

SERIE TOEKOMST BESTUURSKUNDE

## Quo vadis, Nederlandse Bestuurskunde?\*

*Caelesta Braun, Menno Fenger, Paul 't Hart, Judith van der Veer & Tanja Verheij*

### **Serie Toekomst van de Bestuurskunde**

*Onder redactie van Philip Karré, Thomas Schillemans, Martijn van der Steen en Zeger van der Wal*

Als geïnstitutionaliseerd vakgebied is de bestuurskunde in Nederland nu ongeveer veertig jaar oud. De Vereniging voor Bestuurskunde is opgericht in 1974; de eerste zelfstandige studierichting begon in Twente in 1976. 40+ is een leeftijd die vaak aanzet tot fundamentele zelfreflectie en soms tot domme dingen. In deze serie buigen wij ons over kernvragen voor het vakgebied. Dient de bestuurskunde zich meer op de praktijk of juist op de pure wetenschap te richten? Is bestuurskunde eigenlijk een eigenstandige discipline of juist een onderdeel van de politicologie, de juridische of de managementwetenschappen? Wat zijn belangrijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren en welke verwachtingen zijn er voor de toekomst? In 2015 en 2016 gaan wij hier in een serie artikelen nader op in. Wij hopen dat hierdoor een brede discussie van de grond zal komen over staat en toekomst van de bestuurskunde en nodigen onze lezers van harte uit daaraan mee te doen. U kunt reageren op de Facebook-pagina van de VB, [facebook.com/bestuurskundentl](https://www.facebook.com/bestuurskundentl)

*De founding fathers van de Nederlandse bestuurskunde hadden toepassingsgerichtheid en multidisciplinariteit als twee sleutelkenmerken van de bestuurskunde als zelfstandige discipline voor ogen. Wat is er anno 2015 over van deze ambities, hoe is het vakgebied ontwikkeld en wat zijn de implicaties hiervan voor de toekomstige bestuurskunde? De Vereniging voor Bestuurskunde, die, net als de discipline zelf, veertig jaar bestaat, beschouwde in een serie van vijf 'Staat van de Bestuurskunde'-debatten waar de bestuurskunde vandaan komt, waar ze staat en waar ze zich heen naartoe ontwikkelt. Er is veel reden tot tevredenheid. De Nederlandse bestuurskunde staat op de kaart: in de academie en in de bestuurspraktijk, in binnen- en in buitenland. De vraag is wel hoe ook in de toekomst nauwe verbindingen kunnen worden gelegd tussen haar historische*

\* De auteurs zijn allen lid van het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde. De auteurs bedanken alle panelleden, deelnemers en anderen die betrokken waren bij (een van de) sessies over de 'Staat van de Bestuurskunde'. Uw bijdragen vormden het startpunt voor dit artikel, waarmee we de gedachtewisseling hopen voort te zetten.

*ontwikkeling als multidisciplinair, nationaal en toepassingsgericht 'project' en haar recente ontwikkeling tot een meer monodisciplinair en internationaal-academisch excellent vakgebied.*

## Inleiding

In 2016 is het veertig jaar geleden dat de eerste zelfstandige bestuurskundeopleiding haar deuren opende. Ook de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) – opgericht met als doel het vervullen van een brugfunctie tussen de bestuurskunde en de bestuurspraktijk – vierde onlangs een robijnen jubileum. Zoals voor elke zichzelf respecterende discipline geldt, noopt een dergelijk jubileum tot een kritische zelfreflectie. Waar staan we als discipline, welke veranderingen heeft ons object van studie doorgemaakt, hoe hebben wij daarop gereageerd en, belangrijker, wat betekenen deze ontwikkelingen voor de toekomst van de Bestuurskunde? Deze en gerelateerde vragen staan centraal in dit essay. Op basis van vijf debatten over de staat van de Bestuurskunde, die de VB heeft georganiseerd in 2014 en 2015, schetsen we de ontwikkelingen van de bestuurskunde over de afgelopen veertig jaar. Allereerst gaan we terug in de tijd, naar de oprichting van de bestuurskunde: wat voor een vakgebied hadden de *founding fathers* voor ogen? Vervolgens blikken we terug op veertig jaar Bestuurskunde als zelfstandige opleiding, als wetenschappelijke discipline en als professioneel domein van beleids- en organisatieadvies. Het is een succesverhaal, maar continuering van dat succes is allerminst vanzelfsprekend.

