

VRIJE ARTIKELEN

# Je bent wat je teweegbrengt

## Denken over impact van de Nederlandse bestuurskunde

Warda Belabas & Paul 't Hart\*

In dit artikel reflecteren wij op de wetenschappelijke, bestuurlijk-professionele en maatschappelijke impact van de Nederlandse bestuurskunde. Wij betogen dat de discipline in een halve eeuw zichzelf wetenschappelijk stevig op de kaart heeft weten te zetten. Ook heeft zij zich, overeenkomstig het ethos van haar founding fathers, in permanente dialoog met de bestuurspraktijk ontwikkeld. Daardoor heeft zij ook op tal van manieren aanzienlijke impact in het bestuurlijk-professionele veld weten te bereiken. Maar wij betogen dat op het gebied van maatschappelijke relevantie – en dan in het bijzonder onze zichtbaarheid in het brede publieke debat over grote maatschappelijke vraagstukken – nog een wereld te winnen valt.

### 1. Een nieuw ethos in wetenschapsland<sup>1</sup>

Tot voor kort waren ‘maatschappelijke relevantie’ en nadien ‘valorisatie’ tamelijk obligate items op NWO-subsidieformulieren, tijdens visitaties en in benoemingscommissies. Over de echte bottom line in het scheiden van kaf en koren bestond geen misverstand: het ging om je ‘onderzoeksproductiviteit’, die werd gemeten aan de hand van het volume en het prestige van je wetenschappelijke publicaties (met een groeiende nadruk op ‘vooraanstaande internationale tijdschriften’ met hoge citatiescores) en je vermogen om externe onderzoeksgelden te verwerven (bij voorkeur in competitieve wetenschappelijke subsidierondes). Je kwaliteiten als docent, je burgerschap in de organisatie, en de zichtbaarheid, ontvangst en doorwerking in de wereld buiten de ivoren toren kwamen op een verre tweede plaats.

Inmiddels zien we langzaam verschuivingen in academische prestatiediscourseen en -prikkel. Onder invloed van initiatieven als Open Science, Science in Tran-

\* Dr. W. Belabas is verbonden aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Zij onderzoekt beleids- en governance-vraagstukken rondom migratie, integratie en identiteit. Prof. dr. P. 't Hart is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Utrecht en co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij leidde van 2016-2022 een ERC onderzoeksprogramma over succesvol bestuur.

1 Dit artikel is gebaseerd op de inleidingen die beide auteurs hielden bij de VB-NIG-dialoogsessie tijdens de NIG-conferentie van november 2021. Wij zijn de organisatoren van deze dialoog, VB-bestuursleden Brenda Vermeeren (EUR) en Femke Verwest (PBL), dankbaar voor de uitnodiging en begeleiding, en UU-collega's Mirko Noordegraaf en Rianne Dekker voor uitvoerig commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

sition en Erkennen en Waarderen heeft een breder kwaliteitsbegrip snel terrein gewonnen. Centraal daarin staat de notie van *impact*, die inmiddels alomtegenwoordig is in de speeches en epistels van wetenschapsbeleidsmakers en universitaire bestuurders, en zijn weg heeft gevonden in aangepaste subsidie-eisen en veranderende protocollen voor visitatiecommissies. *Publicatio ergo sum* lijkt te worden vervangen door *je bent wat je teweegbrengt* als het leidende principe.

In dit artikel betogen wij dat dit voor de Nederlandse bestuurskunde enerzijds een welkome ontwikkeling is omdat ‘ertoe willen doen voor de bestuurspraktijk’ in haar DNA zit en wij daarin ook aantoonbaar erg goed zijn gebleken, maar anderzijds ons ook zou moeten wakker schudden. We kunnen – nee, moeten – veel meer dan we tot nu toe hebben gedaan ons werk ook buiten de bestuurlijk-ambtelijke burelen doen landen: in het publieke debat, en in het bijzonder gericht op mensen die aan het kortste eind trekken in de (grotendeels ‘witte’) diplomademocratie die het Nederlands openbaar bestuur nog steeds is.

Wij wortelen deze conclusie van hoe de Nederlandse bestuurskunde erbij staat op de voor haar meest relevante drie velden van impact: wetenschappelijk, bestuurlijk-professioneel, en maatschappelijk. De hoofdboodschap: de Nederlandse bestuurskunde is in deze halve eeuw weliswaar een succesverhaal geworden, maar dat succes kent ook een prijs: op het vlak van *maatschappelijke* relevantie – in het bijzonder in het bredere publieke debat over maatschappelijke vraagstukken en het functioneren van politiek-bestuurlijke en ambtelijke instituties – loopt zij bepaald niet voorop.

