

## ARTIKELEN

### THEMA-ARTIKELEN

# Verbindende vermogens

## Over de zoektocht naar een meer maatschappelijke bestuurskunde

Marlies Honingh, Tom Overmans & Mirko Noordegraaf\*

*De bestuurskunde heeft zich in Nederland (en daarbuiten) de afgelopen decennia verder vertakt. Via voortdurende groei en voortgaande specialisering, zowel theoretisch, thematisch als methodisch, en verdergaande internationalisering, is de bestuurskunde alom aanwezig. De recente nadruk op maatschappelijke impact heeft dat verder versterkt. Een internationale academische onderzoeks- en publicatiecultuur wordt gecombineerd met nationale en lokale doorwerking en praktische betekenis. Tegelijkertijd is het de vraag of de bestuurskunde zichtbaar en direct bijdraagt aan de analyse en aanpak van maatschappelijke vraagstukken, zoals duurzaamheid, energie en kansengelijkheid. In dit artikel betogen wij op grond van het onlangs verschenen boek 'Maatschappelijke bestuurskunde' (2023) dat de bestuurskunde te volgend, te stil en te neutraal is, als we zulke vraagstukken centraal stellen. We verkennen wat er nodig is om dat ten goede te keren. De verbindende vermogens van bestuurskundigen om in maatschappelijke circuits meer 'in the lead' te zijn, om meer aan maatschappelijk debat bij te dragen, om meer stelling te nemen, om onderbouwd activistisch te zijn, zullen versterkt moeten worden. Dat vraagt om acties via associaties en netwerken zoals de VB, VOM, VNG en VGS, via planbureaus, adviesraden en via opleidingen en onderzoeksprogramma's van universiteiten en hogescholen.*

### 1. Inleiding

In 2023 werd de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) 50 jaar. We hebben dat moment aangegrepen om niet alleen terug te kijken en feest te vieren, maar ook om de stand van zaken op te maken en vooruit te kijken. Waar staat de bestuurskunde, en is de bestuurskunde bij de tijd? We hebben dat via een groot boekproject vorm en inhoud gegeven. Op 8 maart 2023 is het boek *Maatschappelijke bestuurskunde* aan de minister van BZK aangeboden. In dat boek verkennen vijftien auteursteams of

\* Dr. M.E. Honingh is universitair hoofddocent bestuurskunde aan het Institute for Management Research van de Radboud Universiteit en aankomend (beoogd) voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). Dr. J.F.A. Overmans is universitair docent aan de Universiteit Utrecht (USBO) en secretaris van de VB. Prof. dr. M. Noordegraaf is hoogleraar Publiek Management aan de Universiteit Utrecht (USBO) en tot november 2023 voorzitter van de VB.

en hoe de bestuurskunde relevant is, vooral in relatie tot grote maatschappelijke vraagstukken. Denk aan klimaatadaptatie, duurzame landbouw, wonen, energie, kansengelijkheid, diversiteit, digitalisering, en houdbaarheid van het zorgstelsel. Via een inleidend en uitleidend hoofdstuk maakten de redacteuren de balans op.

In dit artikel bouwen we (als redacteuren van het boek) daarop voort. We geven aan wat maatschappelijke bestuurskunde is, wat de waarde daarvan is, of we op weg zijn zo'n bestuurskunde in praktijk te brengen, en wat daar verder voor nodig is. We maken daarbij niet alleen van de hoofdstukken gebruik, maar tevens van vervolgesprekken over het boek en aanvullende input, die we op en na 8 maart kregen. Op 8 maart werd het boek bijvoorbeeld bediscussieerd in een panelgesprek (met minister Hanke Bruins Slot en redacteur Marlies Honingh, Wim van de Donk en Geert Bouckaert), werden werksessies over de hoofdstukken gehouden, en werd in een *key note*-lezing door Corien Prins (WRR) stilgestaan bij de implicaties van het boek. Hieronder verkennen we eerst de evolutie van de bestuurskunde, waarbij we de opkomst van maatschappelijke bestuurskunde toelichten en in de tijd plaatsen. Daarna gaan we in op de waarde van zo'n bestuurskunde en in hoeverre we hier in de praktijk al invulling aan weten te geven. Tot slot verkennen we wat er (extra) nodig is om het dichterbij te brengen en wat dat vraagt van bestuurskundigen. We verkennen hoe we de verbindende vermogens van de bestuurskunde en bestuurskundigen kunnen versterken.

## 2. Sterke maar vertakte bestuurskunde

Het feit dat Nederland mondiaal de hoogste bestuurskundige dichtheid per hoofd van de bevolking heeft, is een direct gevolg van de gestage groei die opleidingen bestuurskunde aan universiteiten en hogescholen hebben doorgemaakt. In 1976 werd de eerste volledige opleiding aan de UT opgericht, enkele jaren later volgden de EUR en UL (1984) en de OU in 1986. Er werden kopstudies ontwikkeld in Groningen, Nijmegen en Tilburg (vgl. Belabas en 't Hart, 2022). Het aantal opleidingen aan universiteiten en hogescholen is sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw enorm gegroeid. Bovendien nemen studenten van tal van andere opleidingen kennis van bestuurskundige noties om zicht te krijgen op de 'governance' van maatschappelijke domeinen.