## Een zelfstandig vakgebied: niche en identiteit

De bestuurskunde die in Nederland in de jaren zeventig vorm kreeg, was eerst en vooral een *science for policy*. De ambitie in het onderwijs was om kundige ambtenaren voor de overheid af te leveren. De ambitie in het onderzoek was om toepassingsgericht te werk te gaan: data verzamelen en modellen ontwikkelen die behulpzaam zijn (of waren) bij het duiden, beoordelen en vooral ook het verbeteren van het openbaar bestuur. De ambitie binnen het professionele domein van beleids- en organisatieadvies was om vanuit een holistisch perspectief kritische 'outsider'-reflecties te geven op complexe maatschappelijke processen.

Deze profielkeuze moet worden begrepen in het tijdsbeeld. Het *science for policy*-ethos was deels een reactie op de dominantie van 'kritische' benaderingen in de maatschappijwetenschappen, die het 'ontmaskeren' van elites en machtsstructuren als hun belangrijkste taak zagen, al dan niet ingegeven door expliciete politieke idealen. De *founding fathers* van de Bestuurskunde moesten daarvan niets hebben. Zij wilden de bestaande instituties niet omverwerpen, maar ze professionaliseren. Bestuurskundig onderzoek moest bovendien niet worden gestuurd en gekleurd door idealen, maar door een streven naar een zo objectief mogelijke beschrijving en verklaring van de werkelijkheid (*sein* in plaats van *sollen*). Daarbij paste een positivistische wetenschapsopvatting, waarin wetenschappers empirisch geldige kennis opleveren. Het studieobject was in die tijd vooral het staats-

Caelesta Braun, Menno Fenger, Paul 't Hart, Judith van der Veer & Tanja Verheij

apparaat: zijn rol en positie, zijn structuur, functioneren en legitimiteit, en de manier waarop het politiek werd gestuurd.

De voor hedendaagse begrippen nogal beperkende focus op de overheid vloeide voort uit de enorme groei in omvang en betekenis die in het bijzonder de rijksoverheid in de jaren zestig en zeventig doormaakte. Weliswaar dienden zich medio jaren zeventig de eerste grote betaalbaarheids- en maakbaarheidsproblemen aan en werden de onbedoelde effecten van al die overheidsinterventies geleidelijk aan zichtbaar, maar die tendensen fungeerden voor de bouwmeesters van de Bestuurskunde juist als drijfveren om te willen bijdragen aan het beter wetenschappelijk onderbouwd laten functioneren van die overheid. ‘Het nobele vak van ambtenaar’<sup>1</sup> stond in hun denken voorop.

Hoewel de oprichters initieel eensgezind waren over het object van studie, was de Nederlandse bestuurskunde nooit een monocultuur. Sterker nog, de gemoederen waren af en toe tamelijk verhit. Intellectuele, interpersoonlijke en zonder twijfel ook uit strategische overwegingen voortkomende disputen werden af en toe breed uitgemeten in de vaktijdschriften, en vonden daarnaast in de coulissen plaats.

Ondertussen werd de bestuurskunde een succes. De studenten stroomden in groten getale toe. Het aantal studies groeide navenant, zowel op universiteiten als hogescholen. Afgestudeerden vonden zonder problemen functies binnen de overheid, het maatschappelijk middenveld en de advieswereld, en maakten daar carrière op basis van hun kennis over ‘het spel’, hun pragmatische doeners-inslag, en hun vermogen om als makelaar tussen monodisciplinaire specialisten (juristen, economen, planologen, ingenieurs) te fungeren. Daarnaast steeg de productiviteit en daarmee de internationale reputatie van Nederlandse bestuurskundigen met sprongen. Anno 2015 behoort zij direct na de veel grotere Amerikaanse bestuurskunde tot de wereldtop, als we kijken naar de herkomst van de auteurs van artikelen in academische toptijdschriften.<sup>2</sup>

De Nederlandse bestuurskunde is, kortom, volwassen geworden. In wat volgt, reflecteren we op de *coming of age* van het vakgebied door verder in te zoomen op haar drie pijlers: onderwijs (kennisoverdracht), onderzoek (kennisvorming) en advisering (kennistoepassing). Vervolgens kijken we vooruit naar de implicaties hiervan voor de positionering van de bestuurskunde in de nabije toekomst.

- 1 Roel in 't Veld, Rondetafelgesprek in het kader van het debat “De staat van de Bestuurskunde”, Vereniging Bestuurskunde, Tilburg, 25 maart 2014.
- 2 Uit een meta-analyse van de academische productiviteit van Bestuurskunde-instellingen, staat Nederland als enige niet-Angelsaksisch land met drie universiteiten in de top 40 van beste instellingen ter wereld (Williams, Slagle, & Wilson, 2014). Een dergelijke beschouwing staat ook in het onderzoeksevaluatierapport van de vier bestuurskundedepartementen van de VU, EUR, USBO, Universiteit Twente (QANU, 2014).

