

# **Tussen Distantie en Betrokkenheid**

## **Een Bericht aan de Toveraarsleerlingen**

### **Rede**

**uitgesproken ter gelegenheid van het afscheid als  
Hoogleraar Bestuurskunde  
aan de Erasmus Universiteit Rotterdam  
op 28 september 2007**

**door**

**Arthur Ringeling**



**Eburon Delft**  
**2007**

ISBN 978 90 5972 222 4

Uitgeverij Eburon  
Postbus 2867  
2601 CW Delft  
tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888  
info@eburon.nl / www.eburon.nl

Omslagontwerp: Buro Blikveld, Delft

© 2007 Arthur Ringeling. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

# TUSSEN DISTANTIE EN BETROKKENHEID <sup>1</sup>

## Een bericht aan de tovenaarsleerlingen

### Een vraag

Er zijn ervaringen die je niet gauw vergeet. Ik noem u er één. Joop Koppenjan en ik hadden zo ons best gedaan in ons onderzoek in het kader van de parlementaire enquête naar de tragikomedie van het Nederlandse paspoort.<sup>2</sup> We schreven een afstandelijke en kritische analyse van wat er was misgegaan in het proces van vervanging van wat destijds “het zwarte vod” werd genoemd. We probeerden ook een verklaring te geven waarom het mis was gegaan. Het was de eerste keer dat wij de concepten pluraliteit van waarden en departementale organisatie met elkaar verbonden. In 't Veld besprak onze bijdrage in Binnenlands Bestuur.<sup>3</sup> Hij vond onze analyse mooi en roemde de nadruk die wij legden op de pluriformiteit van de publieke organisatie. Maar waarom wij bij onze aanbevelingen terugvielen op het instrumentele denken waarmee wij in de bladzijden daarvoor korte metten hadden gemaakt, dat ontging hem. Onze aanbevelingen gingen weer uit van het rationele één-actormodel en niet van de verscheidenheid van het openbaar bestuur.

Zo'n ervaring geeft te denken. Over advisering, over de plaats die advisering in de bestuurskunde inneemt, over de in's en out's ervan. Zij leidt tot een aantal vragen. Hoe adviseren wij in de bestuurskunde? Of zijn bestuurskundigen soms beter in analyseren, in bekritisieren dan in adviseren van het openbaar bestuur? Hoe ingewikkeld is de stap van theorie naar de praktijk? Wat weten wij in dit vak van ontwerpen? Ontwerpen van beleid, van organisaties, van bestuurlijke structuren, van instituties? Als wij zeggen dat de bestuurskunde toepassingsgericht wil zijn, wat betekent dat dan en welke consequenties heeft dit? Dat zijn vragen die mij vanmiddag bezighouden.

Hebben wij ook redenen om de vraag naar onze advisering te stellen? Het antwoord kan verwijzen naar het beperkte succes daarvan. Er zijn bijvoorbeeld bestuurskundige onderzoeken die de beperkingen van de gemeentelijke herindeling duidelijk maken. Maar het beleid is alleen maar versterkt voortgezet. Het succes van een mislukt beleid, noemde Denters het.<sup>4</sup> Suc-

cesvol waren de bestuurskundigen dus niet in de verandering van het beleid. Over grootschalige investeringsprojecten is voortdurend gepubliceerd. Maar het lijkt er in de praktijk net op alsof fouten voortdurend worden herhaald.<sup>5</sup> Daar zouden we ons iets van aan kunnen trekken. Misschien staat de advisering haaks op waar praktijkmensen op letten. Adviseren is namelijk een vak. Het moet geleerd worden. De kennis moet er voor opgebouwd worden. Het kan niet zo zijn dat iedereen maar wat doet. Is het ook mogelijk een methodologie te ontwikkelen? Kunnen we in dat opzicht iets leren van andere disciplines?

De bestuurskunde heeft een eigenschap die in dit verband van grote betekenis is. Het vak vormt niet alleen een academische discipline, het heeft ook een relatie met de praktijk van het openbaar bestuur. De grote winst van de laatste decennia lijkt mij dat het besef sterker is geworden dat wij twee heren te dienen hebben. Dat we wetenschappelijk aan de maat moeten zijn en zinvolle dingen tegen de praktijk moeten zeggen. Er is sprake van een dubbele verplichting. Juist die combinatie is de grote uitdaging, hoe moeilijk beide opdrachten afzonderlijk ook zijn. Daarom ook is het zinvol ons af te vragen hoe de bestuurskunde zich kan versterken aan de kant van de advisering, steviger kan worden in de onderbouwing van zijn adviezen en kan verdiepen in het ontwerpprobleem. Als gevolg daarvan bevat deze rede ook twee verhalen, een gericht naar de collega's die zich met de academische beoefening van het vak bezighouden en een dat zich richt tot degenen die actief zijn in het openbaar bestuur.

## **Wetenschap en praktijk<sup>6</sup>**

In de sociale wetenschappen, zegt Elias, bestaat altijd een strijd tussen wetenschappelijke inzichten enerzijds en opvattingen, emoties en wilsuitingen anderzijds.<sup>7</sup> Vooral de natuurwetenschappen hebben ons distantie geleerd. En die distantie is voor wetenschapsbeoefenaren steeds het uitgangspunt geweest bij hun vakbeoefening. Tussen de wetenschappen bestaan aanzienlijke verschillen in de mate van betrokkenheid bij het bestudeerde object. Die gradaties hebben met het object van studie te maken, met de wetenschappelijke traditie, maar ook met de voorkeuren van de onderzoeker.

Ook binnen een bepaalde discipline bestaan een hoop kleuren en smaken. De bestuurskunde is daar een voorbeeld van. De toepassingsgerichtheid wordt door de vakgenoten niet in dezelfde mate gedeeld.<sup>8</sup> In de relatie tussen bestuurskunde en bestuurskundigen en de praktijk van het openbaar bestuur zijn verschillende, soms wat extreme posities ingenomen. Grofweg

zijn er vier te onderscheiden. Ik typeer ze kort door ze te plaatsen op een continuüm van distantie en betrokkenheid. Ik noem ze:

- 'L'art pour l'art'
- 'Speaking truth to power'
- 'Souffleur van de macht'
- 'U vraagt, wij draaien'.

### *L'art pour l'art'*

Een eerste positie is om verre van de macht te blijven en het doen van onderzoek in opdracht van bestuurders of ambtelijke organisaties als een potentiële bedreiging van de wetenschappelijke reinheid te beschouwen. Köbben is daarvan een goed voorbeeld<sup>9</sup>. De vrijheid van de wetenschap wordt bedreigd. Voortdurend, zo luidt zijn inzicht, worden wetenschapsbeoefenaren door hun opdrachtgevers gedwongen hun onderzoek en de resultaten daarvan te buigen in die richting die de opdrachtgever goed uitkomt. Wie betaalt, bepaalt, concludeert ook Van den Anker.<sup>10</sup> Het devies luidt: afstand houden van de praktijk.

Deze stellingname leidde in de jaren zeventig tot een discussie onder politicologen. Jonge revolutionairen als Abraham de Swaan verweten de empirisch georiënteerde neo-positivisten '...fiddling while Rome burns'. Ik vermeld het als herinnering, niet als verwijt. Erachter zat de opvatting dat de politicologie, net als andere sociale wetenschappen, een bijdrage moest leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Gangbaar was die opvatting in die periode allesbehalve. En wie de geschiedenis van de discipline een beetje kent, weet dat praktijkgerichtheid onder politicologen nooit een erg populaire positie is geweest. Die terughoudendheid heeft de ontwikkeling van de bestuurskunde gestimuleerd.<sup>11</sup>

### *'Speaking truth to power'*

Bij de tweede opstelling is de bereidwilligheid om dienstbaar te zijn er wel. Maar het is duidelijk dat de wijsheid zich aan de kant van de wetenschapsbeoefenaren bevindt. De praktijk wil daar iets van leren, sterker nog, zou er iets van moeten leren. 'Speaking truth to power', luidt het gevleugelde woord van Wildavsky.<sup>12</sup> Het gaat over waarheid, en het is duidelijk dat de wetenschap weet wat waarheid is. Er bestaat kennis waar de praktijk een beroep op kan en, als zij verstandig is, moet doen.

Pollitt volgt deze lijn.<sup>13</sup> Hij onderscheidt verschillende soorten kennis waarover wetenschapsbeoefenaren potentieel beschikken en waar de bestuurspraktijk mogelijk behoefte aan heeft. Daarbij denkt hij aan advies op basis van empirische inzichten, aan advies over de wijze van besluitvorming, en aan advies over hoe gegevens verzameld kunnen worden. Deze vormen kunnen, volgens deze auteur, als vrij traditionele adviesfuncties worden beschouwd. Maar ook meer uitdagende en vaak speculatieve soorten kennis kunnen nuttig voor de praktijk zijn: agendering van toekomstige vraagstukken, begripsverheldering en onderzoek van de veronderstellingen van beleid. Het uitgangspunt is hetzelfde als bij Wildavsky: de wetenschap heeft kennis in huis waar de praktijk behoefte aan heeft. Daar valt, zoals we nog zullen zien, een vraagteken bij te zetten.

### *‘Souffleur van de macht’*

Een derde attitude gaat nog een stap verder. Zij kan worden aangeduid als het souffleren van de macht.<sup>14</sup> Degenen die deze positie innemen, gaan dag in, dag uit om met politieke en bestuurlijke leiders. Soms zijn zij zelf een onderdeel van de heersende elite geworden. De advisering is meer dan simpele broodwinning, het is een ‘way of live’. Zij worden net zo afhankelijk van de macht als hun bestuurlijke bazen. De souffleur kan een heel nuttige rol als adviseur vervullen en bijdragen leveren aan de verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur. Maar hij of zij kan ook de intrigant bij uitstek vormen. Veel van dat werk gebeurt namelijk in de sfeer van vertrouwelijkheid, ook als vakgenoten van ons dat doen. Het is vaak weinig zichtbaar. Over hoe dat souffleren in zijn werk gaat is wel wat bekend, maar het is relatief weinig.<sup>15</sup> De souffleur bevindt zich in de schermen van het toneel, achter het gordijn van de publiciteit. Het beeld van deze souffleurs kan mooi of minder mooi zijn: van sir Douglas Wash tot Raspoetin (of moeten we tegenwoordig zeggen: Karl Rove). En hoe de adviseur het doet, blijft vaak een raadsel. Verantwoording, in welk forum dan ook, is er zelden bij.<sup>16</sup>

### *‘U vraagt, wij draaien’*

De vierde positie kent als motto: u vraagt wij draaien. En dat is ook wat sommige onderzoekers en adviseurs doen. De opdrachtgever moet bediend worden. En dus scheppen onderzoekers er een eer in om dat zo goed mogelijk te doen. De positie is heel verdedigbaar, maar kent een risico van perversiteit. Namelijk, dat niet ‘speaking truth to power’ de norm is, maar vertellen wat de heersers willen horen. We hebben natuurlijk ook de categorieën paraat aan wie deze attitude wordt toegeschreven:

de adviesbureaus, de consultants, en al die anderen die advisering voor hun brood doen. Dat de praktijk niet altijd aan dat vooroordeel voldoet, dat ook deze actoren zich niet alles kunnen veroorloven, dat binnen die wereld soms een normenstel bestaat, daar wordt gemakshalve maar even aan voorbij gegaan. En er is een vraag die te vaak achterwege wordt gelaten, namelijk in hoeverre deze typering ook geldt voor ambtelijke beleidsadviseurs. Bestuurskundigen in de praktijk, bijvoorbeeld.

