

Prof.dr. Jos C.N. Raadschelders

**Een adisciplinaire bestuurskunde voor een  
multi-etnische samenleving:  
historische, ontologische, epistemologische en  
axiologische overwegingen**



Universiteit Leiden

Een adisciplinaire bestuurskunde voor  
een multi-etnische samenleving:  
historische, ontologische, epistemologische  
en axiologische overwegingen.\*

Oratie uitgesproken door

Prof.dr. Jos C.N. Raadschelders

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van  
Bestuurskunde, i.h.b. de Vergelijkende Analyse van  
Normatieve Aspecten van het Openbaar Bestuur  
op maandag 18 juni 2012



Universiteit Leiden



*Mijnheer de Rector Magnificus, mijnheren de decanen, leden van de besturen van de faculteiten, collega's van de Universiteit Leiden, waarde studenten, zeer gewaardeerde toehoorders, familie, vrienden en vriendinnen,*

[The] materialistic basis [of science] has directed attention to things as opposed to values. (Whitehead 1925, 202; emphasis in original)

Education has two purposes: on the one hand to form the mind, on the other to train the citizen. The Athenians concentrated on the former, the Spartans on the latter. The Spartans won, but the Athenians were remembered. (Russell [1931] 1962, 243)

One of the chief practical obstacles to the development of social inquiry is the existing division of social phenomena into a number of compartmentalized and supposedly independent non-interacting fields, as in the different provinces assigned, for example to economics, politics, jurisprudence, morals, anthropology, etc. [...] It is legitimate to suggest that there is an urgent need for breaking down these conceptual barriers so as to promote cross-fertilization of ideas... (Dewey 1938, 508)

...the social sciences had been monopolized by those more interested in the discovery of laws than in the welfare of society. (Commager 1950, 205)

A disciplinary field can hardly attain the sophisticated level of scholarship which is worthy of graduate education if it is not capable of critically developing from within itself its epistemological foundations. (Ramos 1981, 102)

We're beginning to recognize that God did not create the universe according to the departmental structure of our research universities. (Armstrong, in Honan 1994)

Bestuurskunde dient zowel een academisch als een ambtelijk publiek, alsmede hen die werkzaam zijn in de non-profit en private sectoren en natuurlijk burgers in het algemeen. In elk opzicht, en dan vooral sinds de jaren zeventig van de vorige

eeuw, is de studie zeer succesvol gebleken wanneer beoordeeld in termen van een toenemend aantal onderzoekspublicaties (en, derhalve, in het groeiend aantal generalistische en specialistische tijdschriften), een groeiend aantal onafhankelijke bestuurskunde opleidingen (en derhalve van stafleden), en in het toenemend aantal onderzoeksbeurzen en consultancy werkzaamheden gedaan door universitaire medewerkers waardoor academie en praktijk met elkaar blijven verklonken. In elk decennium sinds het ontluiken van bestuurskunde zijn er onderzoekers geweest die de stand van zaken van ons studiegebied in kaart brachten, in termen van publicaties bijvoorbeeld, om zo te zien of er bepaalde trends konden worden gesignaleerd die een indicatie gaven voor wat de (nabije) toekomst zou brengen en op welke thema's de studie haar onderzoeks- en onderwijsinspanningen zou moeten richten (voor trends in *Public Administration Review* 2000-2009, zie Raadschelders en Lee, 2011).

Hoewel de bestuurskunde een indrukwekkende onderzoekstraditie heeft opgebouwd gebaseerd op zowel oorspronkelijk onderzoek alsmede profiterend van onderzoek in andere studies en disciplines, lijkt de studie zichzelf te beperken tot voortbouwen op recente en huidige (wellicht modieuze?) thematische onderwerpen. Het is evenwel gepast dat elke studie of discipline die volwassen is geworden in termen van publicaties en programma's, ook de grondslagen en aannames waarop haar kennis berust nader bekijkt, opdat een koersbepaling kan worden uitgezet waarin thematische onderwerpen voor onderzoek en onderwijs zijn ingebed in expliciet gemaakte keuzen inzake de filosofische en normatieve grondslag alsmede de ervaringskennis waarop onderwijs en onderzoek berusten.

De filosofische en normatieve grondslag van de studie heeft tenminste vier elementen waar eigenlijk te weinig aandacht aan wordt besteed. Allereerst is meer aandacht nodig voor filosofie in de studie<sup>1</sup> (bv. Van Braam 1989) zodat afgestudeerden - waarvan het merendeel een loopbaan buiten de universiteit zal vinden - de aannames en bronnen van kennis in de bestuurskunde kunnen herkennen en bevragen.

Ten tweede moeten bestuurskundigen toch ook meer aandacht besteden aan filosofie van het openbaar bestuur (bv. Dimock 1958), zodat haar afgestudeerden een begrip van overheid hebben dat voorbijgaat aan een uitsluitend technocratische en instrumentele benadering van overheid. Elke bestuurskundeopleiding dient haar studenten te informeren over de diverse waarden en aannamen waarop haar overheden opereren. Geïnformeerd burgerschap en geïnformeerde politieke en ambtelijke bestuurders dienen waarden-geladen overwegingen expliciet te maken en deze openlijk durven bespreken in plaats van te vermijden (ik kom hier nog op terug).

Ten derde is aandacht nodig voor de wijze waarop de verschillende filosofische en normatieve grondslagen en perspectieven in de bestuurskunde leiden tot beter begrip van de diverse filosofische en normatieve grondslagen en perspectieven waarop de overheid berust en vice versa (bv. Hodgkinson 1982). Immers, bestuurskundigen, en meer in het algemeen sociaal wetenschappers, kunnen niet volhouden dat hun kennisverwerving waarden-loos, id est objectief, is, en kunnen evenmin stellen dat deze kennis geen invloed heeft op waarden die ten grondslag liggen aan beleidsbeslissingen. Wat dit laatste betreft is het ook zo dat bestuurskundigen moeilijk kunnen zeggen dat hun onderzoek niet beïnvloed wordt door waarden welke belangrijk zijn in overheid en samenleving.

Ten vierde is er meer aandacht nodig voor de invloed welke geschiedenis (als verslagleggende activiteit) en het verleden hebben op hoe wij hedendaagse uitdagingen conceptualiseren en hoe we daar vervolgens op reageren (Raadschelders 1998a, 2010b).

Het is het eerste element, een filosofie van de bestuurskunde, dat het meest zal worden benadrukt in deze rede, ofschoon aandacht zal worden gegeven aan normatieve aspecten. Waar het duidelijk is dat deze vier elementen de grondslag zijn waarop bestuurskundig onderzoek berust, gaat de meeste aandacht doorgaans uit naar methoden van onderzoek (en dan vooral met betrekking

tot het logisch-empirische werk) en is aandacht voor deze vier elementen enigszins het stiefkind. Waarom is dit zo?

Veel bestuurskundig onderzoek is gericht op het verschaffen van inzicht en oplossingen betreffende praktische problemen door middel van empirisch, bewijsgebonden<sup>2</sup> onderzoek, waardoor weinig tijd overblijft voor reflectie op de aard van de overheid en de aard van de studie. Dit is eigenlijk verrassend omdat, enerzijds, sinds de jaren zestig van de vorige eeuw het vertrouwen in de overheid is gedaald terwijl tegelijkertijd, anderzijds, de wetenschappelijke identiteit van de bestuurskunde ter discussie werd gesteld. In deze rede zal ik mij vooral richten op de wetenschappelijke identiteit van de bestuurskunde, doch zal kort ingaan op het belang hiervan in relatie tot het gedaalde vertrouwen in de overheid en in relatie tot hoe de studie ambtenaren behulpzaam kan zijn bij het formuleren van adequate reacties op maatschappelijke vragen en wensen.

Sommige wetenschappers menen dat de bestuurskunde te weinig discipline heeft en zulks zou kunnen verwerven door middel van methodologische hardheid (rigor); anderen, daarentegen, zijn van mening dat de studie een wereld bedient die niet op adequate wijze gevangen kan worden in één type benadering. Er zijn diverse redenen denkbaar waarom er weinig tot geen reflectie is op de aard van de studie. Het kan zijn dat het merendeel der bestuurskundigen sociale problemen en overheidsuitdagingen tracht te doorgronden die (ogenschijnlijk) onmiddellijke aandacht en resolutie<sup>3</sup> vragen. Zij redeneren dat bewijsgebonden, empirisch onderzoek dat daadwerkelijk bijdraagt tot de resolutie van een bepaald probleem waardevoller is dan bespiegelingen over de aard van het vakgebied. Impliciet wordt zelfs verondersteld dat bewijsgebonden onderzoek zal leiden tot een duidelijker wetenschappelijke identiteit van het vakgebied (zie hieronder). Er zijn diverse andere redenen waarom er weinig reflectie is op de aard van de studie, maar die hebben eigenlijk betrekking op sociaal wetenschappers in het algemeen, en vooral op hen die hun opleiding hebben genoten sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw.

Ten tweede, veel sociaal wetenschappers zijn overwegend geconcentreerd op het heden, negeren het verleden, en ontwikkelen aldus geen gevoeligheid voor de mate waarin hun onderzoek past in een ruimere context. Dat wil zeggen, hun onderzoek is meer gedreven door de behoefte aan duidelijke positionering in de relevante en huidige literatuur dan door de poging het te plaatsen in tijd en context. Bovendien, veel onderzoeksresultaten worden gepresenteerd als generalisaties zonder enige zorg of aandacht voor de specifieke omstandigheden (tijd en context) waarop en waarin het onderzoek is afgerond. Opmerkingen over de beperkingen van gedaan onderzoek in de discussie- en conclusieparagrafen van artikelen, bestemd om verder (replicatie) onderzoek aan te moedigen in andere geografische, organisationele en culturele omgevingen, zijn eigenlijk doorgaans oppervlakkig en plichtmatig van karakter.

Ten derde, menig sociaal wetenschapper is niet opgeleid in het expliciet maken van hoe zij de werkelijkheid zien die ze onderzoeken. Zij werken met databestanden en hypothesen die los staan van, maar wel gegenereerd zijn in een specifiek begrip van werkelijkheid. Er is bijvoorbeeld een groot verschil tussen het idee dat de werkelijkheid objectief gekend kan worden en het idee dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd is. Dit verschil heeft niet alleen belangrijke gevolgen voor wat we denken te kunnen kennen en hoe we zulks dan vervolgens kunnen kennen, maar ook voor wat we denken over mogelijkheden om een specifieke situatie of probleem te verbeteren, aan te passen, te voorkomen en/of te wijzigen.

