



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een 'nieuwe' bestuurskunde vraagt eerst om een 'nieuwe' overheid

Waardt, M. van de

Citation

Waardt, M. van de. (2008). Een 'nieuwe' bestuurskunde vraagt eerst om een 'nieuwe' overheid. *Bestuurskundige Berichten*, 23(4), 22-24. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211755>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211755>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Een 'nieuwe' bestuurskunde vraagt eerst om een 'nieuwe' overheid

Door Mathijs van de Waardt

Onlangs riep Koos van der Steenhoven, Secretaris-generaal van het Ministerie van OCW, op om met hem mee te denken over de invulling van de 'nieuwe bestuurskunde', die meer praktisch van aard zou moeten zijn. Graag denk ik met hem mee over de invulling van het bestuurskundig curriculum, maar ik wil toch vooral enkele kanttekeningen plaatsen bij zijn benaderingswijze.

In een artikel in het magazine 'Bestuurskunde' van deze zomer en tijdens een lezing voor de B.I.L. in september constateerde Van der Steenhoven dat zowel het bestuurskundig onderzoek als het onderwijs de aansluiting met de praktijk van het openbaar bestuur mist. Hij stelt dat studenten in hun opleiding te weinig kennis meekrijgen over praktische issues binnen de rijksoverheid, zoals de beleidswijzer of het 'nieuwe toezicht'. Daarnaast stelt hij dat onderzoekers zich bezighouden met utopische vergezichten en dat onderzoeksresultaten te weinig praktische handreikingen bieden voor actuele problemen.

Van der Steenhoven stelt een waslijst aan mogelijke oplossingen voor, die met elkaar gemeen hebben dat ze tot doel hebben bestuurskundig onderwijs en onderzoek praktischer te maken. Onderzoek zou moeten plaatsvinden naar aanleiding van concrete vragen die opkomen binnen de overheidssector, zoals de effectiviteit van programmaministers of de houdbaarheid van huidige sturingsmodellen. Hij stelt dat vanuit de rijkdienst meer en meer vraag komt naar onderzoeksresultaten waarop beleid kan worden gebouwd, het zogenaamde 'evidence based' beleid. Bestuurskundigen zouden deze 'evidence' moeten aanleveren. Daarop inhakend meent Van der Steenhoven dat bestuurskundigen teveel op zoek

zijn naar een 'theory of government', utopische vergezichten over hoe het openbaar bestuur moet worden georganiseerd, en minder naar een 'theory of change', een concreet plan om de bestaande rijkdienst zodanig te veranderen. Ten slotte stelt hij dat ook de opleidingen bestuurskunde dusdanig ingericht zouden moeten worden dat afgestudeerden de praktische kennis hebben die hen in staat stelt om te gaan met vragen en problemen binnen de rijkdienst. Daardoor zouden deze afgestudeerden eenvoudig inzetbaar zijn binnen datzelfde openbaar bestuur.

Kritiek

De relatie tussen de bestuurswetenschap en de bestuurspraktijk is altijd een ambigue geweest. Beiden hebben met enige regelmaat kritiek op elkaar en elk heeft zijn eigen visie op de ontwikkeling van de ander. Van der Steenhoven zet helder uiteen hoe hij denkt dat de bestuurskunde aan de praktijk kan bijdragen, echter, hij dicht de wetenschap in het algemeen en de bestuurskunde in het bijzonder een onjuiste rol toe.

Allereerst is het niet de opdracht van de bestuurskundige onderzoeker om louter praktisch onderzoek te doen. De onderzoeker staat noodzakelijkerwijs verder af van zijn onderwerp van studie dan een ambtenaar van zijn werkveld. Het is de primaire taak van de onderzoeker door middel

van fundamenteel onderzoek overeenkomsten en patronen te vinden in overheidshandelen vóór uitspraken te doen over een concrete situatie. Juist door theorievorming kan het succes en falen in beleidsprocessen en -uitkomsten worden verklaard. Natuurlijk wordt er ook praktisch onderzoek gedaan, maar dit kan alleen gebeuren met een gedegen basis aan bestuurskundige theorieën. Ook omwille van de door Van der Steenhoven geschetste veranderende maatschappelijke en politiekbestuurlijke context is voor een goed praktisch onderzoek een gedegen fundamentele wetenschap nodig.

Verder stelt Van der Steenhoven dat bestuurskundig onderzoek zich meer zou moeten richten op de actualiteit. Buiten het feit dat wetenschappers in hun keus van onderwerp van onderzoek volledig vrij zijn, is het vaak onmogelijk om direct in te springen op de actualiteit. Niet alleen duurt het vaak enkele maanden tot zelfs enkele jaren voordat een paper als een artikel in een journal wordt gepubliceerd, ook lopen onderzoeken vaak over een langere periode. Daarnaast wint een onderzoek in de regel aan kracht wanneer in plaats van een momentopname wordt gekozen voor een longitudinale bestudering van een bepaald bestuurlijk fenomeen.