Vijftig jaar van een sterk gegroeid en uitgewaaierd vakgebied laten zich niet omvatend beschrijven in 5000 woorden. De onvermijdelijk selectieve karakterisering van het vakgebied die volgt, is dan ook gekleurd door de kijkwijze en biografie van de auteurs. Beiden zijn gevormd in wat ooit de ‘randstedelijke’ (lees: Rotterdams-Leidse) bestuurskunde heette. De een is een jonge vrouw die professioneel opgroeide tijdens de *naughties* in street-level-onderzoek op het grensvlak van bestuurskunde en migratie, en die nog decennia in het vakgebied te gaan heeft; de ander is een man die bijna vier decennia bestuurskundig crisis-, beleids- en elite-onderzoek achter zich heeft en de poort naar de uitgang dichterbij ziet komen. Deze verkenning brengt daarmee – weliswaar met een zekere ‘bias’ – inzichten die het debat over de waarde van de bestuurskunde in een ander daglicht plaatsen. En voedt hopelijk daarmee ook een blijvend debat/dialogoog over de rol en de waarde van deze discipline in zowel de academische wereld als in de bredere samenleving.

## 2. Doen wij ertoe? Bestuurskunde langs de impact-maatlat

*Bestuurskunde? Welke bestuurskunde?*

Ooit was het simpel: ‘de’ (academische) bestuurskunde in Nederland werd gevormd door de staven van de handvol volledige opleidingen (UT, opgericht 1976; EUR en UL, 1984; OU, 1986) en juridisch-wetenschappelijke of beleidswetenschappelijke kopstudies (in Groningen, Nijmegen en Tilburg) die het land toen telde. Alles bij

Warda Belabas &amp; Paul 't Hart

elkaar misschien tweehonderd fte aan wetenschappelijk personeel op peildatum 1990. Inmiddels is niet alleen het aantal volledig bestuurskundige bacheloropleidingen aan universiteiten meer dan verdubbeld, maar zijn er ook grote hbo-opleidingen en lectoraten bij gekomen, en wordt 'the governance of ...' nu ook op allerlei plekken gedoceerd en onderzocht vanuit andere alfa- (bijvoorbeeld kunstbeleid en -management), gamma- (innovatiestudies, sociale geografie) en bètavakgebieden (technische bestuurskunde, health governance, IT governance). Er lopen, als je de staven van relevante departementen, onderzoeksgroepen, lectoraten beziet, anno 2022 honderden publicerende bestuurskundig bekwame wetenschappers rond. Ze zijn actief op vrijwel alle universiteiten, bij vele hogescholen, maar ook in onafhankelijke executive opleidingsinstituten zoals de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en de Stichting Interacademiale Opleiding Organisatiekunde (SIOO). Een veelvoud aan alumni met bestuurskundige masters en PhDs op zak bevolkt voorts de talrijke op de publieke sector gerichte (afdelingen van) adviesbureaus zoals Berenschot, Hiemstra & De Vries en Andersson, Elffers en Felix, de adviesraden en de kennisinstituten.

Hoewel deze cijfers en getallen op zichzelf nog niets zeggen over de impact van de bestuurskunde, laten ze wel zien dat de academisch-bestuurskundige community is gegroeid en gediversifieerd. Er wordt allang niet meer overwegend in de traditionele kern van bestuurskundige, politicologische, juridische en beleidswetenschappelijke vakbladen gepubliceerd. Bestuurskundig onderzoek wordt allang niet meer alleen in 'dragende' vakgroepen bestuurskunde verricht, maar ook in tal van sectoraal ingebedde onderzoeksgroepen op het gebied van bijvoorbeeld migratiestudies, beleid en management van de gezondheidszorg, en veiligheidsstudies. Meer dan ooit tevoren krijgen studenten in medische, technische, landbouwkundige en humanistiekopleidingen bestuurskundig gedachtegoed gedoceerd. Dat is goed nieuws, maar daardoor is het ook veel moeilijker geworden om het geheel te overzien, te verenigen, en richting te geven. De tijd is voorbij dat de intellectuele agenda's en complexe relaties binnen een kleine groep wetenschappelijke 'concullega's' (de generatie van de 'founding fathers' van het moderne vakgebied, onder wie Marten Oosting, Andries Hoogerwerf, Uri Rosenthal, Arthur Ringeling, Aris van Braam, Ignace Snellen, Henk Brasz) het veld vormden. Als wij in het vervolg spreken over 'het' vakgebied en 'de' bestuurskunde, hebben we het toch vooral over de traditionele voltijds bestuurskundige, universitaire kernen ervan; maar, laat dat gezegd zijn, dat laat dus veel buiten beschouwing.