## **Dienstbaarheid, maar onder voorwaarden**

Interessant is de felheid waarmee de verschillende posities worden bestreden. Vaak door vergroving en karikaturisering, door het oproepen van sentimenten. Want wie zou de ivoren toren, het 'art pour l'art' en het 'fiddling while Rome burns' willen bepleiten? De metaforen vliegen je om de oren en maken ook onmiddellijk het standpunt duidelijk. Wie schone handen wil houden, kan bijna altijd op instemming rekenen. Want niemand pleit voor vuile handen. Wel overigens voor 'met de poten in de modder'. Op dus naar de volgende metafoor. Wij voeren, anders gezegd, een discussie met beelden die een grote mate van slijtage vertonen. Natuurlijk hoeft dit niet. Er zijn minder extreme posities mogelijk. En daarmee mogelijk ook meer realistische.

Respectabel is bijvoorbeeld het standpunt van degenen die pleiten voor een koele, afstandelijke houding ten opzichte van het openbaar bestuur.<sup>17</sup> Ik zie er even van af dat ook dat standpunt met grote hartstocht kan worden ingenomen. Het pleidooi is de moeite waard, omdat de keizer niet alleen soms geen, maar ook heel gevaarlijke kleren aan kan hebben. Mijn aarzeling is of als een onderzoeker deze houding inneemt, de uitwerking van zijn activiteiten datzelfde koele afstandelijke karakter zal hebben. Wij zijn maar in beperkte mate heer en meester over de gevolgen die onze activiteiten oproepen, hoe graag we dat mogelijk ook zouden willen. Die effecten treden voor het grootste deel buiten ons om op. Wij worden instemmend als bron aangehaald of er worden ons verwijten gemaakt over zaken waar wij part noch deel aan hebben.

Ik geef twee recente voorbeelden. Dorien Pessers schrijft in een artikel in de NRC dat bestuurskundigen de invoering van het New Public Management hebben gestimuleerd.<sup>18</sup> Dat lijkt een nauwelijks te verdedigen inzicht. De meeste van ons behoorden juist tot de felste critici van deze wijze van werken in het openbaar bestuur. Maar ondertussen wordt de verbinding, of we het nu willen of niet, gelegd. En recenter krijgen bestuurskundigen van de secretaris-generaal van het ministerie van OCW het verwijt dat zij niet thuis geven nu de organisatie van de centrale overheid

onder druk staat. In het ene geval krijgen we het verwijt dat we verkeerde adviezen geven, in het tweede geval dat wij advisering achterwege laten. Maar in beide gevallen worden bestuurskundigen met problemen in verband gebracht waar zij part noch deel aan hebben.

De afstandelijke houding lijkt een beheersing van de omgeving te veronderstellen die er niet is. De omgeving bemoeit zich met ons, heeft het over ons, vindt wat van ons, of we het willen of niet. In dit vak is het moeilijk, zo niet onmogelijk om buitenstaander te zijn en te blijven. Door studie, onderzoek, denken, schrijven en adviseren ben je onderdeel van het materiële object van studie geworden of word je door anderen als zodanig beschouwd.

Peter Bogason onderscheidde eens twee manieren van wetenschapsbeoefening die hij aanduidde als respectievelijk 'mode one' en 'mode two'.<sup>19</sup> In mode one staat de academische interesse voorop, wordt getracht disciplinair onderzoek te doen binnen een goed gedefinieerd paradigma. Het denken is deductief van aard en de resultaten zijn bedoeld om tijdloos te zijn. Als het even kan, worden er wetten geformuleerd, of in ieder geval theoretische principes. De nadruk ligt op de correcte analyse. Prescriptie en toepassing zijn niet aan de orde.

Mode two betreft toegepaste en contextuele kennis, interdisciplinair van aard. Het onderzoeksproces is interactief. Er bestaat geen hiërarchie tussen hen die de kennis hebben en hen die dat niet hebben. Het hele actierepertoire wordt uit de kast gehaald voor de oplossing van problemen die in de praktijk van het openbaar bestuur spelen. Het product is reflexief van aard, pragmatisch en geeft uitdrukking aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderzoeker. Hij heeft intensieve relaties met onderdelen van de publieke sector, is betrokken, maar houdt tegelijkertijd een zekere afstand.

De bestuurskunde wordt veel meer gekenmerkt door mode two dan door mode one. De bestuurlijke wereld verandert onder invloed van de inzichten die we ontwikkelen, de onderzoeksresultaten waartoe we komen. Wij zijn verbonden met een veranderende openbaar bestuur. Mode two behoort ook de werkwijze van de bestuurskunde te zijn. Het vak is ontwikkeld om het openbaar bestuur te verbeteren. In de praktijk zijn ook veel van onze inspanningen daarop gericht. En bovendien: de ons omringende disciplines hebben nauwelijks enige wet opgeleverd met ook maar een minimum aan voorspellende kracht.<sup>20</sup> In het waarderingskader van mode one, en dus niet het mijne, zijn het gemankeerde wetenschappen.



Natuurlijk versimpelt een dergelijk onderscheid.<sup>21</sup> Maar Bogason treft de spanning zoals hij in en vooral rond de bestuurskunde zich heeft ontwikkeld wel in de kern. In welke mate wil de beoefenaar van dit vak toepassingsgericht zijn, zeggingskracht voor de bestuurspraktijk hebben, bijdragen leveren aan verbetering van de publieke sector? Bestuurskunde moge dan niet de organisatieler van de overheid zijn, bestuurskundigen vervullen in veel omstandigheden wel een vergelijkbare rol als organisatieadviseurs. Zij onderzoeken niet alleen voor hun eigen plezier, zij diagnosticeren en geven adviezen.

Het uitgangspunt dat je in dit vak geen buitenstaander kunt zijn, heeft een reeks van implicaties. Niet de geringste is dat bestuurskundigen verantwoordelijk zijn voor wat zij, bedoeld of onbedoeld, veroorzaken. Het gaat niet aan om de schouders op te halen over de gevolgen van academische werkzaamheden.<sup>22</sup> Als onderzoekers zich druk maken over het uitblijven van gevolgen van hun inspanningen, en de sociale wetenschappen kent een uitgebreide literatuur over de kloof tussen onderzoek en beleid,<sup>23</sup> dan geldt ook het omgekeerde, namelijk dat zij zich bekommeren over de gevolgen van hun inspanningen.

De tweede implicatie is dat we bewust aandacht moeten besteden aan een belangrijk kenmerk van dit vak. Wij noemen dat kenmerk toepassingsgerichtheid. Praktijkgerichtheid, het bestuderen van vraagstukken die zich in de praktijk van het openbaar bestuur voordoen, alleen is onvoldoende. Tevens zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag of verbeteringen mogelijk zijn en hoe die verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Toepassingsgerichtheid betekent twee dingen: zeggingskracht en het leveren van bijdragen aan verbetering van organisatie en beleid. In die dubbele betekenis is de bestuurskunde dienstbaar aan het openbaar bestuur.

Een derde implicatie is dat veel zorg moet worden besteed aan de wijze waarop bestuurskundigen zich op het publieke domein bewegen. Opnieuw leren wij wat dat aangaat van Elias. Het gaat niet aan, stelt hij, ons het natuurwetenschappelijke normenstelsel op te laten drukken.<sup>24</sup> Onderzoekers nemen in de sociale werkelijkheid een andere positie in dan hun natuurwetenschappelijke collega's. Zij maken deel uit van netwerken en sociale configuraties. Zij identificeren zich met delen daarvan en worden door anderen geïdentificeerd. Deelname en betrokkenheid zijn noodzakelijk om de problemen te begrijpen die opgelost moeten worden. Daarom is het eigenlijk verbazingwekkend dat nooit de omgekeerde vraag wordt gesteld: welke van de natuurwetenschappelijke methoden is opgewassen tegen de taak die de sociale wetenschappen hebben.<sup>25</sup> De methoden die wij gebruiken zullen grotere diversiteit moeten kennen dan de natuurwetenschappelijke. Zij zullen namelijk rekening moeten houden met de ver-

schillende posities die bestuurskundigen in relatie tot hun object kunnen innemen.

De conclusie moet luiden dat de dimensie van distantie en betrokkenheid niet zo voluntaristisch blijkt als we misschien zouden willen. Als bestuurskundigen zich tot het doen van onderzoek willen beperken, dan is dat hun keus. Zolang ze maar niet geloven dat zij daarmee schone handen houden. Wij zijn medespeler of we het willen of niet, als gevolg van de bedoelde of onbedoelde effecten van ons werk. Maar dat is iets anders dan te zeggen: het overkomt je. In beginsel moet je er ook iets aan doen en kunnen doen.

Het is de vraag hoe aan de dienstbaarheid inhoud en vorm kan worden gegeven. Advisering vraagt, zegt Pollitt terecht, om wat hij wat speels noemt, 'rules of engagement'.<sup>26</sup> Waar het om gaat, is om die condities, regels zo u wilt, te formuleren. Voor een deel hebben die condities te maken met wat de bestuurskunde kan leveren, de ontwikkeling van kennis en van de aard van de bestuurskundige bijdragen. Voor een ander deel hebben die condities betrekking op de relaties met andere actoren, opdrachtgevers, politici, ambtenaren. Iets anders geformuleerd, het gaat om een kennisprobleem en een relatieprobleem. Laten we met het eerste beginnen, het kennisprobleem. Want de bestuurskunde is rijker aan kennis over dit onderwerp dan we soms geneigd zijn aan te nemen. En is in de veertig jaar dat ik het vak heb mogen volgen, ook aanzienlijk rijker geworden.

## **Het kennisprobleem**

Lasswell verbond aan de beleidswetenschap drie kenmerken: probleemgerichtheid, contextualiteit en normativiteit.<sup>27</sup> Probleemgerichtheid is in zijn ogen vooral een intellectuele inspanning. Een kwestie van puzzelen, zouden we kunnen zeggen. Wat de contextualiteit betreft, zijn er volgens Lasswell twee soorten standaarden nodig. In de eerste plaats standaarden waar het de inhoud betreft. Het gaat niet om universeel geldige oplossingen, maar oplossingen die passen in een bepaalde maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. In de tweede plaats standaarden waar het het proces aangaat. Beleidsprocessen en procesmanagement werden in dit verband centrale concepten. Met normativiteit verwijst Lasswell naar de waardege ladenheid van overheidsbeleid. Voor de beoefenaar van de beleidswetenschap houdt dat in dat hij zich niet met zijn object kan bezighouden zonder zich met die normativiteit te verstaan. Deze drie eigenschappen zien wij in de ontwikkeling van de bestuurskunde terug, in onderscheiden mate en in verschillende perioden.