Ook zou het beleid meer gestoeld moeten zijn op de uitkomsten van

onderzoek. Het probleem is echter dat sociaalwetenschappelijk onderzoek zelden 'one best practice' biedt en dat er dikwijls meer dan één beleidsoptie kan worden ondersteund door onderzoek. Evidence based beleid betekent dan ook vaak dat bestaande plannen worden onderbouwd met welgevallig onderzoek, terwijl dissidentegeluiden worden genegeerd. Als dit vervolgens betekent dat het bestuurskundig onderzoek een soort argumentenfabriek wordt waarin ambtenaren naar hartenlust selectief kunnen shoppen om hun plannen wetenschappelijk te verantwoorden, is evidence based beleid niets meer dan een holle frase.

Daarnaast zou de bestuurskunde te veel utopische vergezichten bieden, waarbij Van der Steenhoven meermaals Paul Frissen aanhaalt. Nu is Frissen, die met boeken als 'De Virtuele Staat' en 'De Lege Staat' in de postmodernistische traditie categorisch een verruiming van overheidsbemoediging en centrale sturing afwijst, echter niet representatief voor de Nederlandse bestuurskunde. Reacties op zijn boeken van collega-bestuurskundigen varieerden van 'onmogelijk' tot zelfs 'nihilistisch en verwerpelijk'. Er zijn genoeg bestuurskundigen wier werk wel directer op de beleidspraktijk is gericht. Ik zie verschillende voorbeelden van toegepast beleidsonderzoek, maar ook een fenomeen als capstone-afstudeerprojecten, die vorig jaar hier in Leiden geïntroduceerd zijn, als een aanwijzing dat de bestuurskunde het contact met het openbaar bestuur nog lang niet is verloren, maar juist bezig is dit te verstevigen.

Vervolgens weidt Van der Steenhoven uit over zijn stelling dat de bestuurskunde een 'theory of change' zou moeten formuleren. Veranderingsmanagement is al een jaar of twintig een steeds populairder onderdeel van de algemene managementwetenschappen (dus niet alleen van de bestuurskunde);

graag zou ik hem dan ook willen adviseren de rijke literatuur hierover eens te raadplegen. Waar ik Van der Steenhoven wellicht gelijk in kan geven is dat deze literatuur niet organisatiespecifiek is. Echter, het is niet aan bestuurskundige onderzoeker die zich richt op fundamenteel onderzoek en theorievorming om hier op in te gaan. Blijkbaar verwacht de rijksoverheid dit ook niet, want voor grote veranderprocessen worden vaak externe consultants ingehuurd, niet toevallig vaak bestuurskundigen. Van der Steenhoven heeft hoge – wellicht te hoge verwachtingen – van de bestuurskunde. Aan de ene kant is het logisch de bestuurskunde te vragen mee te denken over de problemen aangaande bestuur, organisatie en beleid, daar de bestuurskunde zich richt op het functioneren van het

“Van der Steenhoven heeft hoge – wellicht te hoge verwachtingen – van de bestuurskunde.”

openbaar bestuur. Aan de andere kant kan het openbaar bestuur steeds minder als een zelfstandige actor worden beschouwd omdat het meer en meer moet opereren in een complexe omgeving (zie bijvoorbeeld de door Van der Steenhoven aangehaalde 'ongekende samenleving'). De bestuurskunde probeert aan deze complexiteit recht te doen door middel van zijn interdisciplinaire karakter, maar ontkomt niet aan zijn primaire focus: het openbaar bestuur. Overheidsfunctionarissen zouden er goed aan doen niet alleen de bestuurskunde vragen te stellen, maar breder te kijken, liefst naar het geheel aan (sociale) wetenschappen. Economen weten nu eenmaal meer van macro-economische ontwikkelingen, net zoals onderwijsvraagstukken vragen om pedagogische kennis en het vraagstuk van integratie vraagt om een sociologische focus. Het is een compliment dat Van der Steenhoven denkt dat bestuurskundigen al deze vaardigheden in huis hebben, maar het is naar mijn idee niet bijzonder realistisch.

Onderwijs

Daarnaast is de opleiding bestuurskunde geen beroepsopleiding voor junior beleidsmedewerkers; het gros van de afgestudeerden komt niet eens bij de rijksoverheid terecht. Net zoals afgestudeerde juristen zich nog jaren moeten bekwamen om rechter te kunnen worden en het voor afgestudeerde artsen nog jaren duurt voordat zij zich bijvoorbeeld chirurg morgen noemen, zo zal een afgestudeerde bestuurskundige zich moeten inwerken in het specifieke domein van zijn toekomstige werkveld. Het enige verschil is dat deze periode voor de gemiddelde bestuurskundige minder lang duurt dan voor de twee voornoemde categorieën academici, vaak volstaat een traineeship van een paar maanden tot een jaar. De overheid – ook het

ministerie van Van der Steenhoven – biedt zulke traineeships aan.