## ‘Hofleverancier’ voor de publieke sector: opleiden en scholen

Voor een schets van de bestuurskunde als opleiding moeten we feitelijk nog verder terug dan veertig jaar. Met de aanstelling van Gerrit van Poelje aan de toenmalige Nederlandsche Handels-Hoogeschool in 1928 begon in Nederland het hoger onderwijs in de Bestuurskunde. Het zou echter nog tot 1976 duren voor de eerste zelfstandige opleiding Bestuurskunde in Nederland werd opgericht, aan de Universiteit Twente. Daarna volgde de gemeenschappelijke opleiding in Leiden/Rotterdam (1984). Het aantal universiteiten met een studierichting Bestuurskunde of een daaraan nauw verwante discipline breidde zich vervolgens gestaag uit (zie Korsten, z.j.; Van Thiel, 2009). Op dit moment kan aan vrijwel alle universiteiten Bestuurskunde of een daaraan nauw verwante opleiding worden gevolgd. In 1986 werd daarnaast de eerste hbo-opleiding Bestuurskunde opgericht: de Thorbecke Academie. Dit initiatief kreeg veel navolging, zodat op dit moment ook aan vrijwel alle generalistische hogescholen een opleiding bestuurskunde, overheidsmanagement of publiek management kan worden gevolgd.

Lange tijd was het *unique selling point* van de opleidingen Bestuurskunde het multidisciplinaire karakter. De studenten van Henk Brasz, de eerste voltijds hoogleeraar bestuurskunde, kregen te horen dat het er niet toe deed of ze nu bezig waren met rechtssociologie, politicologie, bestuurs- of beleidswetenschap: om het openbaar bestuur te begrijpen kon gebruik worden gemaakt van inzichten afkomstig uit uiteenlopende disciplines (Keulen, 2014, p. 76). Vanaf de jaren negentig kregen de bestuurskundeopleidingen wat dat betreft concurrentie: er zijn inmiddels tal van nieuwe multi- en interdisciplinaire studierichtingen binnen de gammawetenschappen.

Doordat het multidisciplinaire karakter als onderscheidend kenmerk van de bestuurskundige ‘focus’ aan kracht verloor, werd het openbaar bestuur als object van studie (de ‘locus’) sterker benadrukt in de profilering van opleidingen Bestuurskunde. Dit leidde ook tot duidelijkere differentiatie tussen de opleidingen in Nederland. Waar sommige opleidingen vooral institutionele vraagstukken centraal stelden, richtten andere zich meer op managementvraagstukken of de relatie tussen overheid, samenleving en marktpartijen. De kruisbestuiving tussen onderwijs en onderzoek speelde hierbij een belangrijke rol; deze profielen vielen in belangrijke mate samen met de intellectuele oriëntaties en onderzoeksagenda’s van kernhoogleraren binnen de verschillende opleidingen.

In de laatste jaren lijkt er weer sprake van een lichte convergentie. Steeds meer worden ‘complexe maatschappelijke vraagstukken’ centraal gesteld als object voor opleidingen bestuurskunde. Daarbij is de invalshoek niet primair de overheid of zelfs publieke sector, maar komen juist interacties tussen publieke, private en non-profit-actoren centraal te staan. Dat geldt overigens niet alleen voor de opleidingen bestuurskunde, met als gevolg dat het onderscheidende karakter minder scherp wordt. Hoewel het aantal studenten landelijk gezien relatief stabiel is, is het niet altijd eenvoudig de *unique selling points* van een studie Bestuurskunde binnen de universitaire ‘portfolio’ te articuleren. De diverse opleidingen worste-

Caelesta Braun, Menno Fenger, Paul 't Hart, Judith van der Veer & Tanja Verheij

len daar ieder voor zich mee. Een landelijke dialoog daarover ontbreekt, ongetwijfeld mede als gevolg van de onderlinge concurrentie tussen de opleidingen. Toch is er een gedeeld, overkoepelend belang: een samenleving die met meer en meer *wicked problems*, hoge innovatiedruk en grootschalige verrassingen en verstoringen wordt geconfronteerd, kan niet zonder een robuuste publieke sector. Een robuuste publieke sector heeft een stevige kennisinfrastructuur over het publieke domein nodig. En een robuuste publieke sector vraagt om goed opgeleide en toegeruste bestuurders, ambtenaren en publieke professionals.