## *Probleemgerichtheid*

Aan Kuypers komt de verdienste toe als een van de eersten te lande zich met de vraag te hebben beziggehouden hoe beleid moest worden ontworpen.<sup>28</sup> Zijn gedachten stonden aan de basis van de ontwikkeling van beleidstheorieën en de rol van onderzoek bij het ontwerpen van beleid waar, even verdienstelijk, in het Twentse paradigma grote aandacht aan is besteed. Waar leidde dat toe? Bij Hoogerwerf tot een rationeel beleidsontwerp in acht stappen.<sup>29</sup> Stuk voor stuk zijn die stappen het gevolg van belangrijke vragen die bij beleidsontwikkeling kunnen worden gesteld. De ontwikkeling van een beleidstheorie of beter handelingstheorie waarin doeleinden, tussendoelen, subdoelen, instrumenten en tijdstippen met elkaar worden verbonden. Want probleemgerichtheid is vooral het domein van de rationeel-instrumenteel denkers. Op dit terrein is mooi werk verricht, al lijken sommige thema's alweer bijna in de vergetelheid te zijn geraakt. Strategisch denken en aandacht voor strategieformulering behoren daartoe. Planning en forecasting lijken van de agenda van bestuurskundigen te zijn verdwenen. En dat is raar. Want tegelijkertijd ontwikkelen overheden het ene na het andere beleidsprogramma en ontstaan er nieuwe planbureaus.

De probleemgerichtheid levert een reeks van puzzels op. Eén ervan was dat doeleinden minder betekenis hadden dan werd aangenomen. Er stond niet wat er stond, ze hadden voor verschillende deelnemers verschillende betekenissen en zij bleken hoogst veranderlijk.<sup>30</sup> Handelen blijkt bovendien niet alleen een kwestie van doeleinden en middelen. Daarmee zouden de doeleinden immers ook moreel de middelen rechtvaardigen.<sup>31</sup> En steeds duidelijker werd het tijdelijke karakter van beleid. Met wisselende deelnemers en evenzeer wisselende opvattingen. We kregen oog voor het tijdelijke karakter van problemen en oplossingen. Beleidsontwikkeling kent een hoge graad van complexiteit.<sup>32</sup>

Verder was er het probleem van het probleem.<sup>33</sup> Problemen bleken geen gegeven, net zo min als oplossingen. Er was sprake van oplosbare, maar ook van moeilijk oplosbare en zelfs van niet oplosbare vraagstukken. 'Wicked problems' werden de laatste genoemd.<sup>34</sup> De vraag is of het niet minstens zo verstandig is om over 'wicked environments' te gaan spreken. Complexe beleidsituaties, complexe netwerken, complexe organisatorische omstandigheden, wat u maar wilt. De term 'wicked problem' verwijst naar het instrumentalistische denken waarin voor elk probleem toch uiteindelijk wel door intellectuele inspanning een oplossing zal worden gevonden. Kan de wetenschap die oplossing niet leveren dan doet de politiek het wel. Door de vervanging van het begrip ligt het accent meer op de situatie, zijn we van de enkelvoudige actor af en is de oplossing van een

probleem niet langer een zekerheid. Een oplossing kan lang op zich laten wachten, zoals Teisman ons duidelijk heeft gemaakt.<sup>35</sup>

De instrumentele denkers gaan er terecht van uit dat de inhoud telt. Dus werken zij aan een zo gefundeerd mogelijk advies. Dat advies berust op wetenschappelijke studie en kan dus niet in de wind worden geslagen. De aanhangers van deze werkwijze zijn teleurgesteld wanneer hun betrouwbare en doordachte inzichten niet worden gebruikt. Al snel geldt de veronderstelling van een gebrek aan niveau. Niet aan de kant van de gever van het advies, maar aan de kant van de ontvanger.

De vraag is of wij daarmee niet in de val lopen dat, zoals Torgerson het uitdrukt, kennis de plaats van de politiek inneemt.<sup>36</sup> De politiek zou zich daarmee in een vergelijkbare positie bevinden als de religie: naarmate de wetenschap voortschrijdt, wordt zij uitgedreven. Van Strien noemt dat de wetenschappelijke disciplineren van de praktijk.<sup>37</sup> Een voorbeeld vormen de uitspraken van de directeur van het Centraal Planbureau. Tot de vaderlandse folklore behoort dat politieke partijen hun verkiezingsprogramma voorleggen aan een bureau dat er bij zijn voorspellingen gemiddeld zo'n honderd procent naast zit. Gevraagd naar het resultaat in 2006 dat weinig onderlinge verschillen tussen de partijen vertoonde, merkt de directeur van het bureau op: "Ja, wij hebben ze goed gedisciplineerd".<sup>38</sup> De wetenschap zet de toon, de politiek heeft zich ernaar te gedragen. Het is de houding van de instrumentele denkers. Het uiteindelijke resultaat is dat de wetenschap de politiek beheerst.<sup>39</sup> Dat is het gevaar van instrumentalistische tovenaarsleerlingen.

### *Contextualiteit*

Een tweede aspect betreft de politiek-bestuurlijke omgeving. Daarin staat niet kennisvorming maar machtsvorming centraal. Het gaat niet alleen over puzzelen, maar ook over poweren, schreef Hemerijck.<sup>40</sup> De adviseur gaat op zoek naar hoe de verhoudingen in het netwerk liggen, waar mogelijkheden voor dealen en wheelen zijn. Compromissen zijn geen vieze verschijnselen. Het gaat niet om gelijk hebben, maar om gelijk of een beetje gelijk krijgen. Het is het domein van de politieke adviseurs, de raadgevers, de spindoctors. Politieke en bestuurlijke leiders hebben altijd veel behoefte aan advies gehad. De literatuur over politiek-ambtelijke verhoudingen staat er vol over. En er zijn jaren afleveringen van "Yes minister" mee gevuld.

Drie soorten contextualiteit laten zich onderscheiden, de contextualiteit van de rol, de contextualiteit van het probleem en de contextualiteit van

het handelen. Wat de eerste vorm aangaat, behoort het werk van Meltsner tot de weinige studies die de rol van adviseurs in de publieke sector belichten.<sup>41</sup> Hij onderscheidt verschillende typen beleidsadviseurs, meer instrumentele, meer politieke en adviseurs die en inhoudelijk goed zijn en aandacht en gevoel hebben voor de politiek-bestuurlijke omgeving waarin zij werken. Want de instrumentele insteek van ‘u vraagt, wij draaien een zo goed mogelijk onderzoek’ blijkt niet de meest waardevolle. De adviseur die de karaktertrekken van een politiek dier heeft, is al evenmin een goede adviseur.

Evenmin is de keuze van de adviseurs een toevallige. Het is niet vanzelfsprekend dat je als adviseur gevraagd wordt, merkt Meltsner terecht op.<sup>42</sup> Adviseurs komen voort uit een selectieproces. Al gauw gaat de aandacht uit naar de politieke kleur en evenwichtige samenstelling zoals dat in het jargon heet, vooral in een periode dat zwaar op het politieke primaat wordt getamboereerd. Een meer algemene formulering is mogelijk. Naast inhoudelijke kennis moeten adviseurs ook inzicht in verhoudingen en vertrouwen meebrengen.

De contextualiteit van het probleem doet ons afraken van het instrumentele doel-middel-denken. De aandacht verschuift naar netwerken en naar de inrichting van processen. Op dat onderwerp hebben vele vakgenoten zich met verve gestort. Er is veel mooi werk op dit terrein: procesmanagement, interactieve beleidsvorming, ‘institutional design’.<sup>43</sup> Naast empirische zijn er ook meer prescriptieve studies waarin methodieken voor procesmanagement en interactief ontwerpen worden ontwikkeld.<sup>44</sup>

Onderzoek van beleidsvormingsprocessen in de praktijk heeft ook inzichten over de aard van de kennis die gebruikt wordt opgeleverd. De praktijk omvat meer dan toegepaste wetenschap, zegt Van Strien terecht.<sup>45</sup> Schön wijst, bijvoorbeeld, op de ‘tacit knowledge’ die praktijkmensen hebben:

“Competent practitioners usually know more than they can say”.<sup>46</sup>

De laatste jaren komt er daarnaast aandacht voor wat genoemd wordt ‘local knowledge’. De aandacht verbreedt zich van: ‘zo doen wij dat’ naar: ‘zo doen wij dat hier’.<sup>47</sup> Door bepaalde handelingen te verrichten, worden ze begrepen. Maar de betekenis van handelingen en concepten is heel specifiek, in een bepaalde setting. Dat is de contextualiteit van het handelen. Het zijn vormen van kennis waar in de bestuurskunde te weinig rekening mee is gehouden. Zij zijn onvoldoende onderzocht, niet bijeengebracht en al helemaal niet verbonden met kennis die op andere wijze in de wetenschap wordt vergaard. We maken te vaak het onderscheid tussen theoretische kennis en praktijkkennis. En laten het daar dan bij.

Er zijn ook risico's verbonden aan de nadruk op contextualiteit. Zij kan verworden in een door Machiavelli overheerste wereld, een wereld waarin het uitsluitend van belang is om de macht te behouden. Daarmee zadelen een tweede type tovenaarsleerlingen ons op. Dit type tovenaarsleerling onderschat de inhoudelijkheid van wat hij doet. Hij denkt dat procesmatig bezig zijn geen inhoudelijke keuzen en inhoudelijke gevolgen met zich meebrengt. Bij de inrichting van processen gaat het niet zonder inhoudelijkheid. Dat was iets waar Schein al op wees.<sup>48</sup> Maar in de praktijk van alle dag is dat inzicht al snel verloren gegaan. Die processen bleken bovendien niet waardenneutraal. De procesadvisering mag meer en meer een doelzoekend karakter hebben gekregen, daarmee is de inhoudelijkheid van het proces niet van tafel verdwenen.