### *Wetenschappelijke impact*

Het maakt eigenlijk niet uit welke maatstaf je hanteert. Ooit laatdunkend gedoogd door de toen dominante disciplines sociologie en politicologie (die destijds bepaald niet gebukt gingen onder een gebrek aan zelfachting), als een technocratische en licht ordinare toepassingsgerichte onderneming van overheidsvriendelijke 'ambtenarentellers', heeft het sociaalwetenschappelijke koekoeksjong dat bestuurskunde eind jaren zeventig ooit was, een spectaculaire ontwikkeling doorgemaakt. Zowel binnen Nederland als internationaal scoort de Nederlandse bestuurskunde inmiddels hoog op alle gangbare indicatoren voor wetenschappelijke impact. Hoewel we

hier niet de suggestie willen wekken dat onderstaande lijstjes volledig en uitputtend zijn, geven ze wel een indicatie van de wetenschappelijke status van het vakgebied:

- Agenda bepalende en duurzaam productieve onderzoeksgroepen? *Check* (zie verder katern 1).
- Erkenning van de status van het vakgebied (en de onderzoeksschool NIG) in de *economy of esteem* binnen NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek), KNAW (Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen) en KHMW (Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen)? *Check*.
- Uitermate excellent beoordeelde evaluatierapporten van visitatiecommissies vol vooraanstaande buitenlandse collega's? *Check*.
- Toonaangevende, gelauwerde topwetenschappers met hoge impactscores die zich ruimschoots kunnen meten met de top van aanpalende gammadisciplines? *Check*.
- In de wacht slepen van miljoenensubsidies in hoogst competitieve multidisciplinaire NWO-, ERC- en andere internationale onderzoeksprogramma's? *Check*.
- Oprichter- respectievelijk managing editorschappen van internationale wetenschappelijke tijdschriften en prestigieuze handboeken met stevige lezerspublieken en bijbehorende impactfactoren? *Check* (zie katern 2).
- Overeind houden van goed gevulde en Nederlandstalige wetenschappelijke vaktijdschriften (*Bestuurswetenschappen*, *Bestuurskunde*, *Beleid en Maatschappij*, maar ook sectoraal, bijvoorbeeld *Water Governance*)? *Check*.
- Zo af en toe zelfs doordringen tot de meest prestigieuze wetenschappelijke tijdschriften ter wereld, zoals *Nature* en *Science*? (Een voorzichtige) tick.
- Nederlandse en in Nederland opgeleide bestuurskundigen als *hot commodity* op de internationale academische arbeidsmarkt? *Check*.
- En voor wat het waard is: in de meest recente Shanghai Ranking voor Public Administration stonden maar liefst drie Nederlandse bestuurskundevakgroepen (Utrecht, 2; Rotterdam, 3; Leiden, 9) in de top 10. *Check!*

### **Katern 1: Internationaal betekenisvolle Nederlandse onderzoeksgroepen: toen en nu**

<b>Waar</b>	<b>Waarover</b>	<b>Bloeiperiode</b>
UT	Beleidscyclus, beleidsinstrumenten, beleidsevaluatie	1978-1993
VU	Macht en integriteit	1990-heden
EUR/ TUD	Beleidsnetwerken, complexe beleidsvorming, procesmanagement	1987-heden
UL	Crisismanagement	1987-2004 & 2012-heden
UL	Civil service systemen	1995-2015
TU/ EUR	Informatisering en openbaar bestuur	1992-2002

Warda Belabas &amp; Paul 't Hart

*(Vervolg)*

<b>Waar</b>	<b>Waarover</b>	<b>Bloeiperiode</b>
UU	Publieke verantwoording, transparantie en reputatie	2000-heden
UU	Behavioural public administration	2015-heden
WUR	Governance van wicked problems	2006-heden

Het zijn mooie wapenfeiten, al zijn het veel numerieke prestaties, met alle mitsen en maren van dien (Stone, 2021). Die zijn afgedwongen door jarenlang snoeihard werken – ingezet door de scholenbouwers van de geboortejaren 1930-50 en uitgebouwd door hun steeds meer internationaal opererende leerlingen uit de late boomer- en vroege ‘generation X’-cohorten. Nog allemaal wit en zeer overwegend man, dat wel. Inmiddels is een derde generatie leiders in het vakgebied aangetreden. Die kent een veel hogere mate van genderdiversiteit, maar lijkt vooralsnog dezelfde meer op instituties en processen dan op inhoud en maatschappelijke uitkomsten gerichte oriëntatie te kennen.

## **Katern 2: Hoofdredacteur- en kernredactieschappen van enkele toonaangevende wetenschappelijke tijdschriften (2000-heden)**

### **Mainstream**

*Journal of Public Administration and Theory* (Stephan Grimmelikhuijsen, UU, co-redacteur)

*Public Administration* (Arjen Boin, UL, hoofdredacteur)

*Public Administration Review* (Jos Raadschelders, Ohio State, hoofdredacteur; Lars Tummings, UU, co-redacteur)

*Perspectives on Public Management and Governance* (Sandra Groeneveld, UL, co-editor)

### **Thematisch**

*Journal of Behavioural Public Administration* (Lars Tummings, co-redacteur)

*Journal of Contingencies and Crisis Management* (Arjen Boin, UL; Ira Helsloot, RU, hoofdredacteur)

*Risks, Hazards and Crises in Public Policy* (Sanneke Kuipers, UL, hoofdredacteur)

*Information Polity* (Ignace Snellen, TU en EUR; Albert Meijer, UU, hoofdredacteur)

*Journal of Professions and Organization* (Mirko Noordegraaf, UU, co-redacteur)

*International Journal of Water Governance* (Geert Teisman, Jurian Edelenbos, Arwin van Buuren, EUR; Jeroen Warner, WUR, hoofdredacteurs)