Juist op dat laatste vlak heeft de Nederlandse bestuurskunde bepaald niet stil gezeten. Naast de voltijdsopleidingen zijn er ook tal van 'post-initiële' opleidingen die bijdragen aan de professionalisering van het vak 'ambtenaar'. De reguliere universiteiten en hogescholen bieden avond- en deeltijdonderwijs aan. Daarnaast is er een aanzienlijke markt ontstaan van private opleidingen. Steeds vaker is hierbij sprake van een wisselwerking tussen de bestuurspraktijk en de aanbieders van opleidingen. De in 1989 vanuit Rotterdam en Leiden opgerichte Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) bijvoorbeeld startte in eerste instantie als antwoord op de behoefte van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een topopleiding voor de Nederlandse publieke sector, lichtjes geïnspireerd door de Franse *École Nationale d'Administration* (ENA) (In 't Veld, 2015).

Op het gebied van toegepaste leergangen is het aanbod nog veel gefragmenteerder. Het geprivatiseerde Rijksopleidingsinstituut (inmiddels PBLQ), de bestuursacademies, Publiek Domein en nog tal van andere aanbieders bieden een breed spectrum van meer of minder generalistische opleidingen: van 'beleidskunde' tot 'regie van ketensamenwerking'. Daarnaast zijn er vele opleidingen die domeinspecifieke kennis aanreiken voor generalistisch opgeleide bestuurskundigen: op het terrein van de jeugdzorg, sociale zekerheid, milieubeleid, criminaliteitspreventie, et cetera et cetera. Tot slot, maar niet onbelangrijk, is de opkomst van traineeprogramma's binnen het landschap van 'post-initiële' opleidingen. Het meest bekend is het in 1998 gestarte rijks-traineeprogramma dat inmiddels meer dan 2000 deelnemers heeft gekend, maar er zijn inmiddels ook talrijke equivalenten binnen onder meer de (middel)grote gemeenten.

Kortom, het bestuurskundig onderwijs neemt een niet meer weg te denken plaats in het Nederlandse openbaar bestuur in. Maar deze positie is niet vanzelfsprekend. In het reguliere onderwijs zien wij op dit moment vier grote uitdagingen: (1) de toenemende concurrentie met andere multidisciplinaire opleidingen, (2) het gebrek aan een helder onderscheidend profiel, (3) de beperkte dialoog van vooral de universitaire bestuurskunde-opleidingen met de beroepspraktijk over (veranderende) opleidingsbehoeften, en (4) diversiteit in post-initieel bestuurskundeonderwijs: hoe vinden werknemers en werkgevers met een opleidings- en ontwikkelingsbehoefte in het woud van aanbieders nog de weg?

## Kennisvorming: laveren tussen excellente wetenschap en publiek engagement

De kwestie van de multidisciplinariteit speelde ook een grote rol bij de ontwikkeling van het bestuurskundig onderzoek in Nederland. In Twente zag men het beheersen en confronteren van de parallelle oriëntaties van de verschillende *policy sciences* als de kern van het vak. In de Randstedelijke bestuurskunde werden ze eerder als ‘hulpwetenschappen’ gezien en vormde het vakgebied van de bestuurskunde daar een integratieve, interdisciplinaire kop op. De Leidse *founding father* Aris van Braam belichaamde laatstgenoemd streven. Zijn ambitie was het ontwikkelen van een authentieke, universele bestuurskundige taal, met daarin alle monodisciplinaire inzichten verdisconteerd en samengebracht. Zijn leerboek, in de volksmond ‘het groene boek van Van Braam’ genoemd, was ambitieus, abstract en hermetisch – zware kost voor nietsvermoedende studenten.