Deze derde overweging leidt tot een vierde en die is dat veel wetenschappers zich niet afvragen wat en hoe ze kunnen kennen. Zij spelen met databestanden en hebben geweldige vaardigheid ontwikkeld met modellenontwikkeling en kwantitatieve analyses, maar zij zijn minder geïnteresseerd in de vraag of een bepaald databestand inderdaad een adequate representatie van de werkelijkheid geeft. Het is zelfs zo dat menig sociaal wetenschapper de werkelijkheid in feitelijke termen beschrijft,

zonder expliciete uitleg hoe die feiten werden vastgesteld. Wie heeft besloten tot het meten van wat? Wie heeft besloten tot het verzamelen van specifieke data? Wie bepaalde welke data goede indicatoren zijn voor een te onderzoeken verschijnsel? Bovendien, het lijkt alsof elke overweging van grondslagen en raamwerken van kennis wordt overgelaten aan de filosofie zodat wetenschappelijke experts worden geschapen die - zoals Kant het noemde - een *cyclopean erudition* bezitten maar geen begrip hebben van filosofie (1988, 50). Dit bracht hem er toe op te merken dat "Nobody cares about wisdom, because it makes science, which is a tool of vanity, rather small." (1996, 28, noot 30).

Ten vijfde en ten slotte, sociaal wetenschappers die menen dat de werkelijkheid objectief gekend kan worden, geloven ook dat hun werk slechts wetenschappelijk is indien de sociale werkelijkheid wordt gezien en gepresenteerd als een reeks van feiten die los staan van maatschappelijke waarden. Deze feiten-waarden dichotomie is niet alleen een probleem in de wetenschap maar stelt ook de overheidsfunctionaris voor uitdagingen wanneer - en in ieder geval geldt dat voor ambtenaren - beleid en besluiten naar het publiek toe worden gepresenteerd en gelegitimeerd als zijnde gebaseerd op wetenschappelijk verzamelde feiten door wetenschappelijk opgeleide deskundigen, daarmee impliciet het merendeel van burgers uitsluitend van deelname aan beleids- en besluitvorming dat meer inhoudelijk is dan het verschijnen bij een referendum of hoorzitting. Wanneer we echter weten dat burgers meer tevreden zijn over openbare dienstverlening wanneer het gebruik van een bepaalde dienst vrijwillig in plaats van opgelegd is (Brown 2007, 568), dan kunnen we ook wel aannemen dat in verschillende gevallen de kwaliteit van beleidsvorming niet alleen wint met de inhoudelijke deelname van burgers (bv. Lindblom 1990) maar ook met het bespreekbaar maken van de waardegrondslag(en) waarop beleidskeuzen worden gemaakt. Immers, elke keuze is uiteindelijk een politieke.<sup>4</sup> Hegel bestempelde ambtenaren als de nieuwe universele klasse, de nieuwe rentmeesters van de democratie wiens deskundig advies vooral de heerser moet

dienen (Hegel 1991, par. 287-303; zie ook Brooks 2006). In een samenleving waarin het merendeel der mensen goed kan lezen en schrijven, zijn ambtenaren niet alleen adviseurs van hen die de heerser adviseren maar ook van burgers, en in die rol kunnen zij, en wellicht moeten zij, aangesproken worden om beleidsbeslissingen te verantwoorden in termen van hun waardegroondslag. Om met Yates te spreken:

If bureaucrats do no illuminate, analyze, and educate citizens about value conflicts, what other institutions will?

The simple point is that ... it is clearly not in the standard operating procedure of other major political institutions to perform this normative role. (Yates 1981, 46)

In het vervolg van deze rede zal ik me concentreren op wat gedaan moet worden om een toekomst voor de bestuurskunde uit te zetten waarin zowel overheidsfunctionaris als wetenschapper zich kan herkennen én die ook een duidelijke wetenschappelijke identiteit heeft. Hieraan voorafgaand moet de vraag worden gesteld wat de aard van de bestuurskunde nu eigenlijk is. Zoals eerder gezegd, deze vraag werd actueel in de jaren zestig toen de wetenschappelijke identiteit van de bestuurskunde werd betwijfeld en er zelfs gesproken werd van een identiteitscrisis. Er zijn tenminste drie oplossingen voorgesteld om deze zogeheten identiteitscrisis op te lossen: (a) organiseer de studie rondom een kernconcept, of (b) vergroot de methodologische hardheid van het vakgebied (onder meer door een vernauwde definitie van wetenschap, zie hieronder), of (c) ontwikkel het vakgebied als een professionele opleiding (cf. medicijnen, rechten, bedrijfskunde, enz.).

Maar, zou het kunnen zijn dat een 'oplossing' van de wetenschappelijke identiteitscrisis van de bestuurskunde eerder gezocht moet worden in historische, ontologische, epistemologische en axiologische overwegingen? Vanuit deze vier groepen van overwegingen kunnen wij de grondslagen waarop het vakgebied berust verder uitwerken en vervolgens de stelling onderbouwen dat de bestuurskunde een volwassen, *adisciplinaire* studie is.

In de ogen van menig bestuurskundige lijdt de bestuurskunde aan een wetenschappelijke identiteitscrisis, zozeer zelfs, dat enkele collega's opmerkten dat, bij wijze van vergelijking, de puberteit idyllisch toeschijnt (Rhodes e.a., 1995, 1).<sup>5</sup> Waarom, en dan vooral in de Verenigde Staten, werd de vraag naar de wetenschappelijke aard van de bestuurskunde zo'n prangende? Een plausibel antwoord kan slechts gegeven worden wanneer we een stap terug zetten in de tijd en de opkomst en ontwikkeling van de overheid nader bezien, en vervolgens leren hoe de bestuurskunde als vakgebied zich ontwikkelde tegen de achtergrond van een opkomende en uitdijende overheid.

In de eerste paragraaf zal ik kort de historische ontwikkeling van de overheid en van de bestuurskunde duiden. Op deze basis zal ik in paragraaf twee de plaats van de bestuurskunde duiden in de hedendaagse universitaire organisatie en tevens aantonen dat de wetenschappelijke status van de bestuurskunde verschillend kan worden beoordeeld, afhankelijk van hoe wetenschap wordt gedefinieerd. In de derde paragraaf zal ik vervolgens laten zien hoe verschillende definities van bestuurskunde bepalen of het een discipline is in de zin zoals dit werd omschreven in de negentiende eeuw, en, als dit niet zo is, of er dan een alternatief is. Op deze basis kunnen de disciplinaire, interdisciplinaire, en *adisciplinaire* handelingsgronden van de bestuurskunde worden bekeken en dan met name de uitdagingen waar de studie voor staat als een disciplinaire, interdisciplinaire, én *adisciplinaire* wetenschap. Zodra dit is gedaan zal ik in paragraaf vier enkele van de in het algemeen genegeerde interdependenties tussen de ontologische, epistemologische en axiologische grondslagen van de bestuurskunde aan de orde stellen. Vanuit het argument dat de grondslagen van de bestuurskunde interdependent zijn wordt in paragraaf vijf opnieuw de vraag aan de orde gesteld welke de aard van de bestuurskunde is. De afsluitende paragraaf bevat een voorbeeld van het type sociaal-maatschappelijk probleem dat de bestuurskunde moet kunnen aanvaarden en op die manier een bijdrage kan leveren aan het scheppen van een 'goede samenleving' wil het niet verglijden in een betekenisloos meten en wegen van feiten en feitjes.

### **Enkele historische bespiegelingen over de opkomst van overheid en haar studie**

Geen mens heeft ooit in totale afzondering geleefd. Mensen hebben altijd geleefd in samenlevingsgroepen van variërende omvang. In kleine groepen van zo'n dertig tot vijftig leden, soms enkele honderden, kunnen collectieve en interpersoonlijke problemen worden opgelost op basis van verwantschaps- en vriendschapsrelaties. Dit kon op zowel diachronische als intergenerationele basis gebeuren. Immers, evolutionair biologen vermoeden dat wederkerig altruïsme zowel in als door de tijd werkt. Zodra samenlevingen echter duizenden mensen gaan omvatten verschaffen verwantschaps- en vriendschapsrelaties een te wankel basis voor het omgaan met problemen van collectieve en interpersoonlijke aard. Het is op dat moment dat mensen met vallen en opstaan (voor zover wij dit althans weten) besluitvormings- en gezagsstructuren ontwikkelen welke door allen als legitiem worden ervaren omdat niemand meer kan claimen elk ander te kennen. Het is op dat moment dat de fysieke gemeenschap van mensen een denkbeeldige of kunstmatige gemeenschap (cf. Anderson 2006) is geworden; het is op dat moment dat overheid wordt geschapen. Meer in het bijzonder, overheid ontstaat in sedentaire samenlevingen en gedijt onder invloed van, bij wijze van voorbeeld, groeiende arbeidsverdeling en bevolkingsdichtheid.

De bestuursgeschiedenis overziende lijkt de ontwikkeling van de overheid zich te bewegen van opkomst en ontwikkeling tot ontwerp. Overheden ontstonden en zodra mensen zich bewust werden van 'overheid' als maatschappelijk verschijnsel konden overheden ook onderwerp zijn van bewust ontwerp. Voor het overgrote deel van de geschiedenis zouden overheden slechts opkomen (en weer ten ondergaan), terwijl er ondertussen mensen waren die nadachten over de vraag welk type van collectieve actie nu het beste is in denkbeeldige gemeenschappen. Deze bespiegelingen namen vaak een utopische vorm aan, zoals neergelegd in overwegingen over de ideale overheid. Zo nu en dan echter, en met het voortschrijden van de tijd, bemerkten sommige mensen dat dergelijke reflecties bewaar-

heid konden worden; dat overheid niet alleen gemaakt hoeft te worden door een of andere grillige heerser en/of elite maar daadwerkelijk het product kan zijn van bewust ontwerp. De Republiek der Zeven Verenigde Provinciën is het voorbeeld van een overheid waar elementen van opkomst (de Middeleeuwse graafschappen, hertogdommen en het bisdom Utrecht; en de reeks van Bourgondische huwelijken die hen verenigde) verweven werden met elementen van ontwerp (denk aan de Unie van Utrecht van 1579 waarmee een confederatie werd opgericht, en het besluit in 1581 om de Spaanse koning niet meer te erkennen als monarch). De elites van de Republiek waren niet geïnteresseerd om bestaande institutionele arrangementenvolledig te wijzigen. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft meer het karakter van een ontwerp waarvoor de grondslagen werden gelegd tussen 1815 en 1848. Een tweede voorbeeld is dat van de Verenigde Staten waar elementen van opkomst (de koloniale overheden) door haar Founding Fathers werden vermengd met een nieuwe federale structuur die tot op de dag van vandaag bestaat.