*Bestuurlijk-professionele impact*

De sociologen en politicologen mochten er het hunne van denken, de scholenbouwers van de Nederlandse bestuurskunde waren zelfbewust en doelbewust op zoek naar een toepassingsgerichte wetenschap, een die zich in nauwe wisselwerking met de bestuurspraktijk moest ontwikkelen. Anders dan in het buitenland uitte deze toepassingsgerichte 'kunde' zich niet alleen in de opleidings- en onderzoeksprogramma's van universiteiten (Poppelaars et al., 2015), maar ook door de vele nevenactiviteiten die onderzoekers naast hun academische werk verrichten, uitmondend in veelvuldige advisering vanuit een gewaarde 'brede' kijk op het openbaar bestuur (ibid.). Bestuurskunde moest, in de modernistisch-optimistische tijdgeest van de naoorlogse decennia, bijdragen tot een 'beter' openbaar bestuur. De kennis die zij produceerde, moest bruikbaar zijn, dat wil zeggen: gaan over vraagstukken die op de bestuurlijke agenda's (zouden moeten) staan, evaluaties uitvoeren van wat er van bestuurlijke intenties in de praktijk terecht komt, licht werpen op wat er op de brug en in de machinekamer van overheidsorganisaties gebeurt en wat er beter zou kunnen. Dicht op en in verbinding met het object van studie, maar in onafhankelijkheid *usable knowledge* produceren, dat was (en is?) het ethos van het vakgebied. Daarbij kan het zowel om kennis *voor* als kennis *over* bestuur en beleid gaan, en kunnen zowel empirische als normatief-evaluatieve en ook reflectief-prescriptieve vragen en kennisproducten aan de orde zijn (vergelijk Lindblom & Cohen, 1979; Hemerijck, 2000).

Deze brede taakopvatting liet ook ruimte voor een bestuurskunde die als 'critical friend' stevig moet kunnen uitpakken over falen, disfunctioneren of netelige kwesties, hetgeen ook enthousiast gebeurde, maar op de een of andere manier niet overal doordrong. De goede relaties tussen onderzoekers en opdrachtgevers zouden immers het gevaar kunnen opleveren van te weinig kritische onderzoekers die de opdrachtgever naar de mond praten. Het odium van een clubje 'ingenieurs voor de overheid' bleef het vakgebied daarom lang aankleven. Nog in 2020 bood dit tijdschrift een podium voor een special issue over 'kritische bestuurskunde', waarin nog eens een klarenstoot werd gegeven voor een vakgebied dat zich niet beperkt tot instrumentele 'machinekamer-achtige' kwesties maar ook grote maatschappelijke vraagstukken onder ogen ziet en durft te schuren met de *powers that be* (Van Putten et al., 2020).

Ondertussen is in de afgelopen vier decennia de filosofie van de nabijheid door alle bestuurskundige vak- en onderzoeksgroepen omgezet in omvangrijke portfolio's derde geldstroomonderzoek – onderzoeksubsidies verstrekt door institutionele partners (respectievelijk onderzoek in opdracht), afkomstig uit alle hoeken en gaten van de publieke sector. Er gaan jaarlijks vele miljoenen in om, waarbij het natuurlijk altijd de vraag is of zulk onderzoek ook echt doorwerkt, en zo ja, op welke manieren. Het feit dat men ervoor wil betalen, garandeert immers niet dat men ervan wil of kan leren. De meeste collega's die veel vliegueren in dit genre hebben gemaakt, hebben het hele spectrum van coöperatieve en spanningsvolle relaties met opdrachtgevers, en van de maten en soorten van benutting (vergelijk Weiss, 1979) wel meegemaakt. Benutting kan daarbij refereren aan een lineaire doorwer-

king van kennis, naar een doorwerking in termen van probleem-oplossing-gerichtheid, maar ook naar meer interactieve vormen of zelfs politieke doorwerking, waarbij onderzoek meer strategisch of opportunistisch wordt ingezet. Daarbij geldt dat ook het inmiddels toenemende tweede geldstroomonderzoek vragen oproept over doorwerking, al is het maar in termen van een indirectere of meer onafhankelijke (of wat Weiss noemt: 'intellectual enterprise of society') impact.

Bestuurskundigen zijn daarnaast veelgevraagde leden of ondersteuners van allerehande commissies die door overheden in het leven worden geroepen om over complexe kwesties te adviseren, evaluaties uit te voeren, of aan strategische agendazetting te doen. Ze komen voorbij in hoorzittingen van volksvertegenwoordigingen, geven achter de schermen lezingen voor ambtenaren, en faciliteren al dan niet kwakkelende bestuurscolleges. Sommigen combineerden hun academische aanstelling met het lidmaatschap van de Eerste Kamer of een gemeenteraad. Anderen maken langdurige uitstappen naar de bestuurspraktijk, de kennisinstituten en adviesorganen of de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Weer anderen combineerden universitair-academische aanstellingen met posities binnen gerenommeerde adviesbureaus of adviesraden.