Bestuurskundigen zijn ook in tal van reorganisatieprocessen betrokken geweest of hebben daarover adviezen uitgebracht. Denk aan de regiovorming, aan de gedachte van de mini-provincies, aan gemeentelijke herindeling of juist het tegenhouden daarvan. Denk ook aan Van Braam in de commissie Van Veen over departementale verkaveling en de betrokkenheid van anderen bij de vorming van zelfstandige bestuursorganen. Altijd weer is het een beetje een raadsel hoe onze vakgenoten dat deden. Op basis waarvan kwamen zij tot hun adviezen en welke methodologie hanteerden zij daarbij? Wat is hun bijdrage aan die adviezen geweest en wat is het vak er beter van geworden? Die vragen kwamen weinig aan bod en dat is te betreuren. Er mag toch wel enige verantwoording worden afgelegd over de interventies die onder de bestuurskundige vlag geschieden.<sup>49</sup>

### *Normativiteit*

Veel studies over politiek-ambtelijke relaties waren sterk empirisch van karakter. Bovendien werd een dubbele reductie uitgevoerd. Politici kwamen te staan voor politiek. En die politici waren vooral bezig met het verkrijgen en het behouden van macht. Er was nauwelijks aandacht voor de normatieve zijde van het werk van beleidsmakers. Dominant was een cynische kijk op de politiek-bestuurlijke wereld die nauw aansloot bij gangbare vooroordelen over de drijfveren van politici en ambtenaren.<sup>50</sup>

In de zeventiger jaren ontstond een hernieuwde belangstelling voor de politieke filosofie, een specialisatie die na de empirische zondvloed op sterven na dood leek. Wat de moderne politiek filosofen onder woorden brachten, had ondanks alle verschillen in opvatting sterk het karakter van ontwerpen. Rawls en Nozick maakten constructies voor maatschappelijke verhoudingen, Habermas stelde communicatieprocessen in het publieke domein centraal.<sup>51</sup> Paul Frissen doet het af als een poging om het grote

verhaal te herschrijven.<sup>52</sup> Maar het is ook mogelijk er op een andere wijze tegenaan te kijken. Want overheidsbeleid gaat over normatieve vraagstukken. Daarin overheerst wat In 't Veld noemt, de politieke normatiek.<sup>53</sup>

Het neo-positivisme was namelijk lang een hinderlijk blok aan het been geweest. Het leidde ertoe dat waarden niet de plaats konden krijgen die zij in ons denken verdienen. Het 'Scientific Value Relativism' was ongeveer het uiterste dat mogelijk was.<sup>54</sup> De instrumentele denkers voelden zich thuis in het idee dat op basis van gegeven waarden kon worden ontworpen. Normativiteit was iets waar het liefst met een grote boog omheen werd gelopen. Ontwerp ging over de optimalisering van gegeven doeleinden. De vraag of de doeleinden goed waren, kwam niet aan de orde. En dat lijkt een klein gebrek als men bijdragen wil leveren aan een sector die zo waardegeladen is. Als Edelman gelijk heeft dat het ontwerpen van beleid de rationalisering van ideologische voorkeuren is, waar zijn dan de ideologische voorkeuren?<sup>55</sup> En van wie zijn die voorkeuren?

Daarmee kwam het derde kenmerk dat Lasswel aan het vak had verbonden, namelijk normativiteit, in beeld. Auteurs als Fischer en Dunn vroegen aandacht voor de normatieve kant van beleid. Het leidde tot onderzoek waar de doeleinden vandaan kwamen, hoe zij zich verhielden met andere doeleinden. Lehning schetste hoe op verschillende niveaus van overheidsinterventie normatieve vragen aan de orde zijn. Niet alleen op het pre-constitutionele of constitutionele niveau, maar ook op het wetgevings- en uitvoeringsniveau.<sup>56</sup> Aandacht voor normativiteit stelde daarmee een hele reeks nieuwe ontwerpproblemen aan de orde. Normatieve vraagstukken waren niet langer het exclusieve domein van de georganiseerde politiek. Voor het denken in de bestuurskunde is dat van grote betekenis geweest.

Ook aan deze aandacht voor normativiteit kleven risico's. De tovenaarsleerlingen staan op het standpunt dat alles uiteindelijk een normatieve keuze is. De een wil dit, de ander dat. En daarmee is de kous af. Maar dat is te gemakkelijk. Er kunnen namelijk wel eisen aan keuzen worden gesteld. Verbazingwekkend is namelijk dat zo iets als deugdelijk redeneren bijna uit het beeld van de sociale wetenschappen was geraakt. Was dat een naar bijverschijnsel van de fascinatie voor de nieuwe methoden en technieken die werden ontwikkeld? Maar ook dat veranderde. In de beleidswetenschappen speelde zich in de negentiger jaren 'the argumentative turn' af. Er kwam aandacht voor de betekenis van argumentatie in beleidsprocessen en argumentatie als methode voor beleidsontwikkeling.<sup>57</sup>

## *Tussenbalans*

Verkenning van wat er in de voorbije decennia aan kennisontwikkeling heeft plaatsgevonden maakt een aantal zaken duidelijk. Ten eerste gaat het om heel gefragmenteerde kennis, afkomstig uit verschillende invalshoeken. Op het terrein van het overheidsbeleid zijn belangrijke ontwikkelingen te vinden. Over de organisatie van de publieke sector werden nieuwe inzichten ontwikkeld. Het terrein dat ‘governance’ is gaan heten, kwam tot ontwikkeling. Kort gezegd, er zijn in de voorbije decennia ook op het terrein van ontwerp enorme sprongen vooruit gemaakt. Twee opmerkingen daarover. De eerste is, dat die pogingen relatief onafhankelijk van elkaar zijn ontwikkeld. En de tweede, dat veel van die pogingen op het eerste gezicht ook te weinig met elkaar zijn verbonden.

Het gaat, en dat is mijn tweede observatie, deels om kennis die maar beperkt in het openbaar bestuur teruggevonden kan worden. De instrumentalisten, liefst nog van het ‘u vraagt, wij draaien’-type, lijken in de praktijk in de meerderheid te zijn. Zij overheersen de arena in de idee daarmee de politieke heren het beste te dienen. Maar die claim is op z’n minst dubieus. De vraag is of zij voldoende affiniteit met de politiek-bestuurlijke omgeving hebben.

Ten derde, de kennis die onderzoek voortbrengt, kent voor de praktijk beperkingen. Praktijkproblemen hebben de vervelende gewoonte over een veelheid aan variabelen te gaan die moeiteloos de grenzen van disciplines overschrijden. Onderzoek betreft altijd een beperkt aantal variabelen, veelal binnen een disciplinair kader. Als gevolg daarvan is onderzoek onvermijdelijk van beperkte betekenis. Probleemformulering, methodologie en oplossingskader zijn het product van de gekozen benadering. Onderzoekers zijn de gevangenen van hun eigen rationaliteit, zou kunnen worden gezegd.<sup>58</sup> Bescheidenheid lijkt onder die omstandigheden geen luxe.

Ten vierde bestaat in de praktijk kennis waar wij als bestuurskundigen nog te weinig mee doen. Pas de laatste jaren besteden enkelen onder ons vanuit een constructivistische en interpretatieve oriëntatie aandacht aan de kennis waarover practitioners beschikken. Ik verwijs naar het werk van onder andere Hajer en Wagenaar.<sup>59</sup> Aan het leggen van stevige verbindingen tussen wetenschappelijke en praktijkkennis en op basis daarvan ontwerpen zijn wij nog niet toe. Daar ligt een grote uitdaging.

Ten vijfde hebben de normenstelsels waarop de adviezen berusten in de bestuurspraktijk uiteenlopende effecten. De beoordelingen van de Algemene Rekenkamer in termen van eenduidigheid, hiërarchie en verantwoording kunnen ertoe leiden dat de minister naar de Kamer wordt ge-



roepen. Voor de ambtelijke organisatie is dat een heel wat groter schrikbeeld dan een intellectueel hoogstaand rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Daarvan kan altijd gemakzuchtig opgemerkt worden dat de politiek er voorlopig niet veel mee kan. 'De adviezen zijn niet concreet genoeg', luidt dan de stereotype reactie, zonder dat echt op de inhoud behoeft te worden ingegaan. Daarmee zijn wij volop bij het relatieprobleem.

## **Het relatieprobleem**

Het tweede vraagstuk dat aandacht verdient, is het relatieprobleem. Hoe gaan wij met de praktijk om? 'What is done and what is not done'? Wat zijn onze 'rules of engagement'? We moeten twee sets regels formuleren, een voor de academische beoefening van de bestuurskunde en een voor de bestuurskundigen in de praktijk van het openbaar bestuur. Laten we met de wetenschap beginnen.

Wij hebben geconstateerd dat bestuurskundigen betrokkenen zijn, of zij het willen of niet. En dat schept verplichtingen. Met die betrokkenheid moet op een verstandige manier om worden gegaan. Ook rust er een grote verantwoordelijkheid op ons, want het gaat in de publieke sector niet over niets. Die betrokkenheid heeft gevolgen. Niet alleen in wat we te bieden hebben. Niet alleen in de manier waarop we onderzoek doen. Wij doen onderzoek in een omgeving waarmee wij affiniteit hebben en die wij denken een heel klein beetje te begrijpen. Wij weten bovendien dat resultaten van ons onderzoek, of we het willen of niet, gevolgen kunnen hebben die voor sommigen slecht uitpakken. Wij willen dat sommige praktijken worden gestaakt en andere juist worden ingevoerd. Er is dus alle reden veel zorg te besteden aan de wijze waarop wij te werk gaan. Hoe ziet die betrokkenheid er dan uit?

### *Over dokters en andere toepassers*

In het vak is bij herhaling de doktersmetafoor gebruikt. Bestuurskundigen zouden hun vak moeten uitoefenen zoals de vertegenwoordigers van de geneeskunde, of moet ik zeggen, geneeskunst, dat doen. Onomstreden was die vergelijking niet.<sup>60</sup> Maar de doktersmetafoor is wat het is: een metafoor. Net als andere metaforen brengt hij inzicht. Maar hij kent ook alle beperkingen van een vergelijking.

Er bestaan namelijk belangrijke verschillen tussen de beroepspraktijk van medici en bestuurskundigen, namelijk in de directe en indirecte wijze van

interventie. De arts schrijft een medicijn voor en in de meeste gevallen heeft dat tot gevolg dat het ook wordt gebruikt. Bij beleids- of organisatieadviseurs is dat nog maar de vraag. Organiseatieadviseurs, bedrijfs- en bestuurskundigen adviseren, maar de daadwerkelijke interventie is aan bestuurders of ambtenaren. De bestuurskundige moet maar afwachten wat er met zijn advies gebeurt. Design en advies zijn met elkaar verbonden, maar de toepassing zelf niet.

Er is een tweede verschil. Artsen kennen de tucht van een professionele organisatie. Men mag twijfels hebben over de effectiviteit van die tucht. Men kan professies als gesloten gemeenschappen beschouwen waarin fouten met de mantel der liefde worden bedekt. Maar bestuurskundigen, en bestuurskundige ambtenaren kennen die vorm van tucht in ieder geval niet. In de wetenschap geldt de recensie of de kritiek als mogelijkheid om te volgen wat collega's doen. Maar het eerste, het schrijven van recensies, is weinig populair onder wetenschapsbeoefenaren. Bovendien worden andere producten dan boeken zelden gerecenseerd. En in de publieke sector is de kritiek vooral hiërarchisch georganiseerd.