Als wij de uitdagingen waarvoor overheden tegenwoordig staan willen begrijpen dan moeten we de relatie tussen "ontstaan" en "ontwerp" nader bekijken. Gedurende het overgrote deel van de geschiedenis ontstonden overheden en veranderden zij door de tijd heen. Soms waren deze veranderingen het resultaat van bewuste hervormingen, zoals die welke werden geïntroduceerd door King Šulgi (2094-2047 BCE, midden chronologie), Ur III (2114-2004 BCE), de Chinese staatsman Shang Yang (390-338 BCE) die het pad bereidde voor de Ch'in dynastie, en de Napoleontische hervormingen die zelfs wereldwijd haar sporen achterliet. Vaak zijn hervormingen van buitenaf opgelegd (denk aan de Napoleontische en Duitse bezettingen in West-Europa), maar dan aangepast aan lokale omstandigheden zodra de bezetter was verdwenen (Wunder 1995; Ruggie 2000). Sinds de vroegmoderne tijd hebben diverse Europese landen grote delen van de wereld gekoloniseerd en hebben ze hun bestuursstructuren over de bestaande bestuursarrangementen heen gelegd. Dit heeft vooral grote schade



berokkend in Afrika, aangezien de nieuwe en onderhandelde staatsgrenzen letterlijk door stamgrenzen heen liepen en, in sommige gevallen, bestaande koninkrijken met erkende grenzen vervingen (Davidson 1982). Op dit moment is er, met uitzondering van Antarctica<sup>6</sup>, geen grondgebied in de wereld of het is deel van een territoriale staat welke functioneert dankzij een bureaucratisch apparaat.

Bij wijze van herhaling: overheid is een formeel institutioneel arrangement dat ontstaat in sedentaire gemeenschappen waar de bevolkingsomvang directe interactie tussen alle ingezetenen onmogelijk maakt. In denkbeeldige gemeenschappen kan het niet anders zijn dan dat overheid ontstaat. Hoe kunnen we een dergelijk institutioneel arrangement begrijpen? Overheid (*government*) verwijst doorgaans naar een groep van instituties en organisaties waarin soevereiniteit is gevestigd, en waarvan het gezag wordt uitgedrukt in het feit dat het de enige actor is die (a) bindende beslissingen kan nemen in naam van een gehele bevolking en (b) het recht heeft om geweld te gebruiken indien wet, recht en orde worden bedreigd.<sup>7</sup> Besturing (*governance*) verwijst naar al die instellingen die op een of andere wijze bijdragen aan de sturing van de samenleving. De relatie tussen samenlevingsgroepen enerzijds en overheid en andere besturingsorganen anderzijds kan worden geconceptualiseerd als een dubbele helix, bestaande uit de genetisch bepaalde behoefte en capaciteit tot associatie enerzijds en uit de formele institutionele arrangementen anderzijds. In kleine gemeenschappen (de groepen van 30-50 personen) komt associatie slechts tot uitdrukking via verwantschap en vriendschap en is dit voldoende om problemen van collectieve of interpersoonlijke aard aan te pakken. In denkbeeldige samenlevingsgroepen kan associatie slechts plaatsvinden in termen van burgerschap aangezien verwantschap en vriendschap niet langer alle ingezetenen kunnen binden.

Is deze kleine excursie in bestuursgeschiedenis op enigerlei wijze relevant en/of noodzakelijk om overheid in de huidige tijd te begrijpen? Veel bestuurskundig onderzoek richt zich op

het heden, maar overheid en bestuur bestonden lang voordat mensen begonnen met het optekenen van hun handelingen (doorgaans economische transacties). Het idee dat de opkomst en ontwikkeling van overheidsbestuur op goed moment leidde tot haar studie, leidt automatisch tot de conclusie dat ideeën omtrent de toekomst van de studie gerelateerd moeten zijn aan (a) een goed begrip van oorsprong en ontwikkeling van overheidsbestuur, (b) een diepe gevoeligheid voor de aard van problemen die samenleving en overheid op dit moment ervaren, en, zo zal duidelijk zijn, (c) aandacht voor wat burgers zien als de 'goede samenleving en overheid' en wat wij kunnen doen om dit waar te maken.<sup>8</sup> Goed begrip van de mate waarin het verlenen doorwerkt in het (bestuurlijke) heden (Fesler 1982) kan slechts worden verkregen met bestuursgeschiedenis, doch aangezien daar op eerdere plaatsen aandacht aan is besteed kunnen argumenten waarom dit nuttig onderzoek is, in deze rede worden weggelaten (bv. Raadschelders 1998a; 2010b). Huidige maatschappelijke en overheidsuitdagingen én ideeën over een goede samenleving en overheid zullen aan het einde van deze rede terugkeren.

Bestuurskunde is het vakgebied dat zich concentreert op de diverse manieren waarop mensen in sedentaire en dichtbevolkte gemeenschappen hun natuurlijke behoefte aan kleinschalige, directe associaties in evenwicht weten te houden met de noodzakelijkheid van grootschalige, kunstmatige en formele institutionele arrangementen. Daarom is het niet alleen een studie die oog heeft voor leiderschap, interbestuurlijke betrekkingen, organisatie en management, beleidsontwikkeling, beleidsinstrumenten, planning, begroting en financiën, en personeelsbeheer, onderwerpen die allen betrekking hebben op de structuur en het functioneren van de overheid zelf (de dominante focus van het vakgebied tot de jaren zestig van de vorige eeuw), maar het is ook de studie van de wijze waarop maatschappelijke associaties en participierend (inhoudelijk) burgerschap bijdragen aan de sturing van de samenleving (denk aan nietgouvernementele organisaties, kerkgenootschappen, vakbonden, sportverenigingen, verenigingen van huiseigenaren, common

pool resource management (CPR) systemen, enz.). Inderdaad heeft de bestuurskunde sinds de jaren zestig haar belangstelselgebied behoorlijk vergroot, zowel met betrekking tot de typen van institutionele arrangementen die zij bestudeert als ook met betrekking tot verschillende onderwerpen (denk, bij wijze van voorbeeld, aan bestuursethiek en -waarden, publieke sector motivatie, terrorisme, management van natuurlijke en kunstmatige rampen, verkiezingsadministratie, e-government, samenwerkingsmanagement en netwerken).

De zoektocht hoe overheid in haar samenleving begrepen kan worden varieert met tijd en context. In de Oudheid tot en met de Europese Middeleeuwen werd begrip van overheid vooral gezocht in ideeën over ideaal leiderschap, de ideale en/of bestaande relatie tussen heerser en bestuurden (denk aan Kautilya's *Arthaśāstra*, de Middeleeuwse *Fürstenspiegel*, en Machiavelli's *De Prins*), en het ideale grondplan voor een stad (denk bijvoorbeeld aan Simon Stevin). Zodra in Europa de territoriale staat de stadstaat of het grootrijk ging domineren als de primaire actor die mensen samenbond en tot wie mensen zich in toenemende mate richtten met de vraag om diensten (ruwweg vanaf de twaalfde eeuw), zien we geleidelijk een zelfstandige aandacht voor bestuur en administratie opkomen die veel praktischer was in oriëntatie en aandacht schonk aan beleidsontwikkeling en -implementatie, aan bestuursprocedures en -formulieren, aan functieomschrijvingen voor ambtelijke functionarissen, aan typen van ordonnanties, aan typen van officiële correspondentie, enzovoorts, maar met een nadruk op de interne mechanica van overheidshandelen (dit kan gezien worden als een voorbeeld van 'praktische ervaring' voor aanstaande ambtenaren). Vanaf het midden van de achttiende eeuw is er ook aandacht voor welzijnsbeleid en -diensten (bv. Christiaan von Wolff; zie Rutgers 2010).

In haar huidige verschijning is de bestuurskunde te herleiden tot het midden van de negentiende eeuw, en vormde zij zich in antwoord op een zeer snel groeiende overheid waarvan in toenemende mate werd verwacht dat zij oplossingen kon

bieden voor sociale problemen, veroorzaakt door de gecombineerde effecten van snelle industrialisatie (denk aan slechte arbeidsomstandigheden, kinderarbeid, lange werktijden), snelle urbanisatie (denk aan gebrek aan stadsplanning, aan slechte huisvesting, aan epidemieën), en snelle bevolkingsgroei (leidend tot, onder meer, onvoldoende voorzieningen op het gebied van gezondheidszorg en nutsbedrijven). Deze drie grote veranderingen in de sociaaleconomische omgeving deden een vraag naar een type overheid ontstaan waarvoor geen historisch precedent bestond en waar, derhalve, geen enkele ervaring mee was. Het lijkt wel alsof overheidsfunctionarissen plotseling werden geconfronteerd met de noodzaak om bestaande institutionele structuren verder in te vullen (Stillman spreekt van *chinking in*)<sup>9</sup> met nieuwe taken en organisaties waarop zij niet berekend waren (Skowronek 1982; Raadschelders 1990; Stillman 1999). Aan beide zijden van de Atlantische Oceaan groeiden overheden snel in termen van organisatiele differentiatie (Raadschelders 1997a), regulering (Page 2001), inkomsten en uitgaven (Webber en Wildavsky 1986), en personeel (Raadschelders 1990, 1994), en overheidsfunctionarissen - en dan met name ambtenaren - hadden behoefte aan informatie over hoe zij met dit nieuwe fenomeen konden omgaan. Derhalve was de belangstelling van de studie aanvankelijk heel erg praktisch en de contouren ervan werden uitgezet door ambtenaren aan beide zijden van de oceaan.<sup>10</sup> Zij zochten bruikbare kennis (*usable knowledge*) over principes van management, over leiderschap, over organisatie, en wilden dit zien ingebed in een omvattender curriculum waarin aandacht werd geschonken aan, onder meer, geschiedenis, economie, politiek, en ethiek om op die manier te waarborgen dat (toekomstige) ambtenaren een brede, generalistische, kennis kregen van de overheid waar zij voor werkten (Hoffmann 2002). Vanaf de jaren dertig in de twintigste eeuw argumenteerden meer en meer bestuurskundigen dat de studie op meer wetenschappelijke, logisch-empirische grondslag moet berusten, terwijl tezelfdertijd anderen een benadering bleven voorstaan met aandacht voor de klassieke 'praktische wijsheid' (welke vandaag de dag ook kritische theorie omvat) en de meer vroegmoderne 'prak-

tische ervaring.<sup>7</sup> De laatste drie decennia is de studie verrijkt met kritische theorie, pragmatisme, en actie theorie alsmede met relativistische of postmoderne perspectieven zoals hermeneutiek, narrativisme, en fenomenologie.