Maar veruit de meest bestuurlijk-professionele impact hebben we op twee andere manieren. Ten eerste: door *wie we hebben opgeleid*. Afgestudeerde bestuurskundigen bevolken inmiddels overal de gangen van de macht. Ter illustratie: in het kabinet-Rutte IV zitten vier bestuurskundigen: een Leidse (Alexandra van Huffelen) en drie Utrechtse (Dennis Wiersma, Hanke Bruins Slot en Maarten van Ooijen) alumni. In de vorige kabinetten-Rutte gingen onder meer Sander Dekker en Uri Rosenthal hen voor. Zij vormen het topje van een grote ijsberg van burgemeesters, wethouders, raadsleden, gedeputeerden, statenleden, bestuurders van publieke instellingen, topambtenaren en midden-managers. Dat bestuurskunde-opleidingen hofleverancier voor ambtelijke traineeprogramma's en carrièrekanaal voor politieke bestuurders in spe zijn gebleken, ligt misschien in de lijn der verwachtingen maar had ook heel anders kunnen lopen. Kennelijk bieden de curricula die zijn en worden aangeboden, een *skill set* en een habitus die instromers in de publieke sector aantrekkelijk maken voor de bestuurspraktijk en ze er goed doet gedijen.

Ten tweede, wat de sociologie in de jaren zestig en zeventig en de economische wetenschap in de jaren tachtig en negentig deden, heeft de bestuurskunde sinds de jaren nul steeds nadrukkelijker gedaan (mede via de instroom van zo veel van haar alumni in de beleidspraktijk): *de taal gemaakt* waarin professionals, managers en bestuurders denken en spreken (vergelijk Van Twist, 2018). Bestuurskundig jargon – netwerken, beleidsramen, wicked problems, procesmanagement, bureaupolitiek, beleidsinstrumenten, street-level bureaucratie, beleidsbeëindiging, maar ook new public management en co-creatie – is gemeengoed geworden in beleidsnota's, toespraken, bestuursvergaderingen, politieke debatten. De kolommen van professionele magazines in allerlei sectoren en domeinen zijn ervan doordeesemd, evenals de vele tientallen grotendeels in opdracht vervaardigde essays van de NSOB-denktank. Die staan stevast vol conceptuele pareltjes – metaforen, alliteraties, paradoxen – en creatieve bestuurskundige modelleringen, die je na publicatie prompt

terugziet in allerlei ambtelijke powerpointpresentaties. Daar kun je wat van vinden, maar het duidt wel op impact. Een tegengestelde beweging zien we hier ook, namelijk die van menige bestuurskundige die de taal van de beleidsmakers of ambtenarij overneemt, zoals in het domein van migratieonderzoek waarin de term ‘integratie’ nog steeds dominant wordt gebruikt in de beleidspraktijk en daardoor ook door wetenschappers, ondanks een stevig theoretisch en conceptueel pleidooi van collega’s die de kwalijke implicaties van de term aan de kaak stellen.

Praktische impact in overvloed, kun je wel stellen. Maar dragen we daarmee ook bij aan een goed – legitiem, fair, responsief, effectief, integer – openbaar bestuur? Er zijn redenen om onszelf niet te snel op de borst te kloppen. Is het toeval of veelzeggend dat dit hoge plateau aan praktische impact samenvalt met een periode waarin het sociale contract tussen burger en overheid onder zware druk staat, waarin het bestuur net iets te vaak niet heeft ‘geleverd’ en zich te lang doof heeft betoond voor signalen dat dit het geval was (vergelijk Bekker, 2021)? Bevatten de snoeiharde rapporten van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisatie en de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kindertoelagenaffaire niet ook signaalwaarde voor ons vakgebied? Hebben wij ook niet het ‘burgerperspectief’ – en vooral dat van de meest kwetsbare burgers – te veel naar de marge van onze onderzoeksagenda’s en onze opleidingscurricula laten glijden? Welk professioneel waardenkompas geven wij onze studenten eigenlijk mee? Hoe maken we hen weerbaar om als het erop aankomt de macht de waarheid te zeggen, of – als ze zelf machthebber zijn – prudent, deemoedig en respectvol naar anderen met die macht om te gaan? Wie het weet, mag het zeggen, maar het lijkt ons de moeite van enige vakmatige zelfreflectie waard.

### *Maatschappelijke impact*

Na een dikke dubbelplus en een grote plus met kanttekeningen komen we nu bij een dimensie van impact waar we als vakgebied nog een wereld te winnen hebben: onze zichtbaarheid in en betekenis voor de samenleving buiten de institutionele arena’s en actoren. Dat kan gaan om deelnemen aan het publieke debat over de aanpak van grote maatschappelijke vraagstukken. Om voor een groot publiek in real time een zinnig zijlicht te werpen op controversiële dossiers en politiek-bestuurlijke incidenten. En om de eigen logica van de bestuurlijk-ambtelijke binnenwereld te helpen ontsluiten voor mensen die daar ver vanaf staan maar er in hun levens wel indringend mee worden geconfronteerd.