Het systematisch beschrijven, verklaren en evalueren van planning, beleidsvoering en management bij de overheid was de centrale missie van het bestuurskundig onderzoek zoals het de *founding fathers* voor ogen stond. Lang leidend bleek die missie niet te zijn. In Nijmegen zou al snel een op sturing van maatschappelijke vraagstukken in plaats van op de overheid als zodanig gerichte onderzoeksagenda vorm krijgen. In Rotterdam zou men op hetzelfde moment steeds meer het belang ontdekken van ‘beleidsnetwerken’, en steeds meer gaan erkennen dat overheidsactoren niet vanzelfsprekend de dominante, sturende partijen in zulke netwerken zijn. In Twente waren het thematische onderzoeksgroepen op de terreinen van hoger onderwijs- en vooral ook milieubeleid die het steven op een vergelijkbare manier van *government* naar *governance* wendden. In Tilburg werd in de jaren negentig een vakgroep opgetuigd rond aandacht voor wat we tegenwoordig een ‘disruptieve innovatie’ zouden noemen, die ‘van buiten’ op de samenleving en haar politieke bestuur afkwam en beide tot in hun haarvaten zou doen veranderen: de ‘informatisering’. De Delftse bestuurskunde deed dat succesvol op bredere schaal, via een dubbele focus op de besturing van technologie en de invloed van technologie op bestuur en management. In Utrecht werd een school opgericht rond de notie van organisaties met een publieke functie als studieobject. Bedrijven, maatschappelijke instellingen en non-profit-onderwijs kwamen daarbij in de bestuurskundige aandachtsverdeling op gelijke voet te staan met overheidsorganisaties. In Leiden en Groningen bleef men lang en zelfbewust vasthouden aan de focus op de traditionele politiek-bestuurlijke instituties, al deed men dat in Groningen primair vanuit een erkenning dat achter ‘de overheid’ een zeer complex geheel van interbestuurlijke verhoudingen schuilgaat, en werd in Leiden als eerste krachtig werk gemaakt van een verbreding van de locus van bestuurskundig onderzoek naar buitenlandse, Europese en internationale bestuursstelsels.

De inhoudelijke differentiatie loopt parallel aan een sterke internationalisering van het bestuurskundig onderzoek. Om internationaal mee te tellen hebben veel bestuurskundigen zich in sterke mate gespecialiseerd en de niches binnen het vakgebied opgezocht. De aanvankelijke vanzelfsprekendheid van een *science for policy*-ethos werd snel uitgedaagd door en aangevuld met een *science of policy*-



Caelesta Braun, Menno Fenger, Paul 't Hart, Judith van der Veer & Tanja Verheij

oriëntatie, die zich kenmerkte door kritische distantie tot het onderzoeksobject, verklaren en theorievorming als hoogste ambities, en het wegblijven bij het doen van aanbevelingen (vgl. Gadellaa, Curry, & Van de Walle, 2015, pp. 76-78). Het levert vaak een zeer gedetailleerde blik op *governance*-vraagstukken op met minder directe relevantie voor het Nederlandse openbaar bestuur. Publicaties in de internationale toptijdschriften beschouwen openbaar bestuur 'van buitenaf', met moderne survey-, inhoudsanalyse- en *data mining*-technieken. Slechts relatief weinig bestuurskundige onderzoekers gaan echt 'naar binnen' om langdurig en intensief te observeren en participeren. Van 'actie-onderzoek', dat in expliciete wisselwerking met het onderzoeksobject wordt verricht, is in de *journals* nagenoeg niets te lezen.

Deze ontwikkeling geeft vaak aanleiding tot de observatie – die regelmatig terugkeerde tijdens de debattenreeks waarop dit artikel is gebaseerd – dat de huidige bestuurskunde te veel is 'veracademiseerd' en daarmee niet samengaat met publiek engagement. Het risico van de bovengeschetste ontwikkeling is inderdaad dat de vragen die bestuurskundigen stellen, de theorieën en methoden waarvan zij zich in hun onderzoek bedienen en de doelstellingen die zij met hun onderzoek trachten te verwezenlijken, niet of nauwelijks nog worden bepaald door de ambitie om tastbaar bij te dragen aan een goed openbaar bestuur. In plaats daarvan richten jonge bestuurskundige onderzoekers zich meer op de wetenschapsinterne debatten, scholen en modes, en op de steeds strengere methodologische eisen, omdat die bepalen of hun werk terechtkomt in de kolommen van internationale (lees: Angelsaksische) vaktijdschriften. En internationaal publiceren is inmiddels van levensbelang geworden voor wie een universitaire loopbaan beoogt.

Desondanks zijn Nederlandse bestuurskundigen er tot op heden wonderwel in geslaagd om naast het streven naar internationaal-academische prominentie en competitieve onderzoeksgelden uit de grote fondsen ook succesvol werk te blijven maken van de 'derde geldstroom'. Opdrachtonderzoek, advisering, en opleiding van ambtenaren en andere publieke managers zijn vooralsnog belangrijke onderdelen gebleven van het verdienmodel en het activiteitenpatroon van de meeste Nederlandse bestuurskundige centra. Het is de vraag of dat ook op termijn zo blijft, omdat veel jongere onderzoekers de voor succesvol derde geldstroomonderzoek benodigde competenties en netwerken niet langer als vanzelfsprekend vergaren. Ze gaan naar internationale congressen, maar komen bij gemeenten, departementen of toezichthouders nauwelijks over de vloer.