Elders heb ik vier intellectuele benaderingen in de studie onderscheiden, praktische wijsheid, praktische ervaring, wetenschappelijke kennis, en relativistische perspectieven, en zij zijn zeer verschillend van elkaar (Raadschelders 2008). Zij zijn in feite zo verschillend dat ze kunnen worden opgevat als een voorbeeld van hoezeer de studie een eigen identiteit ontbeert. Is het een kunst, en/of een kunde, en/of een beroep, en/of een wetenschap (Lynn 1996)? Als het elk van deze kan zijn, wat betekent dit dan voor de aard en de toekomst van het vakgebied? Deze vraag is van belang met het oog op de explosieve groei van bestuurskunde programma's onafhankelijk van recht, organisatiestudies, en politicologie sinds de jaren zeventig in West Europa (Verheijen en Connaughton 1999, 2003) en de Verenigde Staten (Raadschelders 2011a, 141), sinds de jaren tachtig in India, Japan en Zuid Korea (Raadschelders 2009), en sinds een jaar of tien in China en in andere Aziatische, Afrikaanse, en Latijns Amerikaanse landen.

De vraag of de bestuurskunde wetenschap, kunde, beroep of kunst is, zal worden beantwoord in drie stappen. Allereerst, wat is er kenmerkend aan de hedendaagse benadering van wetenschap? Deze vraag wordt besproken in de tweede paragraaf met onder andere aandacht voor (a) twee zeer verschillende definities van wetenschap, (b) de omschrijving van 'discipline', (c) het feit dat wetenschappelijke studies in veler ogen ook duidelijke grenzen moeten hebben, (d) de kwestie hoe de werkelijkheid kan worden en wordt gezien, en (e) de vraag wat de eigen aard is van de sociale wetenschappen. Deze algemene paragraaf is nodig om de specifieke aard van de bestuurskunde nader te duiden.

Ten tweede, hoe zou de bestuurskunde eruit zien als het een discipline was? En, wanneer blijkt dat het nooit een discipline

kan zijn, dan moet bepaald worden waarom niet. We moeten derhalve ook kijken naar het gebrek aan grenzen voor het vakgebied, aandacht besteden aan wie het object van studie omschrijft, en of de veronderstelde identiteitscrisis uniek is voor de bestuurskunde dan wel alle studies en disciplines plaagt (derde paragraaf).

Ten slotte zal in de vierde paragraaf de stelling worden uitgewerkt dat bestuurskunde van nature een adisciplinaire studie is die voor diverse uitdagingen staat. Allereerst het feit dat overheid duidelijk lokale, regionale, nationale, en internationale niveaus heeft en dat elk van deze jurisdicties zowel overlappende als verschillende behoeften hebben. Ten tweede, dat de studie micro- en macroniveaus van analyse beter met elkaar moet verbinden, en derhalve onderzoek gebaseerd op individuele data moet combineren met institutionele benaderingen die de context in kaart brengen waar mensen nu eenmaal in opereren. Ten derde moet de studie, in een academische wereld waarin specialisatie hoogtij viert (in termen van kennis, methode en organisatie) en in een praktijkwereld waar deskundigheidskennis centraal staat, een generalistische visie ontwikkelen met het oog op de middelbare en hogere ambtenaren die zij immers opleidt (zie wederom Hoffmann 2002).<sup>11</sup> Dit betekent dan weer, ten vierde, dat de studie moet blijven trachten bruggen te bouwen tussen ambtenaren en onderzoekers wiens behoeften, overigens, niet altijd kunnen worden overbrugd. Ten vijfde, en ten slotte, moet de studie aandacht blijven schenken aan het evenwicht tussen onderzoek en onderwijs. Onderzoek heeft zowel specialisten als generalisten nodig, terwijl onderwijs een grondslag kan en moet bieden voor een generalistisch perspectief.

### **De hedendaagse benadering van wetenschap**

In de Engelstalige wereld wordt wetenschap (*science*) gedefinieerd als een tak van studie die feiten observeert en classificeert die natuurlijke - en zo wordt gehoopt: sociale - verschijnselen beschrijven, verklaren en voorspellen door middel van wetmatigheden. Deze definitie dateert van de achttiende eeuw en

is dan vooral gebaseerd op David Hume's onderscheid tussen feiten (het object van wetenschap) en waarden (het object van politiek en publieke opinie). Dit onderscheid wordt volledig omarmd door logisch-empiristen waarvan Herbert Simon een goed voorbeeld is. Deze definitie van wetenschap is beperkter dan die van wetenschap als een gebied van algemene en geordende kennis (zoals bijvoorbeeld uitgedrukt is in het Duitse *Wissenschaft* en in vergelijkbare termen in andere Germaanse talen), strevend naar begrip van natuurlijke en sociale verschijnselen.<sup>12</sup> Dwight Waldo was zich goed bewust van dit verschil toen hij science omschreef als "... a body of organized knowledge." in general (i.e. Wissenschaft, JR), of als "... a certain type and quality of knowledge and procedure." (i.e. science) (1984, 182, eindnoot 50). Wanneer wetenschap in ruimere zin wordt bedoeld dan ligt de nadruk op epistemologie: hoe worden kennisclaims gerechtvaardigd? Hoe omschrijven we kennis? Welke zijn de bronnen van kennis? Wat is de relatie tussen het kenobject en de onderzoeker? Wetenschap in engere zin is veel meer gericht op methodologie en methoden, eenvoudigweg als een functie van het geloof in een logisch-empirische<sup>13</sup> epistemologie als de enige basis voor wetenschappelijke kennis. De vragen die in dat kader worden gesteld zijn onder meer: Welke methoden van analyse kunnen worden gebruikt om kennisclaims te onderbouwen? Hoe zijn de data verzameld en geanalyseerd in de poging om een specifieke vraag te beantwoorden? Waar epistemologie zich concentreert op de *filosofie* van wat we kunnen kennen, bekommert methodologie zich juist om de *praktijk* van hoe we kunnen kennen en is, derhalve, vooral gericht op methoden en technieken van onderzoek. Een logisch-empirische epistemologie houdt het erop dat wij slechts observeerbare feiten kunnen kennen; een interpretatieve methodologie daarertegen gaat ervan uit dat we veel meer kunnen kennen (denk aan gevoelens, intuïties; cf. Weber's *Einführung*).

Pogingen om takken van kennis te classificeren gaan terug tot de Oudheid. Zo verdeelde Aristoteles, bijvoorbeeld, kennis in drie groepen: de theoretische wetenschappen die gericht zijn

op het verwerven van waarheid (bv. wiskunde), de praktische wetenschappen die moeten leiden tot goede verrichtingen (bv. medicijnen, politicologie, en, zoals ik toevoeg: bestuurskunde), en de productieve wetenschappen die moeten resulteren in perfectie (bv. poëzie, retoriek) (Mahdi 1971, 229). Sinds de zeventiende eeuw is het gebruikelijk onderscheid te maken tussen de natuurwetenschappen (die natuurverschijnselen onderzoeken), de sociale wetenschappen (die zich richten op sociale verschijnselen) en de menswetenschappen (die creatieve activiteiten van mensen onderzoeken). Binnen elk van deze drie takken zijn diverse kennisgroepen afgebakend van elkaar op basis van het studieobject. Traditioneel, dat wil zeggen sinds de negentiende eeuw, wordt een kennisgroep een 'discipline' genoemd wanneer het een consistent en coherent geheel van concepten en theorieën bezit die een specifieke groep van verschijnselen verklaart (dit is wat door Kuhn een paradigma is genoemd) en die duidelijk afgescheiden zijn van andere disciplines. De bepaling welke concepten en theorieën de beste zijn, welk onderzoek dient te worden gedaan, en wat beschouwd wordt als kwalitatief goed onderzoek wordt uitsluitend vastgesteld door de gemeenschap van wetenschappers in een bepaalde discipline. Goede voorbeelden van disciplines in de natuurwetenschappen zijn wiskunde, natuurkunde, scheikunde en biologie. In de sociale wetenschappen zijn mogelijk psychologie en economie te beschouwen als disciplines, ofschoon zij geen exclusieve controle hebben over de theorieën en onderzoeksvragen in hun 'discipline.' In de menswetenschappen zijn de talen, expressieve en dramatische kunsten, geschiedenis en theologie voorbeelden van 'disciplines.' In de academie zoals die georganiseerd is sinds de negentiende eeuw, wordt niet verwacht dat een Sinoloog uitspraak doet over de kwaliteiten van een kunstwerk buiten een emotionele aantrekkings- of afstotingskracht. Het verschil tussen de natuurwetenschappen enerzijds en de sociale en menswetenschappen anderzijds is dat de eerstgenoemde daadwerkelijk op zoek zijn naar regelmatigheden en waarschijnlijkheden, terwijl de twee laatstgenoemden op zijn best kunnen werken met wetachtige generalisaties.<sup>14</sup> Onthoud dat de voorgaande uitspraak berust

op een negentiende-eeuwse organisatie van wetenschap en dat deze snel aan betekenis verliest onder invloed van toenemende interdisciplinariteit.

Tot dusverre, evenwel, worden deze traditionele disciplinaire grenzen versterkt door organisatiestructuren zoals vakgroepen of instituten binnen faculteiten (zoals het Instituut Bestuurskunde van de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Leiden) of als scholen onafhankelijk van bestaande facultaire structuren (zoals de John Glenn School of Public Affairs, The Ohio State University). Dit is niet alleen gebeurd met traditionele disciplines maar ook met zulke professionele opleidingen als bestuurskunde, recht, bedrijfskunde, sociaal werk, journalistiek en communicatiestudies, en internationale en regiostudies, alsmede met studies gericht op specifieke demografische groepen zoals Islamitische en Arabische studies, (denk aan de traditie ter zake in Leiden), vrouwenstudies<sup>15</sup>, en African-American Studies, Native American Studies, en Religious Studies in de Verenigde Staten.

12

De grenzen tussen wetenschapsterreinen in de natuurwetenschappen zijn ogenschijnlijk duidelijk, maar het onderscheid tussen, bijvoorbeeld, natuur- en scheikunde is vandaag de dag veel minder duidelijk dan vijftig jaar geleden. Studiegebieden binnen universiteiten zijn echter nog steeds gescheiden langs de lijnen die in negentiende-eeuwse Duitsland werden uitgezet. In de praktijk van het snel toenemende interdisciplinaire onderzoek, evenwel, zijn dergelijke scheidslijnen verouderd (Riedl 1978/79). Grenzen tussen disciplines en studies zijn iets minder duidelijk voor de sociale en de menswetenschappen, en alleen dan zichtbaar wanneer het kennisobject daadwerkelijk het 'eigendom' is van de onderzoekers in dat vakterrein. Het is niet te verwachten dat theologen zich zullen bemoeien met het kenobject van hen die zich bezighouden met vergelijkende taalkunde.

Oorspronkelijk was het afbakenen van kennisterreinen de manier waarop wetenschap werd onderscheiden van niet-weten-

schap (Popper 1963). Sinds de negentiende eeuw, evenwel, is het steeds belangrijker geworden om grenzen tussen kennisterreinen te bepalen. Dit *boundary work* zoals Gieryn het noemde (1983; zie ook Lamont en Molnár 2002), is de wijze waarop kennis in een discipline wordt verkregen, versterkt, uitgebreid, en beschermd (Good 2000, 387). Het afbakenen van duidelijke grenzen is voor sommige vakgebieden eenvoudiger dan voor andere.