We staan gelukkig niet helemaal droog op dit gebied. Denk aan de fraaie columns van Hans de Bruijn (TUD) over framing in *Trouw*. Of aan Paul Frissens (NSOB) regelmatige en altijd tegendraadse media-optredens, vaak naar aanleiding van zijn monografieën die zijn bestuurskundig en politiek-filosofisch gedachtegoed over de macht, begrenzing en eigenaardigheden van de staat bij een breed publiek onder de aandacht brengen. Aan Arjen Boin (UL), die in *Algemeen Dagblad* stevig stelling betreft in de debatten over het coronabeleid. En bovenal aan Kim Putters, die als SCP-gezicht met zijn rustige, heldere maar ook gedreven vertogen over de sociale staat van Nederland zelfs twee jaar achtereen tot ‘invloedrijkste Nederlander’ in de



Warda Belabas & Paul 't Hart

Volkskrant top-200 kon uitgroeien, die evenwel al lang niet meer tot academische bestuurskunde kan worden gerekend (al hield hij in 2021 wel de prestigieuze Van Slingelandt-lezing van de Vereniging voor Bestuurskunde). We zien de laatste jaren meer bestuurskundigen figureren in eigentijdse vormen van maatschappelijke valorisatie zoals living labs (denk aan de Design Studio van de Erasmus Universiteit of het Governance Lab van de Universiteit van Utrecht), maar ook in online platforms zoals Platform O, Sociale Vraagstukken en StukRoodVlees.

Maar het zijn wel uitzonderingen die de regel bevestigen. Wij hebben ons in de afgelopen jaren in ieder geval regelmatig afgevraagd waarom het bestuurskundig geluid zo vaak ontbrak in de kakofonie van opinies, emoties en duidingen rond brandende kwesties als klimaatadaptatie, de kinderopvangtoeslag, de energietransitie, de crisis in de jeugdzorg, het Groningen-drama en de aanpak van de pandemie. Ook in de publieke debatten over de aanpak van de pandemie was onze publieke inbreng bescheiden. De Vereniging voor Bestuurskunde bracht wel een prachtige reeks videocolleges tot stand, maar die bereikten helaas slechts een niche-publiek.

Waarom heeft dit toch zo toepassingsgerichte vakgebied die publieke impact (public science, in de terminologie van Burawoy) verwaarloosd? Zijn we te druk bezig geweest om onze academische respectabiliteit te bevechten in internationaal-wetenschappelijke arena's, media en consortia? Hebben we ons te veel gericht op de lange tijd eenzijdig naar binnen gerichte professionele prikkelstructuren rond funding, prestige en loopbaanontwikkeling? Of hebben we misschien onbedoeld en ongemerkt meer *inside-out* en *top-down* perspectieven op bestuur, beleid, uitvoering, leiderschap en management geïnternaliseerd, ten koste van de blik van buiten en van onderop naar binnen en naar boven? Zijn we verblind door maakbaarheids-optimisme te veel bezig geweest met doelrationele ten koste van waarden-rationele kwesties (vergelijk Ringeling, 2017; Van Putten, 2020)? Zijn we zo actief in de bestuurlijk-ambtelijke backstages geworden dat we onze toegang daar niet durven te compromitteren door mogelijk verkeerd vallende frontstage-optredens?

Enige zelfreflectie is op zijn plaats. Het zware weer waar het sociale contract tussen burger en overheid mee kampt en waar de kindertoeslagenaffaire de belichaming van is, dwingt ons om in ieder geval een hand in eigen boezem te steken en te reflecteren op het afwezige geluid van de bestuurskunde in brandende kwesties. Een van die brandende kwesties is de bredere problematiek van institutionele discriminatie waar verschillende uitvoeringsorganisaties – van de Belastingdienst tot aan het politiebestedel – mee lijken te kampen. Dit voorbeeld werken we in de volgende paragraaf uit, ter illustratie van onze stelling dat bestuurskundigen te afwezig lijken in de 'frontstages' van brandende maatschappelijke kwesties, kwesties die de meest kwetsbare burgers raken en daarmee een verantwoordelijkheid vragen om vanuit de discipline om *zichtbaar* waarheid te spreken ten aanzien van macht. Het illustreert niet alleen kansen om praktijkimpact te hebben, maar ook maatschappelijke impact van de bestuurskunde als discipline.

### 3. Op zoek naar maatschappelijke impact: een voorbeeld

Dat er geregeld wat misgaat bij uitvoeringsorganisaties, was natuurlijk niet per se nieuw, want niet alleen bij de Belastingdienst maar ook bij andere uitvoeringsorganisaties zoals het UWV en het CBR komen burgers regelmatig in de knel, maar de omvang van wat sindsdien de 'kindertoeslagenaffaire' is gaan heten, is tot op heden niet eerder blootgelegd. Niet alleen de omvang van de geleden schade door ouders en kinderen, maar ook de *aard* van het onrecht – het bestaan van 'zwarte lijsten' waar vooral burgers met een tweede nationaliteit op stonden – veroorzaakte schokgolven in samenleving, media en politiek.