In het brede werkveld waar bestuurskundigen terechtkomen, zijn bestuurskundige noties dan ook volop aanwezig en in gebruik. De ruime aanwezigheid van bestuurskundigen en de groei binnen de opleidingen en onderzoeksinstituten hebben nadere specialisatie mogelijk en tevens noodzakelijk gemaakt. Er zijn tal van theoretische en methodologische, specialistische onderzoekscircuits ontstaan, vaak ook in relatie tot internationale netwerken en aandachtsgebieden. Zo is de Nederlandse bestuurskunde sterk ingebed geraakt in internationale gemeenschappen die zich richten op thema's als politiek-ambtelijke verhoudingen, *street-level bureaucracy*, publieke dienstverlening, *multi-level governance*, *European governance*, leiderschap, integriteit, strategisch HRM, coproductie, digitalisering, enzovoort.

Marlies Honingh, Tom Overmans & Mirko Noordegraaf

Deze sterke, hechte en specialistische netwerken hebben de ‘generalistische’ en de op de Nederlandse samenleving gerichte bestuurskunde wat doen vergeten. Daar staat tegenover dat de geformuleerde specialistische vragen het werkveld juist ook verbreed hebben. Inmiddels gaat bestuurskunde, zoveel is duidelijk uit de onderzoeksnetwerken, om veel meer dan ‘de leer van de inrichting en werking van het openbaar bestuur’. De vraagstukken waar bestuurskundigen zich mee bezighouden kenmerken zich (a) door verbindingen tussen het openbaar bestuur en andere organisaties, en (b) organisaties die in strikte zin buiten het openbaar bestuur actief zijn. In het eerste geval bestuderen ze bijvoorbeeld hoe netwerken en ketens werken, hoe coproductie en co-creatie plaatsvinden, en hoe publieke waarde wordt gegenereerd. Dat betreft vaak samenwerkingen tussen publieke, maatschappelijke en private actoren. In het tweede geval richten zij zich op ziekenhuizen, welzijnsorganisaties, scholen, en soms zelfs private organisaties, bijvoorbeeld om te bestuderen hoe die maatschappelijke verantwoordelijkheden waarmaken.

Gedurende de laatste jaren wordt in de academische wereld nadrukkelijk van onderzoekers gevraagd om naast wetenschappelijke impact ook maatschappelijke impact tot stand te brengen. Of met andere woorden: om activiteiten te ondernemen die zorgen dat de ontwikkelde kennis niet alleen met wetenschappers gedeeld wordt, maar ingezet en gebruikt kan worden in de samenleving en daar ook daadwerkelijk benut wordt.

Een rapport van de KNAW over impact (2018) laat bovendien zien dat impact niet uitsluitend als een resultante van onderzoek gezien moet worden, maar ook als de uitkomst van interacties tussen onderzoekers en maatschappelijke actoren. Het gaat, anders gezegd, om productieve en interactieve netwerken. Wanneer we de betekenis van deze vraag om impact te maken doordenken vanuit de bestuurskunde, dan wordt al snel duidelijk dat de bestuurskunde meerdere opdrachten kent en ook op meerdere manieren maatschappelijke waarde kan toevoegen (Belabas & 't Hart, 2022). Daarmee is het streven naar maatschappelijke impact een verwachting die op het eerste oog naadloos aansluit bij de bestuurskundige discipline. Zeker wanneer we uitgaan van de gedachte dat het openbaar bestuur ten dienste staat van de samenleving.

Toch blijkt de praktijk weerbarstiger, zo concluderen Belabas en 't Hart (2022). Noordegraaf (2022) laat vervolgens zien dat het nodig is om scherp te hebben wat er precies bedoeld wordt met maatschappelijke impact. Dit is nodig om verschillende vormen van impact en relevante actoren en partners van elkaar te onderscheiden en er vervolgens ook samen werk van te kunnen maken. Zo kunnen ‘impac-troutes’ kort of lang, direct of indirect, zichtbaar of onzichtbaar zijn. Uiteindelijk is het dan de vraag welke routes en handelingsperspectieven passend zijn om impact te genereren.

### 3. Voorbij maatschappelijke impact

Natuurlijk is het van belang om te streven naar maatschappelijke impact, te zoeken naar doorwerking van onderzoeksuitkomsten, productieve kennisnetwerken te ontwikkelen, kennis te delen, in het veld in gesprek te gaan over de betekenis en waarde van onderzoek, opiniebijdragen te schrijven en bij- en nascholing voor practitioners te verzorgen. Maar op dit moment geeft het sterk benadrukken van impact ook een ongemakkelijk gevoel. Tegen de achtergrond van prangende maatschappelijke vraagstukken rijst in toenemende mate de vraag: laten we het niet te veel afweten? Van een toegepaste discipline die gericht is op het openbaar bestuur in brede zin en daarmee gericht is op de samenleving, mag je best wat meer verwachten.

In het jubileumboek hebben vijftien auteursteams geschetst in hoeverre en op welke wijze de bestuurskunde van betekenis is in vraagstukken op terreinen als duurzame landbouw, armoede, migratie, kansen, misdaad, arbeidsmarkt, digitalisering en zorg. Al met al ontstaat een niet al te rooskleurig beeld en concluderen we als redacteuren in het slothoofdstuk dat we als discipline te volgend, te stil en te neutraal zijn.