In de bestuurskunde ontbreekt, en dat is een derde verschil, wat dat aan gaat een klantbegrip en een klantoriëntatie, of zo u wilt, een patiëntbegrip en een patiëntrelatie. Die begrippen vragen om ontwikkeling. Maar dan wel op een manier, die past in dit vak. Want al te snel vallen wij in de kuil die de te ver voortgezette metafoor heet. Het openbaar bestuur heeft al voldoende last gehad van het verkeerd begrepen begrip 'klant'.

Er is nog een vierde verschil met de relatie arts en patiënt. De patiënt is meer en meer een vakbroeder, een collega geworden. Bestuurskundigen adviseren steeds vaker aan bestuurskundigen. Misschien is dat wel een van de tekenen van het succes van de afgelopen veertig jaar. Op alle mogelijke plaatsen zijn bestuurskundigen opgeleid. Op heel verschillende plaatsen zien wij ze weer terug. Het openbaar bestuur heeft meer en meer het karakter van een wereld van bestuurskundigen gekregen. De patiënt is niet langer een leek, hij is in belangrijke mate thuis op het terrein waarover wij adviseren. Hij praat mee, en hij praat terug, om de klassieke uitspraak over de moderne democratie te misbruiken.<sup>61</sup> En hij spreekt niet zomaar terug. Zijn uitspraken zijn gebaseerd op kennis van het vak en op kennis die in de praktijk is ontwikkeld.

Beter dan bij de geneeskunde zouden wij ons thuis kunnen voelen bij het denken in de klinische psychologie. Ook zouden wij een voorbeeld aan de organisatiekunde kunnen nemen. Er mag in de publieke sector soms smalend over organisatieadviseurs worden gesproken, de goeden onder hen hebben in ieder geval iets gedaan waaraan bestuurskundigen minder

aandacht hebben besteed. Zij hebben zich verdiept in de vraag op welke wijze zij hun klant het beste kunnen helpen. In dat vak zijn wel pogingen gedaan om tot een interventiemethodologie te komen. In de bestuurskunde is dat nog een lacune. Voor een goede vervulling van de adviesfunctie is het nodig repertoires van advisering te ontwikkelen vergelijkbaar met wat in de medische wetenschap of in de klinische psychologie gebeurt. In de bestuurskunde is dat een verwaarloosd terrein. En ten onrechte.

### *Een ontwerpmethodologie?*

In de organisatiekunde is het niet ongebruikelijk om te onderscheiden tussen een *ontwerp*methodologie en een *ontwikkel*methodologie.<sup>62</sup> Het eerste, de ontwerpmethodologie, heeft betrekking op de harde kant van het ontwerp van organisaties. De blauwdrukplanning uit de klassieke bestuurskunde, zo gezegd. Deze methodologie doet het meest denken aan het ontwerp in de technische wetenschappen. Daar is zij ook rechtstreeks aan ontleend. De ontwikkelmethodologie is veel softer van aard en kent ook meer de processuele elementen die we hiervoor tegenkwamen.

Het moet voor bestuurskundigen mogelijk zijn nog een slag verder te gaan. Niet alleen vloeien uit verschillende benaderingen inhoudelijk uitlopende adviezen voort. Maar de methodologieën waarop zij berusten, verschillen ook. Er zijn dus verschillende ontwikkelingsmethodologieën. Dat is ook mooi. Die methodologieën moeten naast elkaar en in discussie met elkaar bestaan. Pluriformiteit is niet alleen een kenmerk van ons object, maar ook van ons vak en van de daarin gehanteerde theoretische paradigma's.

Mijn ambitie reikt verder. De toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde betekent dat wij een handelingsrepertoire moeten ontwikkelen dat daarbij past. Er zijn op het vakgebied tal van inhoudelijke aanknopingspunten voor te vinden. Ik heb daar een aantal voorstellen voor.

1. Het versterken van een onderzoeksmethodologie waarin betrokkenheid en distantie beiden aanwezig zijn. Dat is lastig, maar we kunnen van andere disciplines waarin de betrokkenheid meer vanzelf spreekt, het nodige leren.
2. Het ontwikkelen van concurrerende ontwerpmethodologieën of interventieleren. Niet alleen het soort kennis dat wordt geproduceerd is van belang. Ook de wijze waarop die kennis tot stand komt. Als adviseurs zich op verschillende vragen richten, een verschillend perspectief hanteren en een uiteenlopende methodologie toepassen, komen zij ook tot verschillende adviezen.<sup>63</sup> En ook al

zouden adviezen hetzelfde zijn, dan maken zij in ieder geval gebruik van verschillende ontwerpmethodologieën en verstevigen daarmee het product.

3. Het ontwikkelen van aandacht voor een bijpassende interventie-ethiek. Wat is in praktijksituaties wel en wat is niet geoorloofd? Het ontwikkelen van een interventie-ethiek betekent dat tevens aandacht aan de attitude van de bestuurskundige professional wordt besteed.
4. Tevens zou het vraagstuk van de verantwoordelijkheid van bestuurskundigen verder kunnen worden ontwikkeld. De positie van betrokkenheid van de bestuurskundige is lastig. Maar de wetenschapsbeoefenaar die elke verantwoordelijkheid wegwuift, dat is geen optie meer. Dus zal die verantwoordelijkheid vorm en inhoud moeten worden gegeven.

Ik pleit daarmee voor aandacht voor het vraagstuk van de toepassing van onze inzichten, voortbouwend op wat er al ontwikkeld is. Misschien doen wij er wijs aan om meer samenhang in onze inspanningen te genereren en wat minder confrontatie. Meer samenhang zou al kunnen ontstaan door van verschillende benaderingen naast elkaar gebruik te maken. Natuurlijk verschillen de gezichtspunten onderling. Maar dat is de rijkdom en niet de armoede van de studie van het openbaar bestuur. In het navolgende werk ik mijn ideeën een beetje uit. De verwachtingen dienen echter bescheiden te zijn. Een ontwerpleer als in de technische wetenschappen zullen wij nooit tot stand kunnen brengen.<sup>64</sup> Dat is ook niet wenselijk. Omdat daarmee de pluriformiteit van de wereld waarmee wij te maken hebben, wordt aangetast. Of omdat het maar al te snel tot vormen van technocratie leidt. En als de technocratie dominant wordt, legt de democratie het loodje.

### *Professionalisering van het advieswerk*

De normering van het advieswerk in de praktijk verdient aandacht. Het is mogelijk om naar de praktijk te kijken alsof Machiavelli daar het monopolie heeft. Natuurlijk, in een bepaald opzicht zijn beleids- en organisatieadviseurs zijn nazaten. Maar het is onnozel om het bij dat inzicht te laten. Het zou lijken alsof wij in al die eeuwen niet verder gekomen zijn en ook niet verder kunnen komen. Bovendien kan de vereenzelviging van bestuurskundigen in de praktijk met de bestuurlijke opdrachtgever toch niet de enige norm zijn.<sup>65</sup>

In het voorgaande passeerden de begrippen vakmanschap en professionaliteit. Zij vragen om verheldering als we ze meer leidend willen laten zijn

voor het werk van de bestuurskundige professional. Bij vakmanschap kan worden gedacht aan de inhoudelijke inbreng: het goede onderzoek, de analyse op niveau, de goede wijze van ontwerpen en het heldere advies. Maar daar kan niet mee worden volstaan. Niet voor niets had Wildavsky het over Art and Craft. Waarom eigenlijk kunst? Art, stelt hij,

“... is the solving of problems that cannot be expressed until they are solved.”<sup>66</sup>

Dat is een omschrijving, die op het eerste gezicht ver lijkt af te staan van wat de praktijk in de politiek-bestuurlijke wereld is. Zij doet denken aan het werk van kunstenaars of architecten die met een hoge mate van abstractie te werk gaan. Een idee, intuïtie, een vanzelfsprekendheid waar de handeling in de praktijk de verwoording van het inzicht vooraf gaat. Op het eerste gezicht, want de omschrijving van Wildavsky refereert sterk aan het idee van Schön over ‘tacit knowledge’. Kunde en kunst moeten met elkaar worden verbonden.<sup>67</sup>

Mertens sprak eerder op deze plek over professionele dienstbaarheid.<sup>68</sup> Bij hem staat de vraag centraal hoe de beïnvloeding van de adviseur zo effectief mogelijk te laten zijn. Daarmee staat ook bij hem de doorwerking centraal. Maar als we die norm hanteren, is het toch de vraag wat wij er aan kunnen doen om de kans op doorwerking zo groot mogelijk te maken. Bouckaert heeft, bijvoorbeeld, naar voren gebracht dat de bestuurskunde tekort schiet aan de managementkant.<sup>69</sup> Te weinig wordt de aandacht gericht op de managementvariabelen, de ‘nuts and bolts’ zoals dat in het bargoens van het vak wordt genoemd. Meer kennis van financiën, human resource management, informatietechnologie, organisatietechnieken. Daar zou effectiviteit kunnen worden vergroot. Maar misschien is voor de bestuurskundige van grotere betekenis de kennis over hoe met managementvariabelen moet worden omgegaan dan de feitelijke kennis over die variabelen.

Kunnen wij wat de professionalisering aangaat leren van de organisatieadviseurs? Ik denk van wel. Een van de opmerkelijke zaken is dat een aantal van hen heel intensief bezig is met hun vak. Er verschijnen prachtige studies over hoe het vak moet worden beoefend.<sup>70</sup> In de tweede plaats hebben zij professionele organisaties gevormd. Die organisaties hebben er voor gezorgd dat organisatieadviseurs codes voor hun advisering kennen. Men kan er geringschattend over doen. Maar de beleidsadviseurs, in het bijzonder zij die in publieke organisaties werken, kennen een dergelijke code niet. Hun codes verschillen niet van de gedragsregels die voor alle ambtenaren gelden, zonder onderscheid tussen beleidsadviserende of uitvoerende posities.

De vraag kan worden gesteld of de ambtelijke gedragsregels niet veel verder behoren te reiken. De vraag naar de wijze van advisering is niet alleen een vraag die interessant is voor degene die academisch bezig zijn. Zij geldt evenzeer voor de praktijk. En daarmee ook voor de wijze waarop wij opleiden. De praktijkoriëntatie van de bestuurskunde heeft niet alleen gevolgen voor het onderzoek en de adviestrajecten die bestuurskundigen doen. Ook het onderwijs ondergaat er de gevolgen van. Vanaf het begin van de opleiding dienen studenten met de praktijk van het openbaar bestuur te worden <sup>71</sup>geconfronteerd en te leren hoe zij met praktijkproblemen moeten omgaan.

Want een doel van de bestuurskundeopleiding is mede het verhogen van de professionaliteit in het openbaar bestuur. Beter problemen analyseren, processen ontwerpen, beter ontwerpen en beter adviseren draagt daaraan bij. En er vooral meer over communiceren binnen het forum van bestuurskundigen, of ze nu in de wetenschap of in de praktijk zitten. Dat is de rol die de bestuurskunde kan spelen.