Zoals eerder gesteld is de klaarheid van een grens rondom een specifieke discipline afhankelijk van de mate waarin het kenobject het 'eigendom' is van de gemeenschap van wetenschappers en van de mate waarin concepten en theorieën uniek zijn voor die discipline. Bij wijze van voorbeeld, wiskundigen gebruiken een universele 'taal' en bestuderen een geheel kunstmatige werkelijkheid. Een tweede voorbeeld is dat van natuurkundigen die eveneens met een universele taal spreken (die van de wiskunde en van symbolen) en werken binnen een dominant paradigma (het zogeheten Standaard Model). Zij kijken naar een specifieke uitsnede van de werkelijkheid op een manier die door elk onderschreven wordt. Hetzelfde kan ook gezegd worden van scheikundigen en biologen. Natuurkundigen zijn het dichtst bij het ideaal van objectieve kennis gekomen (ofschoon ook zij verwachten dit nooit helemaal te kunnen bereiken), dat wil zeggen, kennis over een werkelijkheid die enigszins onafhankelijk van de onderzoeker kan worden geobserveerd. Of mensen de werkelijkheid ten volle kunnen kennen (dat wat Kant het *materiële object* noemde) of dat we slechts dat deel van de werkelijkheid kunnen waarnemen dat onze zintuigen toelaten (zien, ruiken, horen, tast, smaak) (Locke, Kant) en/of door middel van rationaliteit kan worden benaderd (Descartes, Kant) is een vraag die we mogelijk nooit zullen kunnen beantwoorden.<sup>16</sup> Het is echter wel van groot belang hierover te blijven nadenken, aangezien sociaal wetenschappers in de logisch-empirische traditie doorgaans slechts dat deel van de werkelijkheid onderzoeken dat toegankelijk is middels de concepten en theorieën (wat Kant het *formele object* noemde) (Raadschelders en Rutgers 1989, 75) die zij ontwikkelen op basis van een

combinatie van zintuiglijke waarneming en rationaliteit, en, in meer beperkte zin in navolging van Hume, slechts dat deel van de werkelijkheid onderzoeken dat uitgedrukt kan worden in meetbare feiten van observeerbare gebeurtenissen, handelingen en reacties. In de natuurwetenschappen zijn instrumenten ontwikkeld die de zintuiglijke waarneming sterk hebben uitgebreid (bv. de microscoop, de telescoop); iets vergelijkbaars bestaat er niet voor de sociale en menswetenschappen. Wellicht dat simulaties en speltheorie iets vergelijkbaars kunnen bereiken voor de sociale wetenschappen (Heidelberg en Desai 2011), maar deze zullen onze observaties niet zoveel verder brengen als de Hubble telescoop en de Large Hadron Collider hebben gedaan voor natuurkunde en astronomie.

De sociale wetenschappen hebben hard geprobeerd om het veronderstelde niveau van de natuurwetenschappen te bereiken<sup>17</sup>, wellicht onder de indruk van de enorme vooruitgang die is geboekt door Newton en Einstein in de natuurkunde, Priestly en Lavoisier in de scheikunde, Darwin en Mendel in de biologie, en zo vele anderen. Vooral sinds de Tweede Wereldoorlog hebben sociaal wetenschappers gepoogd meer wetenschappelijk te worden via de ontwikkeling van kwantitatief-statistische methoden en wiskundig-ogende modellen. ‘Wetenschap’ in de sociale wetenschappen wordt overwegend gezien en nagestreefd in termen van methodologie en methoden en, toegegeven, grote precisie en elegantie zijn daarin bereikt. De sociale wetenschappen trachten precies en objectief te worden via kwantificering, zoals de systeem management onderzoeker Van Gigch opmerkte (1997, 386-7; 2001a; zie ook Ramos 1981, 40). In zijn Nobelprijzlezing ging de econoom Von Hayek een stap verder toen hij suggereerde dat wat als belangrijk wordt beschouwd in de sociale wetenschappen datgene is

...which happens to be accessible to measurement. This is sometimes carried to the point where it is demanded that our theories must be formulated in such terms that they refer only to measurable magnitudes. (1974)

‘Quants’ en wiskunde zijn echter niet de enige manieren

waarop geprobeerd is de sociale wetenschappen op te stuwen naar grotere hoogten. Kennelijk zijn gebruik van zinsbouw en grammatica net zo belangrijk. Starbuck, voormalig redacteur van het tijdschrift *Administrative Science Quarterly*, herinnerde zich hoe Herbert Simon tijdens een gastcollege, in het vak mathematische sociale wetenschap gegeven door Alan Newell, promovendi aanraade altijd te schrijven in de derde persoon enkelvoud en passieve werkwoorden te gebruiken omdat dit voldoende afstand tussen kenobject en onderzoeker zou indiceren (Starbuck 2006, 7, 40). Kennelijk was de indruk van een onpersoonlijke afstand nodig om wetenschap in engere zin te kunnen zijn.

Wat het voor sociale wetenschappen heel moeilijk maakt om meer wetenschappelijk (in engere zin) te worden is het feit dat het geheel van methoden slechts de studie van materiële oorzaken toelaat, dat wil zeggen, concentreren op het hier en nu en vragen beantwoorden over hoe iets werkt (Vannelli 2001, 53-55).<sup>18</sup> Natuurwetenschappers bestuderen regelmatigheden en waarschijnlijkheden in de hoop te leren waarom een bepaald natuurverschijnsel zich op een zekere wijze “gedraagt”. Men kan stellen dat ‘waarom’ vragen ook in de sociale wetenschappen worden gesteld, maar het verschil met de natuurwetenschappen is dat overeenstemming over het ‘waarom’ in de sociale wetenschappen veel sterker afhangt van de interpretatie van individuele onderzoekers die niet het voordeel hebben onderzoek te doen binnen een nomologisch netwerk (dat is een systeem van gerelateerde generalisaties over een specifieke groep van objecten; cf. Kuhn’s paradigma) zoals de natuurwetenschappen nu juist wel hebben (D’Andrade 1986, 28). In de huidige staat van de natuurkunde biedt het Standaard Model vooralsnog de beste verklaring van alle verschijnselen in het heelal, maar natuurkundigen beschouwen het Standaard Model al sinds zo’n zeventig jaar niet meer als een ‘wet’. Sterker nog, zij gebruiken de woorden ‘wet’ en ‘wetmatigheid’ niet meer en spreken, in plaats daarvan, uitsluitend van regelmatigheden en waarschijnlijkheden. Zij zoeken ook niet meer naar de finale of ultieme oorzaak, maar, niet tevreden met de mate

waarin het Standaard Model het universum helpt verklaren, ze blijven zoeken naar een theorie die de beschikbare kennis nog beter integreert (*unifying theory*).

Deze overwegingen omtrent wetenschap, discipline, grenzen, werkelijkheid, en sociale wetenschap zijn nodig om te bepalen of bestuurskunde een discipline is.

### **Bestuurskunde als “discipline” en haar benadering van onderzoek en onderwijs**

Hoe zou de bestuurskunde eruit zien als het die felbegeerde disciplinaire status had, dat wil zeggen een kennisgebied is waarvan de inhoud duidelijk is afgegrensd van andere kennisgebieden? In inhoudelijke zin zou dit betekenen dat haar kenobject uniek is en - beter nog - dat haar methoden om kennis te verwerven ook uniek voor haar zijn. In organisationele zin kan er geen twijfel bestaan dat de bestuurskunde dan onafhankelijk is van andere kennisgebieden (zoals recht, politicologie, en organisatie studies; maar niet van beleids- en management-studies).<sup>19</sup>

Het kenobject van bestuurskunde, dat is overheid in haar vele relaties met de samenleving, heeft aandacht getrokken in alle sociale wetenschappen. Dit heeft te maken met de ongelooflijke groei van de overheid sinds de late negentiende eeuw en haar evenzeer sterke doordringing van de samenleving. Dit is mogelijk het meest indringende sociale fenomeen van de twintigste eeuw, en mogelijk belangrijker dan de informatie ‘revolutie’ en de globalisering van de laatste twintig, dertig jaar. Geen sociale wetenschap kan zich veroorloven het sociale fenomeen van overheid te negeren want het raakt direct haar primaire onderzoeksbelangstelling (psyche voor psychologie, schaarste voor economie, menselijke interactie voor sociologie, macht voor politicologie, enz.).

Het feit dat de meeste sociale wetenschappen en diverse menswetenschappen (bv. filosofie, theologie, geschiedenis) aspecten van overheid bestuderen betekent dat dit kenobject

geen duidelijke disciplinaire grenzen heeft. Bijgevolg, dat wat beschouwd wordt als kwalitatief hoogwaardige kennis (in termen van inhoud en methode) wordt bepaald door een nogal verspreide groep van wetenschappers (bestuurskundigen, politicologen, economen, antropologen, sociologen, enz.). Zij zijn echter niet de enigen die inhoud en kwaliteit van kennis beoordelen. Academics hebben de neiging om kwaliteit van kennis te beoordelen in termen van theoretische hardheid, methodologische precisie en empirisch bewijs, maar kwaliteit van onderzoek in de bestuurskunde wordt ook geëvalueerd in termen van bruikbare kennis (*usable knowledge*; cf. Lindblom en Cohen 1979) en dat wordt mede beoordeeld door ambtenaren, politieke bestuurders, parlementsleden, corporate executives, lobbyisten, burgers en vertegenwoordigers van belangengroepen. Om die reden kan de bestuurskundige haar/zijn kenobject niet als ‘eigendom’ beschouwen, en, voor alle duidelijkheid, daarin verschillen zij niet van hun collega’s bij rechten, medicijnen, verpleging, sociaal werk, civiele techniek en bedrijfskunde. Bovendien, in geen van de sociale wetenschappen is er een paradigma op het niveau van het vakgebied als geheel, zoals in de natuurwetenschappen, noch zijn er paradigma’s op het niveau van de diverse specialisaties, en dit beperkt het trekken van grenzen nog meer. Tezelfdertijd is het belangrijk te realiseren dat grenzen om een ‘discipline’ geen garantie bieden voor kwaliteit en bruikbaarheid van kennis.