Behalve dit praktische bezwaar, kan nog een meer fundamentele reden worden aangevoerd: het is niet de taak van de (wetenschappelijke) opleidingen bestuurskunde om studenten voor een specifieke functie op te leiden, maar juist om ze algemene onderzoeksvaardigheden bij te brengen. Het is van oudsher de taak van universiteiten de studenten een kritische blik, het analytisch vermogen en presentatie- en schrijfvaardigheden mee te geven, die ze nodig hebben voor een wetenschappelijke carrière. Wanneer afgestudeerden een baan vinden buiten het academische werkveld – wat natuurlijk vaak gebeurt – nemen ze deze vaardigheden mee naar hun nieuwe werkomgeving. Het is juist hierom dat ook binnen de overheid voor veel van de hogere beleidsfuncties een universitair afgestudeerde wordt geprefereerd boven een afgestudeerde HBO'er.

Herijking

Van der Steenhoven wil van de bestuurskunde antwoorden op concrete vragen. Die concrete antwoorden kan de bestuurskunde om bovengenoemde redenen echter niet bieden. Ook is het onrealistisch te denken dat bestuurskundeopleidingen een soort beroepsopleiding tot ambtenaar kunnen worden. De vraag is nu echter welke rol de bestuurskunde wel kan spelen voor de rijksdienst.

Er bestaat een natuurlijke discrepantie tussen de wereld van de wetenschap en de weerbarstigheid van het werkveld. Hoe is toch mogelijk om beide nader tot elkaar te brengen? Van der Steenhoven geeft de oplossing in zijn artikel al gedeeltelijk aan.

Meerdere departementen hebben recent nieuwe directies 'Kennis' opgericht, die de taak hebben expertise te vergaren bij netwerken van wetenschappers en practitioners om zodoende evidence based beleid te ontwikkelen. Een ander nieuw fenomeen zijn kenniskamers, die beschikbare kennis bij wetenschappelijke- en andere kennisinstellingen, adviesraden en maatschappelijke organisaties dienen te inventariseren. Mocht noodzakelijke kennis of expertise niet aanwezig zijn dan heeft een groot aantal departementen zelfs 'raadadviseurs kennis' om de top van de departementen te verbinden met expertise en kennis in werkveld en wetenschap. Ook kunnen deze adviseurs het personeelsbeleid en projecten zodanig coördineren dat noodzakelijke expertise aangeworven wordt. Ten slotte wordt voor specifieke organisatorische vragen ook regelmatig een beroep gedaan op betaalde externe experts, met name consultants.

De via bestuurskundig onderzoek verkregen fundamentele kennis is

niet direct toepasbaar in concrete situaties; daardoor is de bestuurskunde niet direct verantwoordelijk voor de kennisleverantie aan departementen. De departementen begrijpen dit ook: de noodzakelijke kennis komt tot hen óf via interne diensten, óf via externe

"De 'nieuwe' bestuurskunde die Van der Steenhoven voorstaat vergt eerst een 'nieuwe' overheid."

organisaties. Wanneer het echter noodzakelijk is specifieke kennis te verkrijgen komt het initiatief altijd van het departement zelf: het huurt bijvoorbeeld wetenschappers in voor een bepaalde periode of vraagt hen om onderzoek te doen op basis van een derde geldstroomproject.

Wanneer Van der Steenhoven toch de wetenschap meer wil betrekken bij de vraagstukken die hij in de praktijk tegen komt, moet hij beseffen dat de bestuurskunde hier niet om zit te springen.

De wetenschap voelt zich vaak onbegrepen en voelt zich geen gelijkwaardige partner. Daarom vergt de 'nieuwe' bestuurskunde die Van der Steenhoven voorstaat eerst een 'nieuwe' overheid.

Deze overheid moet de aanbevelingen die bestuurskunde naar aanleiding van onderzoek biedt niet gebruiken om het eigen beleid een wetenschappelijke onderbouwing te geven, maar juist om de koers van het nieuwe beleid te laten bepalen.

De departementen moeten beseffen dat buiten specifieke projecten die in opdracht worden uitgevoerd, bestuurskundigen door tal van redenen beperkt zijn in hoe praktisch en actueel hun onderzoek is. Het is de taak van de wetenschap om algemene structuren te ontdekken en theorieën te formuleren die vervolgens door anderen toegepast kunnen worden. Voor specifieke vragen doen de departementen altijd al een beroep op wetenschappers. Het belangrijkste is echter dat wil de wetenschap de praktijk serieus nemen, eerst de praktijk de wetenschap serieus moet nemen. Alleen op die manier kan de vertrouwensband worden uitgebouwd.