#### *Te volgend*

De hoofdstukken laten zien dat bestuurskundigen doorgaans geen aanjagers, agendasetters of scherpe criticasters blijken te zijn in de manier waarop zij bezig zijn met maatschappelijke vraagstukken. De auteursteams constateren dat we op veel terreinen niet degenen zijn die het voortouw nemen. Daarmee krijgt de duiding 'te volgend' ook een lading ten opzichte van andere disciplines. Wie volgen wij dan? Bij vraagstukken op het terrein van kansen, armoede, diversiteit of de energietransitie valt op dat er collega's uit andere disciplines in *the lead* zijn en bestuurskundigen een aanvullende rol hebben die soms haast losgezongen is van de inhoudelijke vraag. Te volgend krijgt hier en daar ook de betekenis van het in dienst staan van het staande beleid, of bestaande uitgangspunten, zoals die van financiële houdbaarheid van de zorg. Terwijl het tot stand brengen van zorg en een gedegen toekomstbestendig zorgstelsel om een afweging van tal van facetten en waarden vraagt. Iets vergelijkbaars zien we bij verandervragen en transities. Sluiten we aan bij de status quo of gaat het om het slagen van de verandering?

Natuurlijk is niet iedereen volgend. Er zijn verschillen tussen maatschappelijke vraagstukken en de manier waarop bestuurskundigen daarmee omgaan. Een voorbeeld van een agenderende rol zien we in het onderzoek van bestuur en technologie, waar bestuurskundigen een pleidooi houden voor een kritische en zelfs normatieve agenda die nodig is ten aanzien van digitalisering, gegeven de effecten van digitalisering op de samenleving. De oproep voor een normatieve agenda laat zien dat het niet slechts om sturing en processen gaat, maar dat er een verbinding is met de inhoud. Dat wil zeggen dat de inhoud van de vraag en de sturing of breder gesteld de 'governance', hoe dan ook met elkaar vervlochten zijn en daarmee van maatschappelijke betekenis zijn. Bij digitalisering staan publieke waarden op het

Marlies Honingh, Tom Overmans & Mirko Noordegraaf

spel, zoals uitsluiting van burgers, of werken niet te rechtvaardigen labels door, die het gevolg zijn van de toepassing van algoritmes.

### *Te stil*

De auteursteams laten zien dat er vanuit de bestuurskunde relatief weinig aandacht is voor maatschappelijke vraagstukken. Allerlei dwingende vraagstukken staan nauwelijks centraal in onderzoek en onderwijs. Op basis van de hoofdstukken in het boek zien we dat in ieder geval op het terrein van armoede, duurzaamheid, migratie, misdaad, kansengelijkheid, arbeidsbeleid en ten dele ook in de zorg. Op het gebied van woningbouw bleek zelfs het vinden van een hoogleraar met een bestuurskundig perspectief niet mogelijk. Dit is opmerkelijk omdat in al deze vraagstukken tal van bestuurskundige thema's te herkennen zijn. Sterker nog, in deze vraagstukken zien we dat er tal van vragen verstrengeld zijn. Het vraagstuk over migratie gaat bijvoorbeeld over (super)diversiteit, maar ook over bestuurlijke strijd, in het bijzonder door de (nieuwe) rol van gemeenten en de verwevenheid van sectoren als zorg, wonen, arbeidsmarkt en onderwijs.

De stilte die we vaststellen, is noemenswaardig omdat bestuurskundigen bij uitstek kunnen verhelderen wat er tussen actoren, netwerken of arena's gaande is en waarom we met bepaalde maatschappelijke vraagstukken te maken hebben of waarom vraagstukken juist op dat moment opkomen, of op een bepaalde manier *geframed* worden.

### *Te neutraal*

Bijna alle auteursteams geven aan dat de vraagstukken waarover zij schrijven, niet waardenvrij zijn. Heel duidelijk wordt dit in de hoofdstukken over klimaat, kansengelijkheid, arbeidsmarkt, zorg en verandergerkte. De auteurs spreken over een te technocratische benadering van problemen, waardoor de kern, de pijn, de spanning, de scherpste en vooral de normatieve lading die verbonden zijn aan het vraagstuk, gemist worden of in ieder geval onvoldoende aandacht krijgen. Het technocratisch perspectief wordt dan al snel omgevormd tot technisch instrumentele oplossingen, die de indruk geven van neutrale werkwijzen.

De gedachte is dan zo ongeveer als volgt: als we het probleem op deze wijze begrijpen en definiëren, dan kunnen we daarna met een slimme oplossing komen. In termen van March & Olsen (1996) is dat een *logic of consequences*. Maar daarmee worden meerstemmigheid, spanning en normativiteit weggedrukt. Maatschappelijke vraagstukken zelf, maar ook de gehanteerde perspectieven, geleefde praktijken en uitwerkingen daarvan zijn echter verre van neutraal (zie ook Koppenjan, 2022; Honingh, 2022).