Er zijn twee andere redenen waarom het niet mogelijk is om acceptabele grenzen te trekken rond bestuurskunde. Ten eerste, overheidsbestuur is een wereldwijd fenomeen in termen van structuur, maar is in allerlei opzichten een lokaal fenomeen in termen van haar functioneren (proces en cultuur). Ten tweede, de grenzen van de overheid, en dus van haar studie, variëren met de omvang van overheidsinterventie in de samenleving. Zo zal bestuurskunde in een nachtwakersstaat een veel beperkter focus hebben (bv. handhaving van recht en orde, provisie van basisdiensten) dan in een welvaartsstaat (aanbieding van onderwijs-, gezondheidszorg- en sociale zekerheidsdiensten). Voorts worden overheden geconfronteerd met complexe, ofte-

wel *wicked problems* (Rittel en Webber 1973, 160), in plaats van uitsluitend met simpele problemen. Natuurlijke fenomenen zijn goed te omschrijven en te onderscheiden van elkaar en kunnen, derhalve, ook goed worden afgebakend voor onderzoeksdoeleinden. Eén voorbeeld is voldoende om dit duidelijk te maken. Een vulkanoloog bestudeert de geologie van vulkanische erupties. Overheden moeten reageren op zulke erupties met behulp van lucht- en wegtransport voor het evacueren van mensen, medische hulp, voedselverdeling, economische wederopbouw, en wat al dies meer zij. Wat voor de vulkanoloog een fenomeen is dat gereduceerd kan worden tot een definieerbaar en af te scheiden probleem zodat het kan worden geanalyseerd, is een *wicked problem* voor de sociale wetenschapper en de beleidsmaker omdat geen van beiden de luxe heeft te kiezen welk element van het probleem zij willen analyseren. De complexiteit van de werkelijkheid wordt weliswaar in bestuurskunde, en meer algemeen in de sociale wetenschappen, gereduceerd tot op het niveau waar observatie en meting mogelijk is, maar geen model van de sociale werkelijkheid (of dit nu uitgedrukt is in figuratieve<sup>20</sup>, kwantitatieve of wiskundige termen) beschrijft die sociale werkelijkheid zo goed als het Standaard Model tot dusverre de fysieke werkelijkheid van het heelal beschrijft. De enige 'universele wetten' die betrekking hebben op sociale verschijnselen zijn nogal triviaal en cultureel afhankelijk (bv. wanneer ik jou sla is er weinig kans dat je terugslaat zolang ik als sterker word gezien; of, wanneer ik mijn hand uitsteek ter begroeting, zal ik een hand krijgen in sommige culturen, maar niet in andere).

Auguste Comte nam de complexiteit van het kenobject 'sociale werkelijkheid' als uitgangspunt om tot een andere ordening van wetenschappen te komen. Hij concludeerde dat de sociale wetenschappen veel complexer waren dan de zuiver logische (wiskunde, theoretische natuurkunde) en de experimentele disciplines (natuurkunde, scheikunde, biologie) (Levine 1995, 164). Langs dezelfde lijnen stelde Ken Meier dat de sociale wetenschappen het meest uitdagend zijn omdat ze niet alleen logische en experimentele maar tevens ontwerpelementen

omvatten (2005, 655). Kaplan meende eveneens dat de sociale wetenschappen het meest uitdagend zijn aangezien zij omgaan met verschijnselen waaraan instabiliteit, verscheidenheid en onregelmatigheid inherent zijn (1964, 348). Het is om redenen van complexiteit dat diverse onderzoekers betoogden dat de maatstaven van de zogeheten 'harde wetenschappen' niet kunnen worden toegepast op de sociale wetenschappen (Kaplan 1964, 398; D'Andrade 1986, 39; Secord 1986, 199; Hall 1989).

Ondertussen worden, doorgaans impliciet, natuurwetenschappelijke eisen aan onderzoek (herhaalbaarheid, objectiviteit, generaliseerbaarheid) ook gehanteerd in de bestuurskunde, en dit is vooral zichtbaar in het debat over haar identiteitscrisis<sup>21</sup> en in oordelen over de kwaliteit van haar onderzoek. Wat die identiteitscrisis precies omvat is niet erg duidelijk (doch zie Raadschelders 1999, 287; 2011b, 19-24), maar een oplossing is gesuggereerd op tenminste drie wijzen.

Ten eerste is de identiteitscrisis gedefinieerd in termen van het ontbreken van een specifieke en unieke theoretische en methodologische kern, en is derhalve gezien in het nauwe perspectief van de zogeheten 'wetenschappelijke methode' (*science*). Een goed voorbeeld van een onderzoeker in deze traditie is Herbert Simon (zie voetnoot 13) die schreef hoe hij zijn loopbaan begon in het academisch achtergebleven gebied van de bestuurskunde in de hoop het te verheffen tot een wetenschap (1991, 114).

Ten tweede bekeek Dwight Waldo drie mogelijke oplossingen voor die identiteitscrisis vanuit het argument dat waarden en feiten niet gescheiden konden worden. Hij meende dat een eerste oplossing, bestuurskunde als onderdeel van politicologie, niet bruikbaar is, omdat de bestuurskunde een zoveel breder terrein omvat, en aangezien de houding van politicologie jegens bestuurskunde er "...at best one [is] of indifference and is often one of undisguised contempt or hostility." (1968a, 8)<sup>22</sup> Waldo's tweede optie, de studie te zien en te ontwikkelen als een discipline, was evenzeer onbevredigend:



It is too ambitious in believing [...] that it is possible to identify and develop a coherent body of systematic theory which will be substantially independent of other social sciences and will concern itself only with *public* administration.” (ibid., 9; nadruk in origineel). [en het is niet ambitieus genoeg omdat] “It looks inward toward neat conceptual boundaries and outward chiefly toward neat departmental boundaries. [...] As we cannot crowd into *subdiscipline* the necessary range and variety of present concerns, neither can we crowd them into a discipline. (ibid.; nadruk in origineel)

Wat in zijn ogen overbleef is een professioneel perspectief voor de studie “...without hope or intention of becoming [a profession] in any strict sense.” (1968a, 9; nadruk in origineel)

Bestuurskunde is net als medicijnen een “...science and art, theory and practice, and study and application...” en werkt niet met één maar met vele typen van theorie (ibid., 10-11). Wallace Sayre merkte op dat Waldo zijn professionele perspectief niet expliciet uitwerkte voor de lezer (1968, 27), en Waldo reageerde in dezelfde publicatie dat hij wellicht beter had kunnen spreken van een “professional *school* approach” (1968b, 244; nadruk in origineel)

Ten slotte is de identiteitscrisis door Vincent Ostrom beschreven als een gevolg van overheidshervormingen en daaropvolgende veranderingen in de studie welke de Verenigde Staten hebben doen wegdrijven van de bedoelingen van hun *Founding Fathers* in de richting van een meer gecentraliseerde en verwetenschappelijkte overheid (1974). Ostrom beoogde een terugkeer naar democratisch bestuur dat gebaseerd is op (lokaal) zelfbestuur, en polycentrisme met overlappende jurisdicties (1974 81, 88-89, 109). Een pleidooi voor meer democratisch zelfbestuur werd later ook gehouden door Curt Ventriss (1991, 7). Op het eerste gezicht lijkt Ostrom’s identiteitscrisis van een heel andere soort dan die van Simon en Waldo. Onthoud echter dat de verschuiving naar een meer gecentraliseerde en verwetenschappelijkte overheid sinds de vroege twintigste eeuw meer en meer nadruk legde op efficiency, effectiviteit en

verrichting/uitvoering (*performance*) (vandaar het technocratische karakter van de Amerikaanse bestuurskunde) met een overeenkomstig verminderde aandacht voor democratische uitdagingen. Zeker in de Verenigde Staten is de identiteit van de studie in hoge mate verbonden met de kwaliteit van meetbare verschijnselen, welke de keuze van wetenschappelijke geachte methoden en benaderingen in hoge mate beïnvloedt.

Bestuurskunde is niet het enige vakgebied dat een identiteitscrisis ervaart. Sterker nog, zelfs een oppervlakkige tocht door studies en disciplines in de drie hoofd takken van kennis (natuurwetenschap, sociale wetenschap, en menswetenschap) toont overduidelijk hoezeer een identiteitscrisis allen kenmerkt, en dit startte in de jaren zestig als gevolg van toenemende specialisatie, benaderingen en scholen. Het blijkt dat bestuurskunde in dit opzicht niet anders is dan politicologie, geschiedenis, archeologie, antropologie, sociologie, internationale betrekkingen, scheikunde, natuurkunde, psychologie, medicijnen, de talen, enzovoort (Raadschelders 2011b, 25-35) en we kunnen wiskunde aan dit lijstje toevoegen (Kline 2010, 260, 371). Voor alle duidelijkheid, identiteitscrisis als functie van specialisatie, benaderingen, en scholen is een wereldwijd fenomeen, maar identiteitscrisis als functie van gebrek aan grenzen is vooral een zorg onder Amerikaanse bestuurskundigen.

Zodra de wetenschappelijke identiteit van de bestuurskunde ter discussie wordt gesteld, worden pogingen ondernomen om zulks te verbeteren en dit is doorgaans gedaan door de onderzoekskwaliteit onder de loep te leggen. Bestuurskunde onderzoek is gekarakteriseerd als weinig cumulatief (Perry en Kraemer 1986, 220; Houston en Delevan 1990, 680), als eclectic (Perry en Kraemer 1990, 364; Rhodes e.a. 1995, 11), als falend in het bevredigen van de maatstaven van sociaal wetenschappelijk onderzoek (McCurdy en Cleary 1984; White 1986; Cleary, 1992, gaf aan dat er enige verbetering was), als teveel gericht op het definiëren en conceptualiseren van een onderzoeksprobleem in plaats van op theorieontwikkeling (Perry en Kraemer 1986, 219; Stallings en Ferris 1988, 585; Houston en

Delevan 1990, 675-680), als gebrekkig in het testen van theorie (Perry en Kraemer 1986, 219; Stallings en Ferris 1988, 583; Rhodes e.a. 1995, 11), en als zijnde descriptief, en werkend met nogal eenvoudige vormen van inductieve statistiek (Rhodes e.a. 1995, 11).<sup>23</sup>

Dergelijk onderzoek betreft doorgaans Amerikaanse maar soms ook Engelse en Australische tijdschriften. Wanneer we afstand nemen van het Amerikaanse onderzoek ter zake en nationale bestuurskunde tradities in beschouwing nemen, dan zien we verschillen. Als we bijvoorbeeld naar de Nederlandse bestuurskunde kijken, dan blijkt dat er nauwelijks onderzoek is naar de kwaliteit van bestuurskunde onderzoek in artikelen en/of dissertaties. Bij gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van *Bestuurswetenschappen* is een analyse gedaan van de inhoudelijke trends sinds haar eerste uitgave in 1947. Het ziet er niet naar uit dat Nederlandse bestuurskundigen en hun continentaal-Europese collega's lijden onder een identiteitscrisis vergelijkbaar met die van hun Amerikaanse broeders (Raadschelders 1998b, 32).