Eenzijdigheid is de dood in de pot voor ieder vakgebied. Het bestuurskundig onderzoek moet de komende jaren zijn nieuw verworven zuiver-wetenschappelijke profiel blijven paren aan een sterk toepassingsgericht ethos en werkveld. Doet het dat niet, dan zet het onderzoek de bijl aan de wortel van zijn eigen succesverhaal. Ook een andere eenzijdigheid verdient aandacht. Terwijl het aantal vrouwen in beleids- en managementfuncties in de Nederlandse publieke sector gestaag is toegenomen, was en is de Nederlandse bestuurskunde nog te veel een *boys club*. Ter illustratie: tussen 2010 en 2015 overtrof het aantal vrouwelijke promovendi het aantal mannelijke, maar bleef de reguliere staf in die vijf jaar steken

op een verhouding van ongeveer 73 procent mannen en 27 procent vrouwen.<sup>3</sup> Op hoogleraarsniveau is de onbalans nog schrijnender. Een discipline die wetenschappelijk gezien toonaangevend wil zijn en publieke betrokkenheid nastreeft, kan zich dit anno 2015 niet veel langer permitteren.

### **Processologen achter de frontlijn: kennistoepassing en advisering**

De ambitie van een toepassingsgerichte 'kunde' van het openbaar bestuur kreeg niet alleen vorm in het ontwerp van de bestuurskunde als opleiding en onderzoeksdiscipline. De toepassingsgerichtheid werd versterkt door de nevenactiviteiten die veel (vooral de ervaren) wetenschappers naast hun academische werkzaamheden ontwikkelden. Op basis van veelal jarenlange ervaring zijn ze vaak uiterst bekwaam in het geven van advies en de zo gewaardeerde 'brede blik'.<sup>4</sup> Zij laten zien dat succesvolle academische carrières goed kunnen samengaan met publiek engagement, maar doen dat veelal nadat ze wetenschappelijk hun sporen hebben verdiend. Daarnaast zien we een aantal succesvolle kennisinstituten die vanuit een wetenschappelijke traditie veel toepassingsgericht onderzoek (en advies) verrichten. Tegelijkertijd staan deze instituten vaak op wat grotere afstand van de traditionele academische gemeenschap. Men kent en verwerkt elkaars producten maar mondjesmaat, en van meer dan incidentele, persoons- of projectgebonden samenwerkingsrelaties is nauwelijks sprake. Voorbeelden zijn de adviesraden en de planbureaus, en kleinere initiatieven zoals de NSOB-denktank. Hier is nog veel meer kruisbestuiving gewenst. De VB poogt die sinds 2014 te bevorderen door een jaarlijkse 'Dag van de Denktanks' te organiseren.

Het professionele domein van beleids- en organisatieadvies heeft zich los hiervan sterk ontwikkeld. Afgestudeerde bestuurskundigen zijn erg gewild bij de vele adviesbureaus die in de publieke sector actief zijn. Bestuurskundigen hebben een relatief goed begrip van complexe systemen, waarbij zij de taal van meer dan één discipline kunnen spreken, of in ieder geval hun denkwijzen kunnen begrijpen. Daarnaast kunnen bestuurskundigen meervoudig kijken en interveniëren. Zij kunnen daarom goed functioneren als bruggenbouwers tussen verschillende perspectieven, en functioneren goed in multidisciplinaire adviesteams (vgl. Frissen & Van Twist, 2010).

Het 'meervoudig kijken' is gaandeweg van karakter veranderd. De eerste bestuurskundige adviseurs waren vooral raadgevende 'ingenieurs voor de overheid', die het maakbaarheidsdenken hoog in het vaandel hadden staan en opeerden vanuit het idee dat er veel planmatig te sturen en managen viel in de bestuurspraktijk. In de loop van de jaren zeventig begon dat maakbaarheidsden-

3 Cijfers op basis van gegevens van de Netherlands Institute of Government (NIG). In 2010 zijn er van de ingeschreven promovendi 45 procent man en 55 procent vrouw. Vijf jaar later is dit 40 procent man en 60 procent vrouw. Van de reguliere staf is in 2010 75 procent man en 25 procent vrouw. Vijf jaar later is daar niet veel verandering in gekomen: 73 procent man en 27 procent vrouw. Van de hoogleraren onder de NIG-leden is 79 procent man en 21 procent vrouw.

4 Rondetafelgesprek in het kader van het debat "De staat van de Bestuurskunde", Vereniging Bestuurskunde, Den Haag, januari 2015.



