat betekent het om academicus te zijn? Hoe verhoudt de academische praktijk zich tot de niet-academische praktijk? Dergelijke existentiële vragen zijn van belang omdat de bestuurskunde als wetenschap en de opleidingen bestuurskunde het als één van hun belangrijkste taken zien om bij te dragen aan een effectiever (meer ontvankelijk, creatief, efficiënt) optreden. In velerlei opzichten heeft de praktijk het gewonnen. Vele Nederlandse academici zijn als adviseurs nauw betrokken bij de praktijk van het openbaar bestuur en velen zijn zelf op een of andere manier bestuurders geweest of geworden. Deze tendens wordt versterkt door het steeds groter wordende gebrek aan middelen, waardoor universiteiten zich gedwongen zien om zich op de markt te begeven om geld binnen te halen. Als dat professioneel wordt aangepakt kan het op zichzelf een belangrijke bron zijn voor vernieuwing, academische autonomie en wetenschappelijke publicaties. Uit de visitatie van de bestuurskunde faculteiten in 2002 bleek dat verscheidene groepen die afhankelijk zijn van middelen uit de derde geldstroom het in academische zin beter doen dan sommige van hun collega's die het helemaal moeten hebben van de eerste geldstroom.

Maar er zitten ook risico's aan. Op het meest fundamentele niveau zal het duidelijk zijn dat niet alle academici de vermogens in huis hebben om om te gaan met de complexiteit van projecten waar derde geldstromen mee gemoeid zijn, zeker niet als de sponsors belang hebben bij de uitkomsten van dergelijk onderzoek. Sommige bestuurskundige leerstoelen, zoals die in de gezondheidszorg, doen onderzoek dat nauw verweven is met ontwikkelingen in de praktijk of hebben zelfs als doel om zulke ontwikkelingen te stimuleren. De houders van zulke leerstoelen lopen het risico dat ze zo ingepalmd worden door hun beleidsvelden dat ze niet genoeg kritische reflectie hebben. Op een meer concreet niveau is het de vraag of een praktijkgerichte instelling bijdraagt aan internationaal aanzien, vooral wanneer de onderzochte praktijken van lokaal of nationaal niveau zijn. Kortom: leidt dat wel tot publicaties die van belang zijn voor een internationaal lezerspubliek?

Ondanks de steeds toenemende druk om derde geldstromen aan te boren, stellen vele academici (oud en jong) zich nog steeds terughoudend op. Ze hebben een hekel aan studierichtingen die een duidelijk toegepast karakter hebben en blijven veilig binnen de muren van hun universiteit. Maar noch de uitverkoop noch de ivoren toren zijn bevredigende opties. Dit is een cultureel argument dat niets te maken heeft met 'onafhankelijkheid'. Mensen van buiten de bestuurskunde zien bestuurskundigen als ofwel te afstandelijk en dus niet ter zake doende, ofwel als te nauw betrokken en dus te doorzichtig. In het eerste geval leidt dat vaak tot kritiek van buitenaf dat de bestuurskunde geen toegevoegde waarde heeft; in het tweede geval leidt het tot pogingen van bestuurders om zich te gedragen als academici.

Strijd om taal

Ten slotte moeten we het belang van de taal benadrukken, van de Nederlandse taal vooral. Taal is een 'socio-structureel' en levend verschijnsel. Met zijn woorden, concepten en grammaticale regels structureert de taal het maatschappelijk verkeer en stabiliseert betekenisvolle maatschappelijke interactie; de taal bevat ook bepaalde betekenissen en bijbetekenissen die lastig te vertalen zijn. Dat is al aan de orde wanneer mensen 'dezelfde' taal spreken, maar is zeker het geval wanneer mensen verschillende talen spreken. De Nederlandse woorden 'bestuur' en 'beleid' lijken helemaal niet op het Engelse 'governance', bijvoorbeeld, ook al worden ze door elkaar gebruikt door Nederlandstalige wetenschappers. Zulke woorden zijn ingebed in instituties en verwijzen naar bepaalde concepten die samenhangen met ruimtelijke, historische en maatschappelijke processen. Dat geldt ook voor gangbare woorden die vrij makkelijk te vertalen lijken. Het Engelse *administration*, bijvoorbeeld, waarvoor wel een vergelijkbaar Nederlands woord is (*administratie*), dat echter een andere betekenis heeft en verschillende betekenissen voor verschillende mensen omdat *administration* een problematische term is geworden in deze tijden van 'management' (voor vertalingen van het woord *administration*, zie Rutgers 1996).