## 4. Zoeken naar nieuwe relevantie

Een directe koppeling met maatschappelijke vraagstukken, het bijdragen aan de aanpak daarvan en het komen tot maatschappelijke verbeteringen blijken niet vanzelfsprekend. In het zoeken naar nieuwe wegen om bij te dragen is het nodig

bestaande praktijken tegen het licht te houden om ze te kunnen doorbreken. Voor bestuurskundigen is het een bekend gegeven dat het dominante discours zowel de formulering en *framing* van de problemen als de oplossingen bepaalt. Met andere woorden, wanneer het denken in termen van houdbaarheid van de zorg een vraagstuk is dat *geframed* is als een neutrale vraag van kostenefficiëntie, dan is de kans heel groot dat het probleem maar ook de oplossingen binnen een economisch, kwantitatief discours gevonden zullen worden. Daarmee blijven als vanzelf tal van andere perspectieven buiten beeld, met alle gevolgen van dien. Stevenson en Honingh (2023, p. 138) leggen dit in een bundel over gevolgen van de coronapandemie voor het onderwijs als volgt uit en reiken het begin van een mogelijke oplossing aan:

‘Een noodzakelijke eerste stap is het opnieuw bevragen van het verhaal voor de cijfers. Daarmee bedoelen we dat het noodzakelijk is om perspectieven, definities, aannamen en veronderstellingen die voorafgaan aan metingen te bevragen (...). Want wanneer we ons richten op gedane metingen en bestaande cijfers dan ontstaat alleen een verhaal achter de cijfers en blijft het vertrekpunt hetzelfde. Het denkkader is immers al bepaald.’

Hiermee wordt duidelijk dat de verhalen uit leefwerelden van mensen meer zijn dan anekdotisch materiaal om analyses vlees op de botten te geven. Want in methodologische zin gebeurt er dan weinig meer dan het versterken van de bestaande analyses aan de hand van beelden en ervaringen uit de praktijk. Terwijl het zou moeten gaan om het confronteren van methoden, analyses en vooral startpunten. De sleutel is dan ook het aansluiten bij bestaande maatschappelijke krachten, de urgentie van maatschappelijke zorgen, maar ook bij de gevoelde pijn. Zorgen en pijn zijn onlosmakelijk verbonden met maatschappelijke vraagstukken omdat ze betekenis hebben in de levens en leefwereld van mensen.

Met deze constatering zeggen we dat er meer nodig is dan neutrale *multilevel* analyses van politieke sturing of beleidsontwikkelingen, waarbij uiteindelijk *top* en *bottom* strak gekoppeld worden. Gegeven de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken c.q. zorgen *zal de bestuurskunde dat wat tussen niveaus en circuits gebeurt moeten blootleggen, echte en praktische ervaringen en belevingen in moeten brengen, dat wat (niet) werkt kunnen aantonen, maar tevens normatieve spanningen dan wel strijd moeten blootleggen, en het gesprek daarover moeten openbreken, gevoed door meer verbeelding*. Dat is in de kern de ‘opdracht’.

Van bestuurskundigen vraagt dit voor alles om nieuwsgierige afstand om het vraagstuk of eigenlijk de kluwen van vraagstukken te ontrafelen. Zeker als alle maatschappelijke problemen als ‘crisis’ geduid worden, wat de laatste tijd sterk gebeurt. Maatschappelijke vraagstukken zijn niet eenduidig. Er speelt voortdurend van alles door elkaar heen. Maar welke ontwikkelingen en vraagstukken zijn daarin te ontrafelen? Dat vereist een sensitiviteit voor de taal die gebruikt wordt, de *framing* van het vraagstuk, de belangen van betrokkenen en de politiek, de geschiedenis en evolutie van probleemoplossing. Om handen en voeten te geven aan de

Marlies Honingh, Tom Overmans & Mirko Noordegraaf

omgang met maatschappelijke vraagstukken en zorgen wijst Don Moynihan (2022) op *purposeful problem framing*. Dat impliceert dat we scherp hebben:

- a in welke *context* een vraagstuk opsteelt, zich ontwikkelt, en al dan niet een ‘crisis’ wordt;
- b waar de publieke en politieke *aandacht* zich op richt, en waarom;
- c hoe het vraagstuk *geframed* wordt;
- d welke facetten van *wickedness* relevant zijn, inclusief emoties, belangen, incidenten en journalistiek;
- e hoe geladen en vooral hoe *waarden-geladen* een onderwerp is, en welke (strijdige) waarden spelen;
- f in welke *arena’s* en *krachtenvelden* het vraagstuk (vaak als ‘dossier’) wordt aangepakt;
- g om wat voor soort *deelvraagstukken* het gaat, of beter om welke concrete zorgen; en
- h wat dat betekent voor het *organiseren* van aanpakken, inclusief deskundigheid, capaciteit en financiering.

Het ontrafelen van maatschappelijke vraagstukken en zorgen levert bovenal op dat aanwezige (rivaliserende) waarden expliciet gemaakt worden. Daarmee komen relevante waardenkaders op tafel te liggen, zodat het mogelijk kan worden om vraagstukken open te breken en de governance te versterken. Meer concreet zien we in het ontrafelen ook een uitnodiging om te analyseren wat *tussen* micro-, meso- en macroniveaus gaande is. Op die manier ontstaat ruimte om vanuit een ander perspectief te kijken. Op een microniveau spreken over armoede of onderwijskansen gaat gepaard met andere beelden en taal, dan op meso- of macroniveau, waar abstracties, relatieve kansen, posities en de mogelijke gevolgen en berekeningen van risico’s meer aandacht krijgen. Ghorashi et al. (2023, p.110) geven in het boek een illustratief voorbeeld om de bestaande kloof in het denken over armoede tussen niveaus inzichtelijk te maken:

‘Bij een overheidsinstantie was er onlangs een gesprek tijdens een vergadering over het bestrijden van armoede. Een van de ambtenaren aan tafel zei: “We kennen in onze persoonlijke omgeving niemand die arm is.” Deze opmerking sloot de ruimte voor een ander geluid. De twee eerste generatie hoogopgeleide ambtenaren aan tafel kenden wel armoede in hun directe omgeving, maar voelden zich niet veilig genoeg om dit te zeggen, uit angst om zo buiten de norm te vallen. En dat terwijl inzichten uit de leefwereld cruciaal zijn voor beleidsvorming over armoede. Want hoe kun je je anders een voorstelling maken van de uitdagingen van mensen voor wie je beleid aan het maken bent?’