Professionaliteit behoort niet alleen een eigenschap te zijn van degenen die wij opleiden, maar ook van onszelf.<sup>72</sup> Die professionaliteit moet ook tot uiting komen in ons denken over 'educational design'. Wat leren wij onze studenten over ontwerpen en adviseren en hoe doen we dat? Hebben wij in voldoende mate gebruik gemaakt van de mogelijkheden om onze studenten met de praktijk te laten oefenen, in een setting die we het atelier hebben gedoopt. En zo niet, waar lag dat dan aan? Misschien aan het feit dat een dergelijke setting ook verondersteld dat docenten voldoende kennis van en verbandingen met de praktijk van het openbaar bestuur hebben? Misschien omdat wij heel goed weten hoe het niet moet en waarom het niet moet. Maar de vraag 'wat dan wel?' minder vaak beantwoorden.

Onze afgestudeerden mogen verwachten dat zij voldoende zijn toegerust om in het openbaar bestuur een goede adviseur te zijn. Wat het aspiratiebeeld ook is, dat betekent in veel gevallen: onderaan beginnen. Wij zullen in ons vakgebied grote inspanningen moeten plegen om die voorbereiding een goede te laten zijn. Een belangrijk deel van die inspanning zal dienen te bestaan uit onderzoek naar methoden en de normering van ontwerp en advies. Als we aan die vraagstukken onvoldoende aandacht besteden, brengt de bestuurskundeopleiding tovenaarsleerlingen voort.

## *Spanning in de publieke sector*

Geconstateerd moet worden dat advisering in de publieke sector nauwelijks enige professionele normering kent. Het lijkt er op alsof alles is toegestaan wat niet uitdrukkelijk is verboden. Als studenten die in de praktijk werkzaam zijn, wordt gevraagd wat hun ervaringen met professionele maatstaven en integriteit zijn, komt één type reactie vaak terug: de druk van de bestuurder die in de nota wil zien opgenomen wat zijn oordeel is en niet wat het resultaat is van onderzoek of analyse, laat staan het advies van de ambtenaar. Die de empirie laat buigen en de ambtenaar geen poot laat om op te staan. Het lijkt er op alsof de roep van het voorbije decennium om het primaat van de politiek een ernstig pervers effect heeft gehad. Namelijk, dat politici denken zich alles te kunnen veroorloven. Ook zaken die de professionaliteit van adviserende ambtenaren in ernstige mate raken.

Nadenken over dit onderwerp impliceert niet alleen de ontwikkeling van een normenstelsel voor de adviseurs, maar ook voor degenen aan wie advies wordt gegeven. De pogingen van onder andere John Rohr om het openbaar bestuur als een afzonderlijke constitutionele macht te funderen, gaan misschien in de Nederlandse verhoudingen wat ver.<sup>73</sup> Het denken in termen van constitutionele machten is aan de andere kant van de plas sterker ontwikkeld dan in ons land. Mogelijk moeten wij hier wat terughoudender zijn. Men kan zich afvragen of de invoering van een Code of Ethics zoals de American Society for Public Administration die heeft formuleerd, in ons land voor de hand ligt.<sup>74</sup> Het is niet veel meer dan de regulering van de beroepspraktijk waar Van Strien om vraagt.<sup>75</sup> Beleidsadviseurs dienen een normenkader te kennen, waarbinnen zij opereren. Als zij graag professionals willen zijn, lijkt dat in de wens inbegrepen. Die normen gelden voor advocaten, voor artsen, voor notarissen. Het wordt tijd daar ook bij het publieke domein over na te denken. Van Strien spreekt met referentie aan De Montesquieu over een ‘trias practica’. Wij kunnen met De Montesquieu zelf volstaan en de vervolgstappen van zijn denken proberen te zetten.

Er is ook reden voor de versteviging van de positie van de publieke dienst. Want de geïnstitutionaliseerde politiek heeft het moeilijk. En dat leidt tot vreemde sprongen. Tjeenk Willink maakt duidelijk dat de Tweede Kamer hijgend van het ene incident naar het andere rent, in de misplaatste opvatting dat zij daarmee haar controlerende taak vervult. Ik citeer:

“Tijd om na te denken gunnen we onszelf nauwelijks. Met als gevolg: collectieve blikvernuwing en onvermogen onze eigen problemen te relativeren en in perspectief te zien. We zijn overgeleverd aan ‘gebeurtenissen’.”<sup>76</sup>

Meer en meer werd er politiek geïntervenieerd in publieke organisaties op momenten dat die interventie beter achterwege had kunnen blijven. Bestuurders nemen beslissingen van uitvoerende aard in individuele gevallen. De vraag is of dat verstandig is. Niet alleen omdat aan die beslissingen, hoe objectief ze ook genomen worden, al gauw de geur van politieke voorkeur en vriendjes, laat staan afkeer en vijanden, komt te hangen. Maar minstens zo belangrijk is dat het de professionaliteit van uitvoerende ambtenaren schade kan berokkenen. Die professionaliteit dient zijn erkenning te krijgen. En het krijgt die erkenning alleen maar als die professionaliteit voortdurend serieus aandacht krijgt, de ruimte wordt gelaten en in die ruimte transparant is in de normen die hij hanteert.

Tegelijkertijd worden alle mogelijke pogingen gedaan tot hiërarchisering van het openbaar bestuur. Het conflict tussen de minister van Vreemdelingenzaken en de burgemeesters van de vier grote gemeenten, toch niet de grootste revolutionairen van dit land, ging niet over gehoorzaamheid of ongehoorzaamheid, maar over verantwoordelijkheden. In de publieke sector verschillen de verantwoordelijkheden. Niemand in de publieke dienst draagt de verantwoordelijkheid voor alles. Truman's beroemde uitspraak "The buck stops here" is er een van zestig jaar geleden in een land waarin de publieke dienst tot op heden de grootste moeite heeft om het hoofd boven water te houden.<sup>77</sup> Wie zich daar in de Nederlandse verhoudingen op beroept en redeneert in termen van eindverantwoordelijkheid, heeft weinig van de moderne ontwikkeling van de publieke sector in West-Europa begrepen.

Respectering van de positie van de ambtelijke dienst impliceert dat de politiek niet alles is toegestaan en dat de politiek ook niet alles van ambtenaren kan eisen. Zij houdt ook in dat de rechtvaardiging van het optreden van ambtenaren verder gaat dan dat een politieke opdracht is gekregen. Dat ambtenaren niet namens hun minister spreken en nog minder dat het hun taak is om een minister uit de wind te houden. Het is ernstig dat er zo weinig zelfrechtvaardiging van de ambtelijke dienst is. Een bureaucraat kent geen verschil tussen goed en kwaad, omdat hij instrumenteel is geworden. De professional kent dat wel. Er is alle reden voor een code voor de publieke dienst. In het begrippenkader van Arendt: het politieke is niet exclusief het bezit van de politiek, net zo min als het exclusief bezit van de beleidsadviseur is. Dat vraagt om sterke posities over en weer, om omgangsregels die gekend en gerespecteerd worden.

Een code voor de publieke dienst zou een normatieve fundering kunnen betekenen voor het handelen van ambtenaren. Zij kan tevens als waarborg dienen tegen ongewenst handelen vanuit de politiek. De eigenstandigheid van de publieke dienst dient te worden versterkt. De tijd van de hoveling,



van de gedweë uitvoerder, van de gedachteloze dienaar is voorbij. Het ambtelijk apparaat is niet in dienst van de politiek. Daarom schiet de metafoor van de butler ook tekort.<sup>78</sup> Die metafoor verwijst naar het verouderde beeld waarin de vorst zijn dienaren aanstelde. In dit land hebben we dat lang volgehouden. Meer en meer is die praktijk veranderd zonder dat er op theoretisch niveau de consequenties uit zijn getrokken. Misschien moeten wij wat dat aangaat terug naar het gedachtegoed van de staatsrechtgeleerde Logemann die de staat als een ambtenorganisatie typeerde.<sup>79</sup> Het begrip ambt verdient uitwerking en juridische verankering. Dat is voor het bestuur in grote mate gebeurd. Voor publieke organisaties en degenen die daarin werken, is dat veel minder het geval. Het gaat niet aan dat alleen burgemeesters in het nauw de mond vol mogen hebben over de eigenstandigheid van hun positie.<sup>80</sup> Ambtelijke functies kunnen evenzeer onder die ambten worden geschaard.<sup>81</sup>

Tot die professionaliteit behoort dat ambtenaren zo goed en kwaad als dat gaat aan bestuurders kunnen aangeven wat de mogelijke gevolgen van bepaalde handelingsalternatieven zijn. Daarvoor is grote kennis van het beleidsterrein nodig, kennis die de Algemene Bestuursdienst vooral lijkt af te straffen. Daarvoor is zorgvuldige vergelijking met andere besturen, in binnen- en buitenland nodig. Daarvoor is ook nodig dat bestuurders ambtenaren de ruimte geven om ook zaken naar voren te brengen die hen niet goed uitkomen.

Voorts zullen de verantwoordingsprocessen verbeterd moeten worden. Docters van Leeuwen pleit daarvoor bij de organisatieadviseurs.<sup>82</sup> Maar er is veel meer reden hetzelfde te doen in de publieke dienst. Want daar doet zich een merkwaardige spagaat voor. Politici hebben die verantwoordingsprocessen in sterke mate gemonopoliseerd. Een waarde domineert op het niveau van de centrale overheid, namelijk die van de ministeriële verantwoordelijkheid. Op lokaal niveau kent die waarde zijn eigen vorm. De functies van die waarde zijn in de literatuur uitvoerig belicht. Er valt ook weinig op af te dingen. Maar de disfuncties in omstandigheden van steeds grotere existentiële onzekerheid van de georganiseerde politiek worden steeds groter. Zij leiden tot een bizar gedrag waarbij de ambtelijke dienst er alles aan doet om de bestuurder niet in de problemen te laten komen. De problemen komen als gevolg daarvan echter in het ambtelijk apparaat terecht. Dat heeft onder meer geleid tot een volstrekte bureaucratisering van verantwoordingsprocessen binnen de publieke dienst.<sup>83</sup>

Ook die gevolgen ondergraven de professionaliteit van de ambtelijke organisatie. Wat nu vaak voor professionaliteit wordt versleten, is feitelijk een vorm van cynisme. 'Ach, ja, zo lopen de politieke hazen'. Of wat in ambtelijke kring het BOHICA-complex wordt genoemd: Bent Over,

Here It Comes Again. Tot de professionaliteit van ambtenaren dient te behoren dat zij begrip hebben voor het feit dat in de democratie het wiel telkens opnieuw moet worden uitgevonden. Dat vormt namelijk de herbevestiging van de waarden van ons systeem.