Caelesta Braun, Menno Fenger, Paul 't Hart, Judith van der Veer & Tanja Verheij

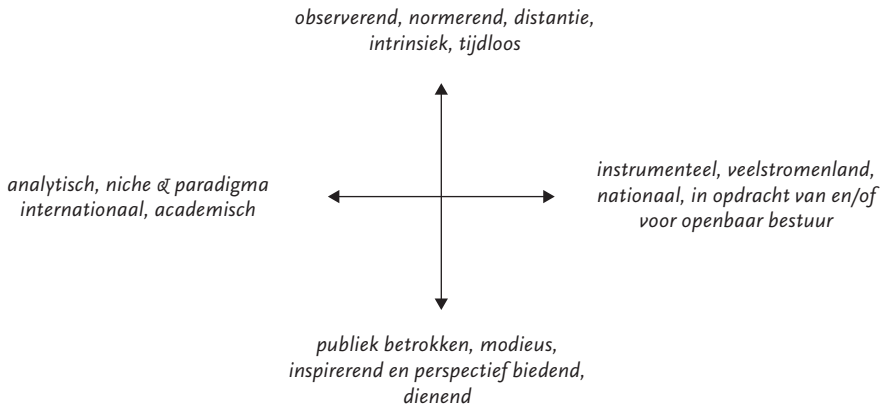
ken af te brokkelen en kwam het communicatie-, netwerk- en complexiteitsdenken geleidelijk op. De nieuwe generatie bestuurskundigen die dat opleverde, was communicatiever dan vorige generaties, was gewend in meervoudige ketens en netwerken te denken en te handelen, en kon beter omgaan met ambiguïteit, onzekerheid en permanente verandering in de posities en rollen van overheden.

Een goede bestuurskundige adviseur begrijpt de bewegingsruimte van zijn principes, maar blijft tegelijkertijd erop gericht om onafhankelijk te kijken, analyseren en beoordelen. Hij moet complexe (verander)processen en de daarmee samenhangende complexe belangen- en waardenconfiguraties in de vingers krijgen en daar kritische reflecties op kunnen geven. De hedendaagse bestuurskundige adviseur haalt onverminderd zijn kracht uit grensoverschrijdend en holistisch denken, maar heeft afscheid genomen van de zekerheden, lineaire wereldbeelden en maakbaarheidsaspiraties van zijn voorgangers.

### De toekomst: bestuurskunde als evenwichtskunst

Bij de *founding fathers* van de Nederlandse Bestuurskunde staken twee elementen met kop en schouders boven alle andere uit: toepassingsgerichtheid en multidisciplinariteit. Onze *tour d'horizon* in het kader van de debattenreeks 'Staat van de Bestuurskunde' leert dat dit in veertig jaar tijd niet veranderd is. Tegelijkertijd is het openbaar bestuur sterk veranderd, en veranderde de bestuurskunde mee. Theorie en praktijk kenden de verschuiving van *government* naar *governance*, een sterke Europeanisering en internationalisering. Daardoor zijn de niche en identiteit van het vakgebied opgeschoven. Daarnaast is het bestuurskundige onderzoek sterk geïnternationaliseerd en volgens velen 'veracademiseerd'. Wetenschappers publiceren in internationale toptijdschriften *over* en niet *voor* het openbaar bestuur en opereren steeds meer in grote internationale onderzoeksconsortia. De interne logica van de academische wereld dwingt bestuurswetenschappers internationale publicaties met stip op nummer één in hun aandachtsverdeling te zetten. Aan het nieuwe beleidsideaal van 'valorisatie' bewijzen velen slechts lippen dienst in de verplichte paragraaf op NWO-subsidie-aanvragen; of ze er ook intrinsieke waarde aan toekennen en werkelijk werk van maken, kan worden betwijfeld. Er ontstaat zo een spagaat tussen bestuurlijke relevantie en aansluiting bij de internationale community van wetenschappers met een gelijksoortige interesse, die de idealen van de *founding fathers* in het huidige tijdsgewricht onder zware druk zet.