Literatuur

- 1) Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven
- 2) Koos van der Steenhoven, Rien Rouw, Ronald van den Bos, Peter Mulder, Meerwaarde van bestuurskunde vanuit overheidsperspectief, lezing voor de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus universiteit, in: Bestuurskunde, No. 2 Vol. 17, zomer 2008
- 3) Lezing voor studenten Bestuurskunde 9 september 2008, Universiteit Leiden
- 4) Wanneer ik refereer aan de ideeën van Van der Steenhoven, zijn deze terug te vinden in het artikel in Bestuurskunde
- 5) Ellen Mastenbroek, De postmoderne overhead: wens of werkelijkheid?, in: Bestuurswetenschappen, No. 2, Vol. 7, april 2003, pp. 153 – 171, pp. 47 – 55
- 6) Andries Hoogerwerf, Boekbespreking van P.H.A. Frissen, de Virtuele Staat, in: Beleidswetenschap, no. 2, 1996, pp. 181 – 185
- 7) Zie bijvoorbeeld het werk van John Kotter, Jeff Hiatt, William Bridges e.v.a.
- 8) Zie bijvoorbeeld <http://www.minocw.nl/organisatie/386/vacatures.html>
- 9) <http://www.minocw.nl/organisatie/organogram/directies/30/kennis.html>
- 10) Brief OCW (Kennis/2008/5613) aan de Tweede Kamer

Het onderwijs écht verbeteren? Yes we can!

In een gemiddeld Leidsch Kwartiertje wordt er een hoop geklaagd door de studenten van Bestuurskunde. Of het nou gaat om de te lezen stof ("Saai"), het te maken paper ("Te vroege deadline"), naderende tentamens ("Het is zó veel") of het te trage tempo van een docent: er valt altijd wel iets te zeuren. Wie aan het bovenstaande een wat positievere draai geeft, formuleert het als volgt: er valt altijd wel iets te verbeteren. En dit is nu precies waar wij voor zijn: de opleidingscommissie.

De opleidingscommissie (OLC) is een onafhankelijke commissie die zich op allerlei manieren inzet voor de verbetering van de opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. De OLC bestaat dit jaar uit vier studentleden: Josien de Reuver (MSc Crisis & Safety Management), Anouk Baars (MSc International Development Administration), Jeanette van Hoop (Ba 3) en Jessie Post (Ba 3). Deze groep studenten representeert de gehele groep Bestuurskunde studenten en zal er dan ook alles aan doen om dit jaar jullie stem te laten horen op de vijfde verdieping!

Naast de studentleden, zitten ook de studieadviseur, het student-lid van het departementsbestuur, de Commissaris Onderwijs van de studievereniging B.I.L. en enkele docentleden in de OLC. De OLC wordt geleid door de heer Wuisman. Met deze diverse samenstelling hopen wij ook dit jaar tot goede inzichten en concrete voorstellen te komen, die vervolgens aan het departementsbestuur zullen worden voorgelegd. In één van onze eerste vergaderingen zijn de volgende speerpunten naar boven gekomen:

- Betere begeleiding eerstejaars, zodat zij niet struikelen over de eerste tentamens
- Meer voorlichting over keuzeruimte in het derde jaar, zodat beter bekend wordt dat het verstandig is al aan het begin van Ba2 na te denken over deze keuzevakruimte.
- Duidelijker evaluatie van de master
- Meer voorlichting over Capstone projecten en de scriptie tijdens de master
- Instructie bibliotheek

Zoals al eerder genoemd representeren de studentleden van de Opleidingscommissie alle studenten van de opleiding Bestuurskunde. Om deze reden willen we jullie vragen om je stem te laten horen. Wat kan er beter? Wat vinden jullie van bovenstaande speerpunten? Ontbreekt er nog iets in jullie ogen? Wat ging er goed vorig jaar? Waar moeten er veranderd worden binnen de opleiding? Wat vinden jullie van de literatuur? Is it time for change, of is de opleiding Bestuurskunde goed in z'n huidige vorm?

Mail je klachten, anekdotes of complimenten naar olc.bsk@gmail.com of gooi een briefje in onze witte brievenbus op de vijfde verdieping, dan zullen wij onze uiterste best doen om daadwerkelijk dingen te veranderen binnen de opleiding. Uiteraard kunnen jullie ons ook gewoon aanspreken op FSW.

Het mag duidelijk zijn: meewerken aan het verbeteren van de opleiding Bestuurskunde? Yes, you can!



Opleidingscommissie 2008-2009
v.l.n.r. Jessie Post, Jeanette van Hoop, Josien de Reuver, Anouk Baars