In mijn proefschrift mocht ik al pleiten voor het uitbreiden van de mogelijkheden van ambtenaren om zich te verantwoorden, ook tegenover de volksvertegenwoordiging.<sup>84</sup> Ik herhaal dat pleidooi hier nog een keer. De noodzaak daartoe is in dertig jaar niet minder geworden. En ook de bestuurskundigen zouden meer aan verantwoording mogen gaan doen. Het afleggen van verantwoording als bestuurskundigen in bestuurlijke processen zijn of worden gemengd, moet normaal worden. Dat is een consequentie van de professionalisering van het vak.

### *Ten slotte*

Zo eindig ik zoals ik op deze plaats begon, met een thema dat binnen het vakgebied aandacht verdient. Met een aantal overwegingen en met aanzetten die mogelijk tot een programma kunnen leiden. Een programma dat kan worden gegrondvest op veel van wat al in de bestuurskunde aanwezig is. Dat zegt alles over de ontwikkeling van het vak. Misschien moeten we maar eens op houden met die voortdurende litanie aan het begin van elk onderzoek dat er zo weinig over het onderwerp in kwestie bekend is.

Maar die funderingen liggen verspreid en zijn voor een deel onverbonden. Zij behoren bij verschillende tradities van wetenschapsbeoefening, bij verschillende subdisciplines, bij verschillende handelingspraktijken. Ook wat dat aangaat, heeft de bestuurskunde een integratiefunctie. De ambitie is praktijkgerichtheid, toepassingsgerichtheid en dienstbaarheid aan die praktijk. Op basis van een grotere volwassenheid van het vak. We mogen de hoop koesteren dat naarmate we ons intensiever met deze vraagstukken bezighouden de professionaliteit van onze activiteiten toeneemt.

Vandaag leg ik het ambt neer dat ik bijna zevenentwintig jaar heb mogen vervullen. Het was een geweldig voorrecht in dit mooie vak te mogen werken. Er is in deze lange periode heel wat afgezucht en gesteund op de Nederlandse universiteiten. In het Haagse waren mijn contacten wel eens verbaasd over mijn opgewektheid. Wij hebben voortdurend met die klagende collega's van je te maken, kreeg ik dan te horen. Maar ik had het gevoel om een zondagskind te zijn, gefascineerd door een wereld die niet mijn biotoop vormde, maar waarvan ik veel ben gaan houden. Want het is fascinerend om te werken in dat bedrijfsverzamelgebouw, dat wij universiteit noemen. Een wereld van hoogst intelligente, eigenwijze, soms wat

dwarse en op zichzelf gerichte mensen. Waar gelijkgerichtheid hooguit op meta-niveau bestaat. Het wordt helemaal interessant als je probeert daar een beetje leiding aan te geven.

De bestuurskunde ontwikkelde zich in de voorbije vier decennia op een indrukwekkende wijze. Het was geweldig om dat mee te mogen maken. Al die ideeën, die onderzoeken, die studenten, die afgestudeerden, die contacten in de publieke sector, in binnen- en buitenland. Het vak groeide tegen de verdrukking in. Velen hadden er een oordeel over. En zelden was dat oordeel prijzend. Volgens sommigen hoorden kunde's op het HBO thuis. Anderen debiteerden het inzicht dat het vak op diende te gaan in de bedrijfskunde. Of zich nooit had mogen losmaken van de politicologie. Laten we zeggen, dat de karavaan gewoon is voortgegaan en zich gelukkig weinig heeft aangetrokken van al dat geblaf.

Ik mocht van die ontwikkeling deel uitmaken en er af en toe iets aan bijdragen. Als je je dan nog niet bevoorrecht voelt? Er is alle reden voor vreugde over het talent dat op het vakgebied werkzaam is en de producten die zij voortbrengen. En fantastisch ook de generatie die druk bezig is om ons te doen vergeten. Er is volop reden om daar van te genieten. Dus zal ik deze gelegenheid niet misbruiken om nog een keer de wereld te waarschuwen. En ik heb ook geen enkele reden om cynisch te doen over het bestudeerde object.

Iets anders is dat ik altijd een criticus van ontwikkelingen in het openbaar bestuur zal blijven. Vandaag even niet. In de loop van de jaren heeft menigeen in mijn omgeving het toch al zwaar te verduren gekregen, ongeacht of dat over de bestuurders op de universiteit of de bestuurders in het openbaar bestuur ging. Mijn vertrekpunt was compassie met de bestuurskunde en hart voor het openbaar bestuur. Aan critici zonder enige affiniteit voor het object van kritiek heeft niemand iets. Maar ik geef toe, de toon is niet zonder betekenis.

Vandaag overheerst de vreugde over wat er is bereikt. En de dankbaarheid jegens al diegenen die mijn voorbeeld zijn geweest, mij gestimuleerd hebben, mij gesteund hebben en ook hen die zo nu en dan boe tegen mij hebben geroepen. Zo veel bijzondere en inspirerende omgevingen waarin ik kon leren. Zo veel leermeesters. Zo veel collega's. Zo veel vrienden en vriendinnen die me gesteund en gestimuleerd hebben. Ook al moesten zij soms bijkomen van hun ontmoetingen met mij. Zonder al die anderen ging en gaat het niet, niet zonder hun steun, niet zonder hun relativering en zeker niet zonder hun oppositie. Het is heel mooi geweest.

## Noten

<sup>1</sup> Dit verhaal had niet geschreven kunnen worden zonder onderzoek, samenwerking en discussies met velen. Specifiek noem ik Victor Bekkers, Josta de Hoog, Merlijn van Hulst, Frans-Bauke van der Meer, Ruth Post, Ans van Rooij en Linze Schaap. Ik realiseer me dat ik de interactie met degenen die ongenoemd blijven, te kort doe.

<sup>2</sup> A.B. Ringeling, J.F.M. Koppenjan, De besluitvorming rond het nieuwe paspoort: studie voor het rapport van de Commissie Onderzoek (enquête) Paspoortproject, Tweede Kamer, 1987-1988, 20559, nr. 11, augustus 1988.

<sup>3</sup> R.J. in 't Veld, In grote projecten blijft het schipperen tussen stabiliteit en politieke dynamiek in: Binnenlands Bestuur, 7 oktober 1988.

<sup>4</sup> S.A.H.Denters, Het succes van falend beleid, in: Bestuurswetenschappen, 1996, nr. 6, pp. 439-455.

<sup>5</sup> Vgl. Rapport Commissie Duivestein, 'Grote projecten uitvergroot. Een infrastructuur voor besluitvorming.' Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29283, nr 6; Vermetel vertrouwen, rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam, juli 2007 waarin bijna naadloos kon worden aangesloten bij het rapport van de commissie Herweijer over de bouw van de Stopera uit 1988; zie verder J. A. de Bruijn, P. de Jong, A. F. A. Korsten and W.P.C. van Zanten (red.). *Grote projecten*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1996; Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius, Werner Rothengatter, *Megaprojects and Risks: An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press, Cambridge etc., 2003.

<sup>6</sup> Ik heb daar eerder over geschreven en gediscussieerd: vgl. De toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde, in: G. Alberts (red.), *Beleidswetenschap en praktijk I: de stand van het onderzoek in Nederland*, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1996, pp. 85-104.

<sup>7</sup> N.Elias, *Problemen van betrokkenheid en distantie: essay*, Meulenhof, Amsterdam, 1982.

<sup>8</sup> Vgl. A.R. Edwards, & A.B. Ringeling, *Academie en Atelier; Vormgeven aan de praktijkgerichtheid van de bestuurskundeopleiding*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 12, nummer 3, mei 2003, pp. 132-141 en de daarop volgende discussie met dr. F. de Zwart.

<sup>9</sup> Zie A.J.F. Köbben en H. Tromp, *De onwelkome boodschap, of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*, Mets, Amsterdam, 1999.

<sup>10</sup> Vgl. M.J.J. van der Anker, *Wie betaalt bepaalt: over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, 1999.

<sup>11</sup> Vgl. D. Waldo, *The Enterprise of Public Administration: a summary view*, Chandler and Sharp Publishers, Novato, Californië, 1980.

<sup>12</sup> A. Wildavsky, *Art and Craft in Policy Analysis*, MacMillan Press, London and Basingstoke, 1980.

<sup>13</sup> C. Pollitt, *Academic Advice to Practitioners – What is its Nature, Place and Value Within Academia?*, in: *Public Money & Management*, August 2006, pp 1-8.

<sup>14</sup> Vgl. Peter Hilhorst, *Souffleur van de macht*, Prometheus, Amsterdam, 2004.

<sup>15</sup> Een heel goede uitzondering is Peter Hennessy, *Whitehall*, FontanaPress, London 1990. Maar ook deze auteur geeft weinig inzicht over de vraag hoe adviseurs aan hun adviezen komen.

<sup>16</sup> De betekenis van een forum bij verantwoordingsprocessen is ontleend aan M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1990.

- 
- <sup>17</sup> Vgl. P.H.A.Frissen, *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Service, Schoonhoven, 1996.
- <sup>18</sup> Dorien Pessers, *Vertrouwen van burger is verkwanseld, want de vorm wordt belangrijker dan de norm*, in: NRC, 23.09.2006, p. 15.
- <sup>19</sup> Peter Bogason, *Inleiding op de EPAN- conferentie te Boedapest, 10-12 juni 2004*.
- <sup>20</sup> Vgl. R.J. in 't Veld, *Verandering en Bestuur*, afscheidscollege Katholieke Universiteit Nijmegen, 1982.
- <sup>21</sup> Frans-Bauke van der Meer wees mij er op dat de wetenschapontwikkeling zowel als de praktijkoriëntatie een generalistische en een individualiserende variant kennen. De individualiserende wetenschapopvatting kan worden aangetroffen in het sociaal constructivisme en het interactionisme. Een generaliserende benadering in de beleidspraktijk vormen de modes en hypes waar het openbaar bestuur telkens weer mee wordt gesteerd.
- <sup>22</sup> In de natuurwetenschappen is dit thema al decennia geleden aan de orde geweest.
- <sup>23</sup> In mijn oratie ging ik uitvoerig in op die thematiek, vgl. A.B. Ringeling, *De instrumenten van het beleid*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1983
- <sup>24</sup> Elias, op. cit., pp. 21-22. Nog afgezien van de discussie die ook binnen de natuur- en technische wetenschappen is gevoerd over de meest wenselijke methodologie.
- <sup>25</sup> Elias, op. cit., 1982, p. 28.
- <sup>26</sup> Pollitt, op. cit., 2006, p. 5.
- <sup>27</sup> H.D. Lasswell, *A Pre-View of the Policy Sciences*, Elsevier, New York etc., 1971.
- <sup>28</sup> G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling*, Coutinho, Muiderberg, 1980.
- <sup>29</sup> A. Hoogerwerf, *Het ontwerpen van beleid*, 1998, p. 31; vgl. ook: E. Bardach, *A Practical Guide for Policy Aalysis*, CQ Press, Washington, 2004.
- <sup>30</sup> Vgl. M. Herweijer, *De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok voor evaluatieonderzoek*, *Bestuurswetenschappen*, 35, pp.348-366, 1981.
- <sup>31</sup> Vgl. E. Young-Bruehl, *Hannah Ahrendt, een biografie*, Atlas, Amsterdam/Antwerpen, 2005, p. 481.
- <sup>32</sup> Vgl. R. Hoppe (red.), *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerp*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1985; O. van Heffen, P. Maassen, A. Rip (red.), *Sociale wetenschappen van ontwerpmethodologie naar ontwerp*, Twente University Press, Enschede, 1999.
- <sup>33</sup> Vgl. A. Ringeling, *Het probleem van het probleem*, in: A. Edwards en L. Schaap (red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 19-35.
- <sup>34</sup> Vgl. R. Hoppe, *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en probleemvorming*, *inaugurale rede Universiteit van Amsterdam*, Coutinho, Muiderberg, 1989.
- <sup>35</sup> G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, *dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam*, VUGA, Den Haag 1995.
- <sup>36</sup> Douglas Torgerson, *Between knowledge and politics*, in: *Policy Sciences*, 19 (1986), pp. 33-59; zie ook Peter DeLeon, *Democracy and the Policy Sciences*, State University of New York Press, Albany, 1997.
- <sup>37</sup> P.J. van Strien, *Praktijk als wetenschap*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1986.
- <sup>38</sup> *De meetlat is voor elke partij gelijk*, in: NRC, 26 -10-2006, p. 3.
- <sup>39</sup> H. van Gunsteren, *The Quest for Control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Wiley, New York, 1976.
- <sup>40</sup> A. Hemerijck, *Vier beleidsvragen*, in: V. Bekkers en A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid, perspectieven op waardering*, Lemma, Utrecht, 2003.