Dit voorbeeld laat zien hoe afstand gecreëerd en vervolgens ook genomen wordt door de aanwezigen. Daarmee slinkt de ruimte voor verbinding, inleving en aansluiting. Door de ruimte tussen de niveaus juist te ontsluiten ontstaat de mogelijkheid om aanvullende perspectieven te gaan zien en betrekken in besluitvormingsprocessen. Ghorashi et al. (2023) laten vervolgens zien hoe belangrijk tussenpersonen daarbij zijn. Deze rol en betekenis van tussenpersonen is niet om

de boel glad te strijken, weg te poetsen of om relaties te smeren. Het gaat om het creëren van ruimte voor een ander en rijker gesprek.

Het voorgaande laat zien dat het noodzakelijk is om de bestaande krachten en het bestaande krachtenveld open te breken, te verrijken en uiteindelijk wellicht ook te veranderen door ruimte te bieden voor ‘afwijkende’ perspectieven. Want krachtenvelden zijn niet neutraal en moeten van tijd tot tijd bevraagd worden, zodat het mogelijk is om tot vernieuwing te komen en een verbinding mogelijk te maken tussen diverse leefwerelden en om instrumentele fixaties een halt toe te roepen. Mogelijkheden daartoe liggen in concepten als coproductie en *participatory democracy* (maatschappelijke democratie), maar ook in het bevragen van aannamen zoals beschreven wordt in het rapport over mensbeelden van het SCP (2022). Een aansprekend voorbeeld daarin is het doordenken van het ‘geen interesse scenario’. In dit scenario moet expliciet worden gemaakt hoe burgers uit de doelgroep zouden reageren als zij geen interesse zouden hebben in het nieuwe beleid. Het beantwoorden van deze vraag maakt duidelijk dat vaak uitgegaan wordt van sterk op onszelf gelijkende anderen. We verwachten van anderen dat zij op een gelijke manier zullen handelen. Door deze verwachtingen te expliciteren wordt duidelijk welke aannamen we zelf hebben en welke beelden binnen arena’s, netwerken en circuits dominant zijn.

#### *Onderbouwd activisme*

Bestuurlijke processen hebben als zij eenmaal op gang zijn een dwingende en onuitgesproken logica. Als de trein rijdt, dan ligt er ineens heel veel vast en blijkt bijsturen niet eenvoudig. Het ontrafelen van een vraagstuk vergt daarmee iets ongemakkelijks. Het vereist – beeldend gesproken – om niet klakkeloos in een al rijdende trein te stappen, maar om zowel de route, de trein als de tussenstations en de verdere dienstregeling te doorgronden, te bespreken en aan te passen. Dit zal vertragend werken. Vertragingen worden doorgaans niet met blijdschap ontvangen. Niet op het spoor, maar zeker ook niet in bestuurlijke en politieke circuits.

Op welke manier kunnen bestuurskundigen invloed hebben op de governance van maatschappelijke vraagstukken? Hoe kunnen zij disfunctionele bestaande praktijken en routines doorbreken? Gaat het om verbeeldingskracht, meta-cognitieve vaardigheden, tussen de regels doorlezen en slimme vragen stellen? Bestuurskundigen hebben in verschillende posities en rollen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de governance van maatschappelijke vraagstukken.

We weten al veel uit onderzoek en misschien zit daar ook een verklaring voor onze stilte. Het stellen van reflectieve of kritische vragen aan bestuurstafels zorgt dikwijls voor ongemak, ongenoegen en impopulariteit van de vragenstellers (Engbers, 2021). Vaak is de governance ingericht op behoud van koers en snelheid (vgl. Schulz et al., 2017). Tegen die achtergrond is het ongenoegen begrijpelijk, maar daarmee mag niet worden voorbijgegaan aan gegronde argumentaties en oprechte zorgen die voortvloeien uit betrokkenheid en engagement. Dat vergt tijd en ruimte in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Vertrouwen op bestaande systemen van *checks en balances* is onvoldoende. Er zijn voorbeelden genoeg die laten



Marlies Honingh, Tom Overmans & Mirko Noordegraaf

zien dat daar nog een wereld te winnen is, dat medezeggenschap slecht functioneert en dat het bovendien vaak slecht afloopt met rebelse, eigenwijze burgers, onderzoekers, ambtenaren en politici wanneer de gelederen zich niet als vanzelf sluiten.