De kindertoeslagenaffaire legde bloot hoe institutioneel racisme verankerd kan raken in de handelwijzen en ongeschreven regels van overheidsinstanties. Ze leidde tot een institutionele crisis binnen de belastingdienst, en in de slipstream ervan werd ook duidelijk dat vergelijkbare bias ook bij andere uitvoeringsinstanties en -processen een rol speelt. Denk aan etnisch profileren bij de politie, het wangedrag van woningbouwcorporaties bij het toewijzen van woningen, maar ook de discussie over het onderwijssysteem, waar de harde cijfers een 'overadvisering' laten zien van kinderen met hoogopgeleide ouders en een 'onderadvisering' van migrantenkinderen.

Binnen Nederland werkte de toeslagenaffaire als een katalysator voor al langer levend ongemak. De affaire confronteerde ons met ongemakkelijke vragen: Hoe kan het dat essentiële publieke instanties er langdurig discriminatoire praktijken op na houden, waarbij een overgroot deel van de slachtoffers dezelfde sociale en etnische kenmerken delen? Hoe ontstaan discriminatoire ideeën en praktijken en hoe raken ze ingebed en genormaliseerd in de taakuitvoering? Hoe kunnen deze instituties zo worden ontworpen en gemanaged dat waarden als rechtsstatelijkheid, procedurele rechtvaardigheid en menselijke waardigheid niet ondergesneeuwd raken?

Bestuurskundigen hebben echt iets te brengen ten aanzien van deze vragen. We beschikken over een berg organisatiekundig en uitvoeringsonderzoek dat laat zien hoe institutionele logica's zich kunnen vestigen, hoe infocratieën dehumaniserend kunnen uitwerken, hoe politieke responsiviteit het kan winnen van professionele integriteit, hoe de stemmen van street-level professionals niet doorkomen bij de hogere leiding. Helaas zijn de dragers van deze kennis er (nog) niet in geslaagd hun stem te laten horen in het publieke debat en in de inmiddels op gang gekomen pogingen om diepgewortelde discriminatie in overheidssystemen te bestrijden.

Dat laatste zien we bijvoorbeeld terug in de manier waarop de overheid de recente 'crisis' rondom de toeslagenaffaire probeert op te lossen c.q. af te wenden. Een veelgehoorde oplossing is dat de complexiteit van het toeslagensysteem op de schop moet, omdat de problemen in het huidige stelsel veroorzaakt worden door te complexe procedures waar ouders – al dan niet met wat inmiddels in navolging van de WRR een 'beperkt doenvermogen' is gaan heten; daarvoor hadden bestuurskundigen het graag over beperkte 'bureaucratische competentie' – in verdwaald raken. Dat gebeurt mede omdat beleid en regelgeving vooraf niet getoetst worden in ter-

men van 'doenlijkheid' voor allerlei verschillende soorten burgers (WRR, 2017). Complexiteit zorgt voor *ouders* die fouten maken in de aanvragen. Het diepgewortelde probleem van genormaliseerde classificatie- en beslisroutines en hardvochtig handavingsgedrag van ambtenaren blijft zo onaangeraakt. Iets dergelijks geldt ook voor het aanwijzen van een nationaal coördinator racismebestrijding bij de rijksoverheid, een van de vijf actiepunten van het nieuwe kabinet-Rutte IV om institutionele discriminatie in de toekomst te signaleren en voorkomen. Het toevoegen van een externe toezichthouder kan weliswaar checks and balances versterken, maar raakt niet direct aan de kern van het probleem – geïnstitutionaliseerde 'bias' in het gedrag van ambtelijke systemen en functionarissen. Er is meer nodig om een dergelijke verandering teweeg te brengen (vgl. Van Erp & Van Wingerde, 2013).

#### 4. Conclusie: wat wij ook teweeg zouden moeten brengen

Waar is de bestuurskunde in deze vraagstukken en debatten, die essentieel zijn voor het begrijpen en verbeteren van het openbaar bestuur maar tegelijkertijd blijkbaar ook schuren met andere prioriteiten, agenda's en machtsrelaties? Het voorbeeld van institutionele discriminatie moet ons te denken geven over onze zichtbaarheid en onze inhoudelijke bijdragen in dit soort publieke debatten. Juist in publieke debatten – zoals deze – is het belangrijk om wetenschappelijke inzichten te bieden die richting kunnen geven aan de koers van het beleid en de investering in langdurige oplossingen.