---

<sup>41</sup> A.J. Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy*, University of California Press, Berkeley, Californië, 1976.

<sup>42</sup> A.J. Meltsner, *Rules for rulers: The politics of Advice*, Temple University Press, Philadelphia, PA, 1990.

<sup>43</sup> Vgl. Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service economie en bedrijfskunde, Schoonhoven, 1998; Edelenbos, J. e.a., *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht, 2001; Edwards, A. *De gefaciliteerde democratie: internet, de burger en zijn intermediairen*, Lemma, Utrecht, 2003; A. van Buuren and E.H. Klijn, *Trajectories of institutional design in policy networks; European interventions in the Dutch fishery network as an example*, in: *International Review of Administrative Sciences*, 72/3, 2006, pp. 395-415; zie ook M. Considine, *Making Public Policy: Institutions, Actors, Strategies*, Polity Press, Cambridge UK, 2005; A. Geul, *Beleidsconstructie in perspectieven*, Lemma, 2006.

<sup>44</sup> Vgl. P. van Meegeren en C. Leeuwes, *Naar een methodiek voor interactief ontwerpen*, *Sociale Interventie*, 7, 1998, pp. 82-90; I. Pröpfer en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Countinho, Bussum, 2001.

<sup>45</sup> Van Strien, op. cit. 1986, p.

<sup>46</sup> D.A. Schön, *The Reflective Practitioner: how professionals think in action*, 1983, p. vii; vgl. ook H.M. Collins, *What is tacit knowledge?*, in: T.R. Schatzki et al. eds, *The Practice Turn in Contemporary Theory*, Routledge, London and New York, 2001, pp. 107-119; V.H. Ingersoll and G.B. Adams, *The Tacit Organization*, JAI Press, Greenwich CN, London UK, 1992

<sup>47</sup> Vgl. Dvora Yanow, *Assessing local knowledge*, in: M. Hajer and H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 228-246; Dvora Yanow, *Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries*, in: *British Journal of Management*, Vol. 15, pp. 9-25.

<sup>48</sup> E.H.Schein, *Procesadvisering: over de ondersteunende rol van de adviseur en de samenwerking tussen adviseur en cliënt*, Nieuwezijds, Amsterdam, 2000.

<sup>49</sup> Vgl. A.B. Ringeling, *Anatomie van een commissie*. In: A.W. Heringa, R.E. de Winter, W.J. Witteveen [red.], *Staatkundig Jaarboek 1987*, Nijmegen, 1987, pp. 31-48; Joost van Geest en Arthur Ringeling (red.), *Evaluëren met beleid; de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer in bedrijf*, Sdu, Den Haag, 1998.

<sup>50</sup> De public choice theory staat er vol mee: vgl. A. Blais and S. Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat; Appraisals and Evidence*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.

<sup>51</sup> J. Rawls, *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA, 1971; R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford, 1974; J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981.

<sup>52</sup> P.H.A. Frissen, *De staat van verschil; een kritiek van de gelijkheid*, Van Gennep, Amsterdam 2007.

<sup>53</sup> R.J. in 't Veld, *Verlevendiging van de democratie, in het bijzonder door het afschaffen van de algemene representatie*, in: B.F. Steur e.a., (red.) *Democratische vergezichten*, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 2004, pp. 147-169.

<sup>54</sup> Vgl. A. Brecht, *Political Theory; The Foundation of the Twentieth-Century Political Thought*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1959.

<sup>55</sup> M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana, 1964.

---

<sup>56</sup> P.B. Lehning, *Beleid op niveau*, oratie Erasmus Universiteit, Boom, Meppel-Amsterdam, 1991.

<sup>57</sup> Vgl. F. Fischer and Forester, eds., *The Argumentative Turn in the Policy Sciences*, Sage, Majone, G., *Evidence, Argument and Persuasion*, 1989; W.A. Dunn, *Public Policy Analysis; An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs N.J., 1994. In Nederland moet het werk van I.M.A.M. Pröpper, *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, dissertatie Universiteit Twente, Enschede, 1989 en R. Hoppe e.a., *Beleidsnota's die (door)werken*, Coutinho, Bussum, 1998 en R. Hoppe, *De broosheid van het debat en argumentatieve beleidsanalyse*, oratie Universiteit Twente, Enschede, 1998, worden genoemd.

<sup>58</sup> Vgl. I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1987.

<sup>59</sup> M. Hajer and H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis*, 2003; H. Wagenaar, *Knowing the Rules, Administrative Work as Practice*, in: *Public Administration Review*, 64 (4), November/December 2004, pp. 643-655; zie ook M.J. van Hulst, *Town Hall Tales; Culture as Storytelling in Local Government*, dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam (te verschijnen 2008).

<sup>60</sup> B. Hogwood en G. Peters werken de doctorsmetafoor uit in: B.W. Hogwood en L.A. Gunn, *The Pathology of Public Policy*, Clarendon Press, Oxford, etc., 1985

<sup>61</sup> Wetenschappelijke Raad voor de Regering, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005

<sup>62</sup> Vgl. J.J. Boonstra, H.O. Steensma, M.I. Demenint (red.), *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties: theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen*, De Tijdstroom, Utrecht, 1996.

<sup>63</sup> Vgl. G.T. Allison, *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Little Brown, Boston, 1971; I. Snellen in: J.Th.A. Bressers, J.J.A. Thomassen en F.A. van Vught (red.), *Politologie en het openbaar bestuur*, Liber Amicorum voor prof. dr. A. Hoogerwerf, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1993,

<sup>64</sup> Zie A.B. Ringeling en F.A. van Vught, *Het ontwerpen van beleid: de vergeten dimensie*, in: J.Th.A. Bressers, J.J.A. Thomassen en F.A. van Vught (red.), op. cit., pp. 199 – 215.

<sup>65</sup> Anders: E. van Thijn, *Politiek en Bureaucratie: baas boven baas*, Van Gennep, Amsterdam, 1997; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het politieke primaat*, Den Haag, 2002; zie ook R. Nieuwenkamp, *De prijs van het politieke primaat*, Eburon, Delft, 2001.

<sup>66</sup> Wildavsky, op. cit., p. 15.

<sup>67</sup> Vgl. de heel eigen weg die H.A. Brasz met zijn praxeologie bewandelde: H.A. Brasz, *Kleine methodologie van de bestuurskunde*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1986.

<sup>68</sup> F. Mertens, *Vriendelijk converseren en krachtig optreden*, oratie Erasmus Universiteit, Zoetermeer, 1996.

<sup>69</sup> G. Bouckaert, *Inleiding op het symposium 'De toekomst van de Nederlandse bestuurskunde'*, georganiseerd door de Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de KNAW, Amsterdam, 22 juni 2007.

<sup>70</sup> Vgl. Peter Block, *Flawless Consulting; a guide to getting your experience used*, Pfeiffer, Johannesburg etc. 1981.

<sup>71</sup> Wie dat wil, heeft in de Nederlandse verhoudingen wel een probleem. Want in de heersende opvattingen is het HBO voor praktijkgerichte opleidingen en de universiteit voor de 'general education'. Dat is het omgekeerde van de situatie in andere landen, in het bijzonder de Angelsaksische wereld.

<sup>72</sup> E. Freidson, *Professionalism, the third logic*, Polity, Cambridge, etc, 2001

---

<sup>73</sup> Rohr, J.A., *Ethics for bureaucrats: an essay on law and values*, M. Dekker, New York, 1978; Kenneth J. Meier en Laurence J. O'Toole, *Bureaucracy in a Democratic State*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2006 verwerpen die opvatting, maar voelen ook weinig voor een dominantie van de politiek.

<sup>74</sup> Vgl. M. Van Wart, *Changing public sector values*, Garland Publishing, New York (etc.) 1998

<sup>75</sup> Van Strien, op. cit., p. 145 ev.

<sup>76</sup> H.D. Tjeenk Willink, *Algemene beschouwingen*. In: Raad van State; jaarverslag 2003, Raad van State, Den Haag, 2004 en idem, *Vergeten wat regeren is*. in Pluche, lente 2003.

<sup>77</sup> Vgl. L.D. Terry, *The Thinning of Administrative Institutions*, in: D. H. Rosenbloom and H.E. McCurdy, *Revisiting Waldo's administrative state: constancy and change in public administration*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2006, pp. 109-128.

<sup>78</sup> Vgl. Mertens, op. cit., p. 15.

<sup>79</sup> J.H.A. Logemann, *Theorie van een stellig staatsrecht*, Leiden, 1948.

<sup>80</sup> Vgl. Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2000.

<sup>81</sup> H.R. van Gunsteren, *Eigentijds Burgerschap*, Den Haag, 1992, brengt, in tegenstelling tot de opvatting van Logemann, naar voren dat ook staatsburgerschap als een ambt moet worden opgevat.

<sup>82</sup> A.W.H.Docters van Leeuwen, *De weg naar Rome, zijn organisatieadviseurs terecht op zoek naar erkenning?*, Ooa/ROA/Sioo, 2002.

<sup>83</sup> Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004; H.D Tjeenk Willink, op. cit, 2004; Arthur Ringeling, *Het imago van de overheid*, Elsevier, Den Haag, 2004.

<sup>84</sup> A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van ambtenaren, het spijtoptantenprobleem als een illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1978.