In het licht van de zorgen die er zijn over de maatschappelijke democratie (vgl. Tjeenk Willink, 2021; Putters, 2022) en in de ambitie om de democratische rechtsstaat maatschappelijk te versterken, is er meer nodig. Dit is niet iets van individuele bestuurskundigen of van de bestuurskunde alleen. Natuurlijk is het mogelijk vragen te stellen en verantwoordelijkheid te nemen als individu. Maar als we onze democratische rechtsstaat duurzaam maatschappelijk willen maken, dan zullen we dat samen met andere partijen en disciplines moeten doen. Dat betekent ook dat we de regels van het spel onder de loep durven nemen. We zullen op gezette tijden al redenerend en beargumenterend activistischer moeten worden. Niet als activisten die zich losmaken van de gevestigde orde en daar tegenin gaan, maar als actieve beroepsbeoefenaren die zich nadrukkelijk en uitgesproken verbinden met maatschappelijke circuits om eigen stemmen in te voegen. In de volgende paragraaf gaan we daar verder op in.

## 5. Verbindende bestuurskundigen?

Daadwerkelijk bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken vraagt om verbinding. Dat klinkt mooi, maar is in de praktijk ook lastig omdat we ingebed zijn in grotere verbanden en vanuit belangen van organisaties werken. Zodoende hebben we te maken met uiteenlopende en soms ook strijdige *incentives*. Daarmee is het werk maken van maatschappelijke bestuurskunde niet zomaar te realiseren en is het noodzakelijk ook naar institutionele verbanden te kijken. Vanuit die verbanden en associaties kan het mogelijk zijn om verbindende vermogens van bestuurskundigen te versterken. We hebben het dan niet alleen over de toekomstige bestuurskundigen, maar zeker ook over bestuurskundigen in het brede werkveld. Alle stemmen gelden.

### *Associaties en netwerken*

Een logisch eerste aanknopingspunt is de *Vereniging voor Bestuurskunde* (VB) als actieve beroepsvereniging, die zich ontwikkeld heeft van een vakvereniging ‘van’ en ‘voor’ bestuurskundigen naar een vereniging die aandacht heeft voor actuele en maatschappelijke vraagstukken. Met het centraal stellen van actuele maatschappelijke vraagstukken ontstaan inhoudelijk leerzame bijeenkomsten, podcasts en video’s, die aanzetten tot reflectie op praktijken. Bovendien maakt het interessante ontmoetingen tussen bestuurslagen en circuits mogelijk, alsook een verrijking van beelden en van meer kennisuitwisseling. Dat kan helpen om knelpunten te identificeren, problemen te doordenken, en niet alleen volgend maar ook actief en ontwerpend bij te dragen aan het oplossen van knelpunten en daarin agenderend te zijn.

Een ander aanknopingspunt is de onderzoeksschool voor de bestuurskunde, de *Netherlands Institute of Governance* (NIG). Hier gaat het vooral om de socialisatie van jonge wetenschappers in de bestuurskundige discipline. De incentives via onderzoeksgelden en publicaties als graadmeter voor succes zijn in het afgelopen decennium en binnen sommige universiteiten nog steeds sturend in carrières van jonge academici. De NIG kan een bijdrage leveren door aandacht te besteden aan alternatieve beelden van carrières. Dit kan door het gesprek – dat reeds loopt – te voeren over ideaalbeelden van wetenschappers, voorbeeldrollen, variëteit in carrièrepaden en het vinden van een eigen manier van wetenschap bedrijven die past bij de ambities en het engagement van de jonge onderzoekers. Daarmee wordt bewustzijn aangaande de maatschappelijke betekenis van het onderzoek dat zij doen aangewakkerd. Kunnen zij een verbinding leggen tussen hun onderzoek en de maatschappelijke vragen van deze tijd?

De bestuurskundeopleidingen zijn verenigd in het *Disciplineoverleg Bestuurskunde* (DOB). Hoewel dat sinds jaar en dag bestaat en actief is, is het vrij onzichtbaar en weinig sturend, terwijl er grotere ontwikkelingen gaande zijn, die om verbindingen vragen. Denk aan de versterking van het SSH-domein, het domein van ‘social sciences & humanities’, de oprichting van de SSH Raad (als opvolger van het SSH Beraad), en de ontwikkeling van sectorplannen. Bij dat laatste heeft het DOB een vrij passieve rol gespeeld.

De bestuurskunde is op allerlei manieren aangehaakt bij praktijknetwerken die via associaties als de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging voor Gemeentesecretarissen (VGS) wijd vertakt zijn geraakt. Dat gebeurt via gerichte samenwerkingen, bijvoorbeeld via VB-partnerships en -activiteiten, en via gemeenschappelijke publicaties, zoals op *Platform O*. Toch blijven dit over het algemeen gescheiden werelden, en is het vaak lastig om maatschappelijke zorgen centraal te stellen. Bestuurskundigen zijn zichtbaar als het gaat om politiek-ambtelijke verhoudingen en leiderschap, maar als het om duurzaamheid of biodiversiteit gaat, of om maatschappelijke diversiteit, dan zijn ze niet of nauwelijks zichtbaar. Dan zitten ze bijvoorbeeld niet op de sofa bij de zogenaamde ‘Reuring!Cafés’ die de VOM al vele jaren in Den Haag organiseert.