Voorals het gaat om complexe publieke vraagstukken, waarbij er meerdere waarheidsclaims, frames en normatieve perspectieven naast elkaar bestaan, is de bijdrage van ons vakgebied essentieel in het bieden van gedegen probleemdefinities en duurzame oplossingsrichtingen. Er moet een generatie bestuurskundigen opstaan die de *maatschappelijke urgentie* van governance-vraagstukken doorgrondt en dienovereenkomstig hun rol kiest, hun publicatiegedrag aanpast, en ernaar streeft om *ook op inhoud* mee te praten over de grote publieke kwesties van deze tijd. Die de *onontkoombare normativiteit* van bestuurlijke instituties, processen, producten en uitkomsten onder ogen ziet. Die er niet voor terugschrikt om naast 'critical friend' ook leverancier van *ongemakkelijke waarheden* te zijn, ook in bestuurlijke en ambtelijke arena's waar niet iedereen altijd gediend is van een kritische bevraging van 'hoe wij het hier doen'. Die als 'critical friend' toch ook in staat is om de status quo fundamenteel te bevragen, weliswaar binnen de beperkende systemische dynamieken van onderzoeksfinanciering en publicatiedruk. Dit betekent dat bestuurskundigen op zoek moeten naar een nieuwe balans tussen wetenschappelijke, bestuurlijk-professionele en maatschappelijke impact. Het wordt tijd dat wij vanuit onze specifieke expertise niet alleen binnen de professionele en bestuurlijke binnenwereld gezaghebbende bijdragen leveren, maar ook in het publieke debat – waar je niet kunt weggkomen met abstraherende procestaal en multiperspectivistische subtiliteiten. Het wordt daarmee tijd dat we het credo '*speaking truth to power*', dat we onze studenten sinds jaar en dag voorhouden, verder verruimen. Wij moeten ook in de business van *speaking truth about power, in public* willen zijn.

Deze uitdaging vraagt om bestuurskundigen die niet alleen een professionele drive hebben, maar ook een sterk doorzettingsvermogen en moed om de soms oververhitte publieke en politieke arena's te betreden en zich daarin staande te houden. Het vraagt om bestuurskundigen die de gevoeligheden van dit soort brandende maatschappelijke kwesties begrijpen en deze niet uit de weg gaan bij het kiezen van hun doel- en vraagstellingen, en die hun wetenschappelijke inzichten tot ver buiten de hen vanouds vertrouwde 'bestuurspraktijk' vertalen.

Maar hoe doen we dat? Nadenken over die brandende maatschappelijke vragen doe je niet 'even tussendoor'. Het vraagt ook heroverweging van het academische klimaat waarin huidige en toekomstige cohorten bestuurskundig onderzoekers en docenten worden gevormd. Het is niet alleen een kwestie van drive en competentie, maar ook van aandachtsverdeling en dus van institutionele prikkels en verantwoordingslijnen. Wat doet het voor je *standing* in het vakgebied, zeker als jonge onderzoeker, als je ervoor kiest je meer tot een *public scientist* te ontplooiën (vergeleijk Karré et al., 2020)? Vrijwel niemand kan op alle van de in *Erkennen en Waarderen* zo fraai ondergebrachte prestatievelden even sterk voor de dag komen. Tot voor kort had maatschappelijke impact bereiken – bijvoorbeeld langs de weg van *speaking truth about power in public* – bepaald geen prioriteit, terwijl een teruglopende academische productiviteit – minder dan voorheen de journals volschrijven – zonder twijfel een *career-limiting move* was. Als we als vakgebied de stap willen zetten naar een rijker, omvangrijker en betekenisvoller stem in zowel professionele als bredere publieksarena's, dan zullen we niet alleen mensen moeten aanmoedigen en trainen om daar goed in te worden, we zullen het ook gelijkwaardig moeten waarderen. Je bent immers niet alleen wat je teweegbrengt, je wordt ook wat je (wel en niet) meet, belooft en straft.

## Literatuur

- Bekker, R. (2021). *Dat had niet zo gemoeten: Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Erp, J. van, & Wingerde, K. van. (2013). De responsieve toezichthouder. *Tijdschrift voor Toezicht*, 4(4), 26-32.
- Hemerijck, A. (2000). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.
- Karré, P., Steen, M. van der, Wal, Z. van der, & Schillemans, T. (2020). Public administration in the Netherlands: The state of the field. In G. Bouckaert & W. Jann (Eds.), *European perspectives for public administration: The way forward* (pp. 403-420). Leuven: Leuven University Press.
- Lindblom, C., & Cohen, D. (1979). *Usable knowledge*. New Haven: Yale University Press.
- Poppelaars, C. H. J. M., Hart, P. 't, Fenger, M., Veer, J. van der, & Verhey, T. (2015). Quo vadis, Nederlandse Bestuurskunde? *Bestuurskunde*, 24(4), 82-92.
- Putten, R. van. (2020). *De ban van beheersing: Naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Putten, R. van, Dorren, L., & Trommel, W. (red.). (2020). Kritische bestuurskunde: Naar een reflexief perspectief op bestuur en beleid (Special Issue). *Bestuurskunde*, 28(1).
- Ringeling, A. (2017). *Public administration as the study of the public sphere: A normative view*. Den Haag: Eleven.

Warda Belabas & Paul 't Hart

- Stone, D. (2021). *Counting: How we use numbers to decide what matters*. New York: Liveright.
- Twist, M. van. (2018). *Woorden wisselen: Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Weiss, C. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.
- WRR. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.