Het is de vraag of we met een eenduidige, lineaire ontwikkeling te maken hebben. De ontwikkelingen in de afgelopen vier decennia lijken soms eerder op die van een slinger die meerdere kanten uit kan en soms ergens (kortstondig) blijft steken. Dat is goed te zien als we onze observaties in een kwadrant samenvatten (zie figuur 1). De horizontale as geeft een schaal aan op het gebied van kennisontwikkeling en de verticale as geeft een schaal aan op het gebied van kennisoverdracht. In veel reflecties op de ontwikkelingen binnen het vakgebied zit de ontwikkeling van rechtsonder in het kwadrant naar linksboven vervat:

**Figuur 1** De Bestuurskunde als meervoudige evenwichtsoefening

van het ideaaltype van de multidisciplinaire, toepassingsgerichte en instrumentele bestuurskundige naar de internationaal georiënteerde, gedistantieerde wetenschappelijke nichespeler. En dat is, zo is de vaak gehoorde redenering, onwenselijk.<sup>5</sup>

Dit laatste is een normatief en subjectief standpunt. De grote vraag in de context van dit essay is uiteraard of deze ontwikkeling daadwerkelijk zo te typeren is. En, of deze 'of-of'-ethos niet de realisatie van het ideaalbeeld van de *founding fathers* anno 21ste eeuw in de weg staat. Het kwadrant maakt duidelijk dat wat de *founding fathers* voor ogen hadden nog steeds kan, namelijk ergens linksonder in het kwadrant, maar dat het andere eisen stelt aan bestuurskundigen dan veertig jaar geleden. Deze observatie stemt tot nadenken en keuzes maken, op individueel én op collectief niveau. Individuele bestuurskundigen kunnen en moeten zichzelf langs de verschillende assen kunnen positioneren, al naar gelang hun persoonlijke ambities en talenten. Niet iedereen moet het hele speelveld willen bestrijken, want dat is slechts zeer weinigen gegeven. Het gaat er eerder om in de ontwikkeling van competenties, loopbanen en rollen te kunnen balanceren en schuiven tussen posities binnen het kwadrant. Misschien is dat wel het wezenskenmerk van een goede bestuurskundige.

Tegelijkertijd vraagt het 'en-en'-ethos (wetenschappelijke top en toepassingsgerichtheid) een duidelijke omslag in het denken en inrichten van de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline, waarbij de kennisoverdracht tussen wetenschappers onderling, tussen wetenschap en onderwijs en tussen wetenschap en openbaar bestuur gewaarborgd moet worden. Maar dat is niet het enige. Het vraagt ook meer openheid van de kennisinstututen en adviesbureaus om met de weten-

5 Rondetafelgesprek in het kader van het debat "De staat van de Bestuurskunde", Vereniging Bestuurskunde, Delft, november 2014.

Caelesta Braun, Menno Fenger, Paul 't Hart, Judith van der Veer & Tanja Verheij

schappelijke instituten samen te werken. Wat ons betreft vraagt dit om meer duurzame verbanden tussen de professionals binnen het openbaar bestuur, het domein van beleids- en organisatieadvies en de wetenschap. Dit kan onder andere door een bredere en frequenter benutte *revolving door* tussen de academische gemeenschap en de bestuurspraktijk te organiseren, in zowel onderwijs als onderzoek: workshops, brainstorms, gastonderzoekers/gastdocentschappen voor practitioners en *scholars in residence* binnen de bestuurspraktijk of andersoortige detacheringconstructies. Op die wijze zou de bestuurskundige kennisinfrastructuur zichzelf kunnen ontwikkelen én zou zij kunnen bijdragen aan verbindingen tussen de bestuurspraktijk en de wereld van wetenschap en kennis, meer nog dan nu het geval is. Dat is het pad dat wij de Nederlandse bestuurskunde toewensen.

## Literatuur

- Gadellaa, S., Curry, D., & Walle, S. Van de. (2015). Hoe bestuurskundig is de bestuurskunde? Nederlandse bestuurskundigen vergeleken met hun Europese vakgenoten, *Bestuurskunde*, 24(3), 68-81.
- Frissen, P., & Twist, M. van. (2010). Bestuurskundige advisering als avontuur. In H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer, & P. de Jong (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten* (pp. 37-47). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Keulen, S. (2014). *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen rijksoverheidsbeleid, politieke cultuur en sociale wetenschappen, 1945-2002*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Korsten, A.F.A. (z.j.). *Geschiedenis van de bestuurskunde*. Verkregen van [www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Geschiedenis%20van%20de%20bestuurskunde.pdf](http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Geschiedenis%20van%20de%20bestuurskunde.pdf)
- Quality Assurance Netherlands Universities (QANU). (2014). *Research Review Public Administration 2008-2013*. Utrecht: QANU.
- Thiel, S. van. (2009). *25 jaar bestuurskunde*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Veld, R.J. in 't. (2015). Founding father en oud-decaan. In NSOB (red.), *NSOB 25 jaar*. Den Haag: NSOB.
- Williams, A.M., Slagle, D.R., & Wilson, D. (2014). Ranking universities for scholarship in public administration research 2006-2010. *Journal of Public Affairs Education*, 20(3), 393-412.