#### *Planbureaus, raden en adviesbureaus*

In Nederland bestaan veel kennisknooppunten die op het grensvlak van wetenschap, beleid en samenleving opereren. Daarbij kun je denken aan planbureaus als het SCP of PBL, adviesraden als de WRR, de ROB, de RVenS, de Onderwijsraad, en de SER. Overigens blijkt uit ons boek dat de bestuurskundigen die bij of via deze planbureaus en raden werken, zich zowel nadrukkelijk verbinden met maatschappelijke issues, alsook meer vocaal aanwezig zijn. Enkele auteurs van het boek (in het bijzonder Mark Bovens, Paul ’t Hart, Katrien Termeer, Edith Hooge, Jet Bussemaker en Martijn van der Steen) zijn via de WRR, SER, ROB, Onderwijsraad en RVenS zichtbare spelers in de aanpak van migratie, klimaatadaptatie, duurzame

Marlies Honingh, Tom Overmans & Mirko Noordegraaf

landbouw, kansengelijkheid, houdbare zorg en de energietransitie. Die stemmen klinken over het algemeen luider door dan die van vele collega-bestuurskundigen.

Verder proberen (lokale) rekenkamers kennis en beleid te koppelen, en zijn dagelijks vele adviseurs actief in het kennis-gebaseerd versterken van de werking van beleid, bestuur, organisaties en netwerken. Al deze kennisknooppunten kunnen zich niet onttrekken aan de grotere maatschappelijke issues, en zij spelen daar al langere tijd nadrukkelijk op in. Dat doen ze elk op zichzelf, maar ook in nieuwe samenwerkingen en allianties, waarbij ze de krachten bundelen. Of door nieuwe medewerkers aan te trekken, met verschillende disciplinaire achtergronden en expertisegebieden, door gezamenlijk te programmeren en projecten te definiëren. En tot slot doen ze dat ook door slimmer in te spelen op de ritmiek van beleid en bestuur en ook door ‘politieker’ te worden, in de zin van directer agenderen, scenario’s schetsen, en steviger stelling te nemen.

Adviseurs koppelen hun adviespraktijk eveneens aan maatschappelijke trends en thema’s. We moeten daarbij wel oppassen dat het niet bij een gemakzuchtige nadruk op ‘opgaven’, ‘publieke waarde’ en ‘de bedoeling’ blijft. Opgavegericht werken en bijbehorende noties als een ‘responsieve overheid’ klinken mooi, maar betekenen maar weinig, vooral in een wereld vol onduidelijkheid, ambiguïteit en (waarden)strijd. Eigentijds adviseren betekent kritisch zijn over dat soort modieuze begrippen en vooral andere ervaringen inzetten, creativiteit aanjagen en handelende spelers – ‘actoren’ – nieuwe mogelijkheden geven om voorbij de status quo te komen. Daarbij mogen economische en juridische realiteiten en in het bijzonder de democratische rechtsstaat niet veronachtzaamd worden. Die zijn en blijven dwingend, ondanks alle roep om innovatie en transitie. Overigens maakt dat laatste duidelijk dat we de banden tussen de bestuurskunde en het recht niet mogen vergeten. Die zijn belangrijker dan ooit.

### *Universiteiten en hogescholen*

Een eerste inkopper is het loslaten van de ‘verkooppraat’ (bijvoorbeeld tijdens open dagen) dat wij als bestuurskundigen maatschappelijke problemen oplossen. Daarmee trekken we te snel een te grote en soms ook echt slecht zittende broek aan. In de opleidingen bestuurskunde en in de specialistische minors over ‘de governance van ...’ is het mogelijk en noodzakelijk om studenten voorbij een technocratische analytische, ‘cleane’ benadering te leren denken en handelen. Het gaat in aansluiting op het voorgaande om studenten kluwens van vragen te leren ontrafelen, maatschappelijke problemen vanuit meerdere perspectieven en onderliggende waardenkaders te leren doorgronden. Dit vraagt om het bespreken van waardenkaders, het expliciteren en bespreken van zogenaamde stille ideologieën en de verborgen macht die besloten ligt in processen, krachtenvelden en netwerken. Om dit te kunnen doen hebben we veldkennis nodig door samen te werken met collega’s uit andere disciplines en met expertise ten aanzien van beleidsterreinen en maatschappelijke vraagstukken. Zo leren studenten dat zij niet stil of volgend hoeven te zijn en dat er in gezamenlijkheid naar aanpakken gezocht kan en moet worden.

Naast deze inhoudelijke kant is er ook een spanningsvolle proceskant waarin macht, afhankelijkheid en veranderende spelregels aan de orde van de dag zijn. Studenten zullen hierop voorbereid moeten worden. Dat vraagt om eigentijdse vaardigheden, waarin het om meer gaat dan presenteren, debatteren en onderhandelen. Dat gaat veeleer om luisteren, creëren, innoveren, prototyping, normatief c.q. ethisch reflecteren, communiceren, vertalen en transities managen.

In onderzoeksprogramma's zal ruimte blijven bestaan voor vrij c.q. ongebonden onderzoek, maar in toenemende mate zal onderzoek starten vanuit maatschappelijke verbazing, zorgen, dan wel boosheid. Onderzoeksprogrammering kan zich niet onttrekken aan actueel maatschappelijk engagement, niet alleen omdat de buitenwereld dat vraagt, maar ook omdat bestuurswetenschappers zelf nieuw engagement aan de dag zullen leggen. Zij zijn immers ook 'gewoon' burgers in een veranderende samenleving. Multidisciplinariteit en transdisciplinariteit zijn vervolgens cruciaal voor moderne wetenschapsbeoefening. Zowel de verbinding met andere disciplines, gericht door grotere thema's, alsook de verbinding met partners in bredere ecosystemen zorgen ervoor dat rijke kennis gegeneerd én gebruikt kunnen worden.