Ondertussen blijft die identiteitscrisis aandacht trekken in de eenentwintigste eeuw (bv. Stillman 1999; Vigoda 2002; De Zwart 2002 in reactie op Farmer 1999; Meier en O'Toole 2007 in reactie op Luton 2007; Raadschelders 2010). Bij wijze van contrast, het onderzoek dat de kwaliteit van bestuurskunde onderzoek ter discussie stelt is vooral gepubliceerd in de jaren tachtig en negentig, en het is onduidelijk waarom dit type onderzoek het afgelopen decennium minder aandacht heeft getrokken. Een verklaring kan misschien zijn dat onderzoekers Hal Rainey's waarschuwing ter harte namen:

One wonders whether public administration scholars might do better in advancing both the identity of the field [i.e. public management] and its research and theory if fewer of us ruminated on these topics and more of us simply identified important theoretical research questions and worked on providing answers to them. (1993, 9)<sup>24</sup>

In Rainey's opmerking ligt de impliciete veronderstelling besloten dat onderzoek naar praktische vraagstukken onherroepelijk leidt tot theorie en dus tot een betere identiteit. Dit past in de karakteristieke praktische benadering van veel Amerikaanse bestuurskundigen, in de hoop dat hun onderzoeken een positieve bijdrage leveren in de vorm van praktische uitkomsten die het dagelijks leven van mensen verbetert (Shields 2008, 211).<sup>25</sup> Rainey zegt overigens niet dat bestuurskundigen geen tijd moeten verspillen aan gedachten over de aard van de studie, maar slechts dat uitgebreide reflectie tot dusverre nergens toe heeft gediend.

Wij zijn negentien jaar verder en ik ben het wel eens met Rainey, maar wil tegelijkertijd opmerken dat reflecties over wat er niet goed wordt gedaan in de studie (zie de kritiek hierboven) ons geen stap dichterbij de ontwikkeling van een eigen identiteit brengt. Wetenschapsfilosofen die hun loopbaan begonnen als natuurkundige (bv. Paul Feyerabend, Thomas Kuhn, Stephen Toulmin), wiskundige (bv. Carl Hempel, Imre Lakatos, Bertrand Russell, Alfred North Whitehead), scheikundige (e.g., Michael Polanyi) of psycholoog (bv. Karl Popper) vonden het belangrijk om de aard en betekenis van hun kennis nader te bevragen (zie Loving 1991). Vooral natuurkundigen hebben dit gedaan omdat de taal die ze vanouds gebruikten (letterlijk: woorden) onvoldoende bleek om de wereld van waarschijnlijke kwantum mechanische verschijnselen adequaat te duiden. De enorme en verrassende ontdekkingen in en implicaties van kwantum mechanica vroegen om zorgvuldige aandacht voor hun betekenis voor wetenschap en samenleving. Terwijl de sociale wetenschappen wereldbeelden niet omver hebben gestoten in de mate waarin de natuurwetenschappen dit hebben gedaan, zullen ook sociaal wetenschappers de basis en betekenis van onze kennis moeten blijven bevragen, maar dat is tot op heden slechts spaarzaam gedaan (voor uitzonderingen: Rutgers 2004; Riccucci 2010; Lee 2011; Raadschelders 2011b). En wanneer zulks wordt gedaan, dan moet dat in onze eigen tuin (cf. Ramos' motto aan het begin van deze rede). Een andere verklaring dat in bestuurskundig onderzoek weinig

aandacht wordt besteed aan kwaliteit in het laatste decennium is dat onderzoekers mogelijk denken dat dergelijke vragen nooit kunnen worden beantwoord op een voor ieder overtuigende manier, omdat er geen overeenstemming is over de vraag of bestuurskunde kunst, en/of kunde, en/of beroep, en/of wetenschap is, én niet over de vraag wat het hart is van haar kenobject (besluitvorming, associatie, publieke domein, publieke interesse, besturing (*governance*), publieke zaak, enz.; zie ook hierna). Aldus trekken ook bestuurskundigen zich terug in ‘quants’ en wiskundig-ogende modellen (Raadschelders en Lee 2011, 24), hoewel niet in de mate waarin dit is gebeurd in de Amerikaanse politicologie.

Terwijl Amerikanen wel zeer gevoelig zijn over de wetenschappelijke identiteit van hun studie, en derhalve, voor zover ik weet, dit probleem meer bestuderen dan collega’s in andere landen, is er één wereldwijd probleem met betrekking tot onderzoek en dat is dat het doorgaans betrekking heeft op een specialistisch terrein, omdat de auteur grondige kennis van de literatuur in haar/zijn onderzoeksgebied moet demonstreren. Het is dát niveau van specialisatie dat gepubliceerd wordt. Breed opgezette artikelen welke informatie betrekken van meerdere kennisbronnen, hebben veel minder kans gepubliceerd te worden omdat recensenten, ten eerste, niet bekend zijn met literatuur buiten hun eigen vakgebied en, ten tweede, doorgaans de kwaliteit van zo’n bijdrage aan hun studie betwijfelen (Poteete e.a. 2010, 20). Junior stafleden, ten derde, worden ook niet aangemoedigd om zulke artikelen te schrijven gegeven de beperkingen van een bevorderingsstelsel, dat kwantiteit van publicaties in eersterangs tijdschriften aanmoedigt (Poteete e.a. 2010, 19; Nesbit e.a. 2011, i24). Voorts lijkt het erop dat empirisch, bewijsgebonden, onderzoek gegrond in statistische methoden als meer wetenschappelijk wordt gezien, maar het loont de moeite om problemen met empirisch onderzoek te erkennen (Lehrer 2010) en te onthouden dat epistemologie een gidsfunctie heeft voor methodologie (Morgan 2007) en niet omgekeerd.

Met betrekking tot onderwijs zijn en kunnen bestuurskunde curricula niet anders dan worden georganiseerd in en voor een specifieke nationale en sociale context. In Europa zijn er talloze (nationale) bestuurskunde tradities (Verheijen en Connaughton 2003; Bouckaert en Van de Donk 2010), waar het curriculum in het algemeen is opgezet rondom een aantal kernvakken die nog de sporen laten zien van de herkomst van het vakgebied (bv. het recht in Duitsland en Frankrijk; organisatiewetenschap in Noorwegen; politicologie in het Verenigd Koninkrijk). In Nederland is bestuurskunde afkomstig uit het recht en de politicologie. Het is tevens een studie die als gefragmenteerd wordt gezien zowel in termen van onderwerp als van benadering (Kickert en Toonen, 2006; Noordegraaf e.a. 2006). In de Verenigde Staten is de studie georganiseerd rondom specialisaties, en inderdaad zijn de handboeken en tekstboeken een verzameling van specialisaties. Sinds Siffin (1956) is er weinig veranderd.

Er is nog een ander verschil tussen de diverse bestuurskunde studies in Europa en de Verenigde Staten, en dat is de aandacht voor filosofie, en, meer in bijzonder, voor de thema’s aangestipt in deze rede. Ik vermoed dat er meer aandacht is voor filosofie van bestuurskunde en overheid in Europa, en zeker aan de Universiteit van Leiden, dan in de Verenigde Staten. Zoals ik duidelijk zal maken in de drie volgende paragrafen, is het van belang dat elke opeenvolging van colleges betreffende inleiding, intermediaire en gevorderde statistiek op het masters of promovendi niveau gebed zijn in een cursus over de ontologie van het bestaan, de epistemologie van bestuurskunde, en waarden in de publieke arena. Het zal duidelijk zijn dat onderzoekers het nimmer eens worden over wat de aard van de studie nu eigenlijk is, maar een dergelijke cursus zal tenminste aandacht moeten geven aan de verschillende perspectieven op deze literatuur (zie de discussie volgend op figuur 1). Het is denk ik zelfs zo dat een college waar studenten vertrouwd worden gemaakt met ideeën over de ontologie van het bestaan en de werkelijkheid, met epistemologische vragen over bestuurskunde en overheid, en met de rol en positie van

(maatschappelijke) waarden in het openbare debat, het begin (een inleiding op -) én eind (filosofie van bestuurskunde en overheid voor gevorderden) moet vormen van een opleiding.<sup>26</sup> Tussen deze boekensteunen in moeten zowel colleges worden gegeven die specifieke vaardigheden ontwikkelen als colleges die begrip van beschaving bijbrengen voor toekomstige wetenschappers en ambtenaren, zodat een generalistisch perspectief wordt ontwikkeld op de rol en positie van de overheid in de samenleving. Het komt mij voor dat dit enigszins gemist wordt in de huidige programma's, maar ik ben altijd bereid daarover in debat te gaan.

In onderzoek en onderwijs gaat de overgrote aandacht uit naar het type kennis dat gepresenteerd kan worden als “feiten”. In veel colleges wordt bestuurskunde op een nogal mechanische en technische manier gepresenteerd en, toegegeven, zowel de studie als de overheid hebben laten zien dat zij heel goed met sociale problemen kunnen omgaan vanuit deze technische, mechanische benadering. Bijgevolg, en in het licht van het toenemend gebruik van ‘quants’ en wiskunde, lijkt het erop dat antwoorden op de vraag wat de identiteit van de studie is eerder gezocht worden in “techne” en geavanceerde technieken dan in ontologie, epistemologie, en axiologie. Derhalve is de vraag, waar ligt de toekomst van de bestuurskunde? Ik zal op deze vraag in de volgende paragraaf terugkomen; doch met het oog op de titel van deze paragraaf, moeten we nog even terugkeren naar de disciplinaire en interdisciplinaire bronnen van de bestuurskunde. Ik heb eerder gesteld dat bestuurskunde geen disciplinaire wetenschap is, maar dat zij kennis betreft vanuit disciplinaire en interdisciplinaire bronnen.

Disciplinaire kennis is nodig om eenvoudige problemen aan te pakken zoals het onderhoud van straten en vuilnisophaal. Interdisciplinaire kennis en informatie zijn nodig voor elk probleem waarvan de oplossing een individuele discipline ontstaat. Voorbeelden daarvan zijn, onder andere, de goedkeuring van nieuwe medicijnen en voedselproducten, te besluiten wat te doen met (huis)afval, de ruimtelijke ordening van het stede-

lijk gebied en het beheer van kleinschalige, gemeenschappelijke goederen (CPR's). Deze en andere problemen zijn nog relatief eenvoudig, want oplosbaar, en zij kunnen zowel door overheden als andere actoren worden aangepakt. Europese bestuurskundigen zijn zich bewust van de betekenis van interdisciplinariteit voor de oplossing van sommige collectieve problemen (cf. Bouckaert en Van den Donk 2010). Daarentegen wordt interdisciplinariteit in de Verenigde Staten slechts besproken, en is er ruimte tussen enerzijds te zeggen dat dit belangrijk is en anderzijds het daadwerkelijke te doen in onderwijs en onderzoek (O'Toole 1995, 296; Schroeder e.a. 2004, 94).<sup>27</sup>

De overheid onderscheidt zich van andere actoren naar de mate waarin verwacht wordt dat zij op de een of andere manier een oplossing weet te vinden voor complexe of *wicked problems* welke niet door andere actoren kunnen en/of willen worden opgepakt. Immers, alleen de overheid heeft het gezag om bindende beslissingen te nemen namens de gehele bevolking. Overheden worden dagelijks geconfronteerd met *wicked problems*, en het is daarin dat de bestuurskunde haar kenobject, overheid, vooral kan steunen. Hoe de studie dit doet en hoe zij dit zou kunnen doen is het onderwerp van de volgende paragraaf.