Dergelijke kwesties worden nog lastiger wanneer minder gangbare woorden als synoniemen gebruikt worden. Het Nederlandse woord 'beleid', bijvoorbeeld, kan vertaald worden als *policy*, maar 'beleid' heeft of had dan weer een positievere bijklank dan *policy* (Van de Graaf en Hoppe 1996). In de Nederlandse taal moet elke organisatie van enig belang toch wel 'beleid' in zijn naam hebben zitten of er deugt iets niet; en als een besluit voortvloeit uit 'beleid' wordt dat besluit onmiddellijk meer gezien als legitiem en minder als onderwerp van discussie. Toch kunnen Nederlanders ook heel goed leven met een onderscheid tussen 'beleid' en werkelijkheid. Men kan willens en wetens onrealistische beleidsdoelen formuleren en deze ook ondersteunen, zelfs als het verre van zeker is dat ze ook haalbaar zijn (dat heet dan een 'beleidstekort'). Als het officieel beleid is om beleid niet te handhaven zijn we aanbeland in een situatie die bijna schizofreen is, maar wel blijkt geeft van een 'pragmatische moraal'. Dit heet dan 'gedoogbeleid'.

Het woord 'bestuur' – dat wellicht een voorganger is van het woord *governance* – heeft een bijbetekenis van neutraliteit. Gekozen politici die in of nabij de bureaucratie werken, noemen zichzelf liever bestuurders dan politici, waarmee ze de politieke aard van hun werk versluieren en benadrukken dat het werk van 'politici' van mindere garnituur is. Een laatste voorbeeld: het woord *agency* heeft totaal verschillende betekenissen in verschillende institutionele contexten, zelfs wanneer bestuurders doen alsof ze het gebruik overnemen. Het Nederlandse gebruik van de term *agency*, dat is overgenomen van het Britse idee van *Next Steps Agencies*, bijvoorbeeld, is typerend voor bredere hervormingstendenzen die uit het buitenland komen en gevolgen hebben voor de Nederlandse bestuurspraktijk. Door de globalisering is er steeds meer gelegenheid om internationaal te opereren en transnationaal onderzoek te doen en dit scheidt verwarrende omstandigheden voor wetenschappers. Onderzoek naar het aantal *agencies* en *quango's* of de effectiviteit

van quango's heeft weinig zin als deze woorden naar onvergelykbare grootheden verwijzen.

Dergelijk onderzoek dient op z'n minst breder van opzet te zijn. Het zou verstandiger zijn om het in te bedden in een institutionele, culturele en historische context en om voor een meer kritische, beschouwende benadering te kiezen. Dat gebeurt al bij verscheidene Nederlandse vakgroepen bestuurskunde en heeft te maken met de opkomst van 'post-positivistische', 'sociaal-constructionistische' en 'postmodernistische' manieren om onderzoek op te zetten en met 'zachte' beeldvorming die zich verzet tegen universele, objectieve en waarde vrije manieren om maatschappelijke werkelijkheden in kaart te brengen. Met betrekking tot de huidige Nederlandse bestuurskunde denken we dan aan 'neo-institutionele' modellen die de nadruk leggen op mimetische processen (Brandsen 2004) of aan 'sociaal-psychologische' modellen die zich bezig houden met enactment procedures (in navolging van Weick 2001), of 'interpretatieve' modellen (Abma 1996; Abma & In 't Veld 2001), of 'kritische' perspectieven op bijvoorbeeld rationaliteit (Schreurs 2000), en, wat 'extremer', op Foucault gebaseerde perspectieven die laten zien hoe taal ten dienste staat van macht en belangen (Hajer 1995), of 'postmoderne' ironie (Frissen 2000). Vele reguliere bestuurskundigen zijn echter fel gekant tegen zachte alternatieven (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf 1996; Herweijer 2002). Het gaat hier dan niet meer over taalkundige duidelijkheid in een nationale context maar over 'wetenschappelijk taalgebruik'. Bovenop de verwarring over Nederlandse en buitenlandse woorden komt dan nog de verwarring over discoursen die doen aan naming and framing.