#### *Interacties en (onverwachte) ontmoetingen*

Een laatste manier om verbindingen te maken is door maatschappelijke interacties aan te gaan en maatschappelijke rollen te vervullen die buiten de voornoemde (gebaande) paden gaan. Dat kan zijn via lidmaatschap van politieke partijen, adviesrollen in politieke partijen, lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan (zoals de Eerste Kamer), of toezichhoudende rollen, zoals in raden van toezicht c.q. raden van commissarissen. Dan kan bestuurskundige kennis meer direct worden gekoppeld aan besluitvorming, beleid en/of uitvoering.

Het kan verder maatschappelijke initiatieven betreffen, zoals burgerinitiatieven, 'grass roots' projecten, voedselbanken, of lokale verenigingen, zoals sportverenigingen. Tot slot kan het gaan om maatschappelijke interventies via (social) media, waarbij bestuurskundige noties en reflectie gericht worden ingezet om de analyse en aanpak van maatschappelijke issues te voeden. Bestuurskundigen kunnen dan toonzettend opereren, of het nu gaat om de bestrijding van armoede of het verder brengen van de energietransitie. De stemverheffing is dan direct maatschappelijk ingebed.

## 6. Conclusies

Bestuurskunde is '*still going strong*', maar kan ook te maken krijgen met de 'wet van de remmende voorsprong'. We kunnen niet gewoon doorgroeien, door-specialiseren, door-internationaliseren, en door-lokaliseren (impact). We moeten ook verder vermaatschappelijken. We moeten meer dan ooit dwingende maatschappelijke issues, echte en oprechte maatschappelijke zorgen, centraal stellen, beter begrijpen wat die issues zijn en hoe ze er zijn, en beter bijdragen aan de aanpak daarvan. Dat vraagt om meer verbindende vermogens binnen en rond het vakgebied, zowel indi-

Marlies Honingh, Tom Overmans & Mirko Noordegraaf

vidueel en institutioneel. Het gaat niet langer om kritische distantie en een ‘*cleane*’ analyse van actoren en processen. Er staat meer op het spel. Het gaat om vraagstukken die de wereld, Europa, ons land, onze democratie, onze vrienden, families, kinderen, dieren en de natuur raken.

Dat vraagt om meer actieve en soms activistische bestuurskundigen die al onderzoekend en analyserend vraagstukken bevragen, bestuurlijke aanpakken mede aansturen, en evaluerend stilstaan bij de effecten, ook van hun eigen handelen. Al verbindend zullen bestuurskundigen hun stem moeten verheffen, te midden van de meerstemmigheid die met de aanpak van maatschappelijke issues gepaard gaat. Die stem voegt veel toe, zeker als dat goed toegerust, welbewust en gericht gebeurt.

## Literatuur

- Belabas, W., & 't Hart, P. (2022). Je bent wat je teweegbrengt. *Bestuurskunde*, 31(2), 54-66.
- Engbers, M. (2021). *Onder commissarissen: Hoe het ongezegde in de boardroom de besluitvorming beïnvloedt*. Business Contact.
- Ghorashi, H., Boersma, K., & Azarhoosh, F. (2023). Tussen-denken en inclusief besturen rond armoede. In T. Overmans, M. Honingh, & M. Noordegraaf (Red.), *Maatschappelijke bestuurskunde: Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken* (pp. 97-112). Boom bestuurskunde.
- Honingh, M. (2022). Opnieuw leren twisten: Over het gebrek aan debat in het onderwijs. In R. Tinnevelt & F. van den Heuvel (Red.), *Polarisatie en perspectief: Laveren tussen lastige vraagstukken en lange tenen* (pp. 153-173). Eburon.
- KNAW. (2018). *Maatschappelijke impact in kaart*. Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Koppenjan, J. (2022). *Van alles is weer waardeloos: Ook de bestuurskunde?* Afscheidsrede, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9(3), 247-264.
- Moynihhan, D. P. (2022). How can scholars help to embed institutions of public-sector change? (Or things I wish I'd known when I was a grad student). *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(4), 276-287.
- Noordegraaf, M. (2022). Maatschappelijke impact maken?! *Bestuurskunde*, 31(2), 67-75.
- Overmans, T., Honingh, M., & Noordegraaf, M. (Red.). (2023). *Maatschappelijke bestuurskunde: Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken*. Boom bestuurskunde.
- Putters, K. (2022). *Lezing bij afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau*. 30 mei.
- Schulz, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M., Van der Steen, M., & Bressers, D. (2017). *Volhouden en doorgaan: Escalatie van commitment in het openbaar bestuur*. Den Haag: NSOB.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2022). *Mensbeelden bij beleid: Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stevenson, L., & Honingh, M. (2023). Meten doet vergeten? De gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs. In S. André, T. Reeskens, & B. Völker (Red.), *De sociologie en de pandemie: Inzichten en vooruitblik na twee jaar coronacrisis* (pp. 130-140). Open Press Tilburg University.

Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Prometheus.