### **Bestuurskunde als adisciplinaire studie: aandacht voor ontologie, epistemologie, en axiologie**

Dat in de laatste twee eeuwen georganiseerde kennis nauw omschreven is als *science* heeft in de praktijk van het overheidsbestuur een belangrijk gevolg gehad voor de inhoud van het discours over beleid, en dan vooral dat ambtelijke en universitaire deskundigen het eerder in termen van feiten dan van waarden presenteren. Yates mag dan geschreven hebben dat ambtenaren de waardeconflicten die ten grondslag liggen aan beleidsbeslissingen moeten expliciteren, de basis waarop dit gedaan kan worden is in tweeërlei opzicht nogal zwak. Ten eerste, merkte Gawthrop op het huidige ambtelijke kader weinig begrip heeft van de ethisch-morele democratische grondslagen die zo belangrijk zijn voor de openbare dienst (1998, 19). Inderdaad

is er weinig aandacht voor filosofie van overheid en voor de fundamenteel morele aard van leiderschap in bestuurskunde opleidingen.<sup>28</sup> In ieder geval is er wel, en in toenemende mate, aandacht voor ethiek, maar dan wordt dit doorgaans gegeven als afzonderlijk vak en niet geïntegreerd in de rest van het curriculum. Ten tweede, en evenzeer van belang, is dat in een bestuursstelsel waar het primaat van de politiek voorop staat, niet verwacht kan worden van ambtenaren dat zij openlijk de waardeconflicten die speelden bij de voorbereiding van beleidsbeslissingen ter discussie stellen.

Hodgkinson ging een stap verder dan Gawthrop en schreef dat ambtenaren waardeconflicten vermijden en zich terugtrekken in de wereld van feiten. In zijn woorden:

[the] aim of bureaucracy [is] to rationalize and routinize procedures for the resolution of value issues at the level of least organizational cost. The administrative-managerial preference for the avoidance of 'moral issues' or contests of principle can also be explained by the fact that lower-level resolutions may be amenable to compromise and persuasion, whereas higher-level conflicts may be irreconcilable... (1982, 117)

Hij maakte onderscheid tussen drie typen waarden (ibid. 110-115). Type I waarden zijn van metafysische aard en daartoe behoren, bijvoorbeeld, ethische codes en (religieuze) geboden. Zij zijn, in zijn woorden, transrationeel omdat ze gebaseerd zijn op geloof. Type II waarden berusten op redeneringen en zijn derhalve rationeel van karakter. Zij betreffen datgene wat als rechtvaardig wordt gezien en dit wordt doorgaans aangeduid als de ethiek van de plicht ofwel deontologie. Een waarde kan slechts als rechtvaardig worden gezien wanneer de overgrote meerderheid van mensen het daarover eens is of wanneer het gebaseerd is op een redelijke inschatting van haar gevolgen. Aldus zijn type II waarden fundamenteel sociaal van aard, en als voorbeelden noemt hij pragmatisme en utilitarisme. Ten slotte, type III waarden zijn gegrond op individuele voorkeuren en derhalve gericht op dat wat wij wensen.

Waarom wordt iets als 'goed' gezien? Waarom vinden we iets leuk of willen we iets hebben? Hij beschouwt dit type waarden als nogal primitief want het is asociaal en zinnelijk. Zij zijn dan ook subrationeel en hij noemt hedonisme, logisch positivisme en behaviorisme als voorbeelden. Het is vreemd om logisch positivisme en behaviorisme zo te zien benoemd, maar Hodgkinson redeneert dat beiden de sociale werkelijkheid reduceren tot natuurlijke feiten en individuele voorkeuren (ibid., 114). Enkele pagina's verderop merkt hij dan op dat morele kwesties gemakkelijk terzijde kunnen worden gelegd door middel van terugtrekkingsmechanismen zoals *managerialism*, bureaucratistische rationaliteit en onpersoonlijkheid, scepticisme, en positivisme. Echter, waar ambtenaren dagelijks omgaan met wat, ten diepste, waardevraagstukken zijn, hebben zij een "... technique for resolving value conflicts which is superior to the methods of avoidance, least resistance, or lowest principle." (ibid. 146) hard nodig.

Hoe is dit alles relevant voor de academie? Elders heb ik gesteld dat logisch-empirisme een plaats heeft in de studie en dat dit type onderzoek beleidsontwikkeling voortdurend informeert (Raadschelders 2011b, 174). Tegelijkertijd bestaan er andere benaderingen en deze moeten niet worden beschouwd alsof ze minder waardevol en waarden-vol zijn dan wat de studie van "feiten" oplevert. Waar Hodgkinson opmerkte dat het in de aard van ambtelijke functionarissen ligt om waardegeladen discussies te vermijden, kan ik het niet nalaten mij af te vragen of er bestuurskundigen zijn die het logisch-empirisme omarmen om aldus te voorkomen dat zij de betekenis van hun onderzoeksresultaten moeten bevragen. Deze vraag zou verder onderzocht kunnen worden, evenals Gawthrop's stelling dat ambtenaren vandaag de dag te weinig begrip hebben van de ethisch-morele democratische waarden in de Westerse wereld. Voorts moeten ook Hodgkinson's ideeën nader worden bekeken, want zijn waardetypologie, bijvoorbeeld, heeft flinke kritiek gekregen (Evers 1985, 39-41).

De logisch-empirische traditie die lijkt te domineren in de

studie schenkt weinig aandacht aan het doorgronden van wat onderzoeksresultaten nu eigenlijk betekenen, hetgeen slechts kan wanneer het gegrond is op een zorgvuldige afweging van waarden en vanuit kennis van waarden theorie (i.e. axiologie). Publieke sector waarden zijn onderzocht in de bestuurskunde (denk aan Rutgers 2010; Rutgers en Van der Meer 2010), maar we weten eigenlijk weinig van de wijze waarop waardeoverwegingen een rol spelen in de besluitvorming. Eén van de manieren waarop dit kan worden gedaan is door een analyse van de wijze waarop verschillende waardesets (bijvoorbeeld: wettelijke, managerial, democratische, markteconomische en politieke waarden) ambtenaren informeren en motiveren en op welke grond(en) zij de voorkeur geven aan bepaalde waardesets (Franklin en Raadschelders 2004; Nabatchi 2011, 2012). Een andere manier om dit te doen is te kijken naar de ethische inhoud van opvattingen en gedragingen van ambtenaren ten opzichte van elkaar, waarbij dan zowel superieuren als ondergeschikten worden geïnterviewd (Yukl 2011). Uiteraard zullen we de studie van axiologie overlaten aan filosofen, maar de aandacht voor waarden behoort integraal onderdeel te zijn van onderzoek en onderwijs in de bestuurskunde, omdat zulks de studie het idee van telos verschaft, het idee van de goede samenleving zoals MacIntyre diverse malen heeft aangegeven (Overeem en Tholen 2011, 727, 733).

De vernauwing van wetenschappelijke arbeid in de sociale wetenschappen tot science heeft ook gevolgen gehad voor onderzoek en onderwijs aan universiteiten, en dan vooral in de sterke nadruk op “feiten” enerzijds en op methoden waarmee “feiten” kunnen worden gemaakt en vastgesteld anderzijds. Vooral in de Verenigde Staten ligt de nadruk in promotieprogramma's vaak op methoden en technieken, en hebben promovendi een betere kans op de arbeidsmarkt wanneer zij een grondige kennis hebben van methoden en technieken. In deze logisch-empirische benadering is de werkelijkheid slechts een gegeven dat geen verdere reflectie behoeft. Het gevolg is dat de vraag hoe we nu eigenlijk iets kunnen kennen niet eens gesteld wordt, laat staan beantwoord.

De vraag wat nu eigenlijk bestuurskunde is heeft zowel ontologische als epistemologische elementen en is onder meer benaderd vanuit het idee dat de studie georganiseerd kon worden rondom een kernconcept: besluitvorming (bv. Simon 1947; Van Braam en Bemelmans-Videc 1986), vereniging of associatie (bv. Van Ostrom, V. 1974, 106), politieke economie (bv. Wamsley en Zald 1973), het vormgeven van publieke zaken (bv. Ventriess 1987, 26), de staat (bv. Debbasch 1989), het publieke karakter (bv. Lan en Anders 2000), of de publieke ruimte/arena (Raadschelders 2003). Echter, alleen al het feit dat een dergelijk lijstje met diverse kernconcepten kan worden opgesteld geeft aan dat dit niet de wijze is waarop we de studie kunnen omschrijven. Immers, het is niet denkbaar dat het merendeel van bestuurskundigen het eens zal worden over wat nu eigenlijk het kernconcept is. In meer algemene zin kunnen we de vraag ‘wat is bestuurskunde’ niet beantwoorden omdat we nooit overeenstemming zullen bereiken over wat dat object van studie (overheid in haar maatschappelijke omgeving) nu eigenlijk is (een ontologische vraag). Het kan ook niet worden beantwoord vanuit het argument dat hardheid (rigor) van methoden, of zelfs een studiespecifieke methodologie (Gill en Meier 2000), zal leiden tot een duidelijker identiteit van het vakgebied. Methodologie zal nimmer het materieel object van kennis kunnen omschrijven, omdat, zoals gezegd, er geen overeenstemming is over wat het object van studie nu eigenlijk precies is (dat wil zeggen, we kunnen dat niet vaststellen met het soort van precisie waarmee natuurwetenschappers hun onderzoeksterrein omschrijven).

Het antwoord op de vraag “wat is bestuurskunde?” kan slechts vanuit ontologische (Wat is werkelijkheid?), epistemologische (Wat kunnen wij kennen? Hoe kunnen wij die werkelijkheid kennen?), en axiologische overwegingen (Welke waarden zijn aan de orde? Hoe waarderen we iets?) plaatsvinden. Opnieuw benadruk ik dat kennis niet verworven kan worden op basis van methodologie omdat we eerst moeten vaststellen wat we eigenlijk willen meten, en wat, bijgevolg, als ‘feit’ kan worden gepresenteerd. Er is te weinig aandacht voor veronderstellin-

gen over de aard van de werkelijkheid en van het bestaan (i.e. ontologie) waarin onderzoek niet anders dan ingebed kan zijn. Bovendien, terwijl er aandacht is voor publieke sector waarden (axiologie), staat dit type van onderzoek vaak los van het empirisch onderzoek dat correlaties en significantie niveaus oplevert, terwijl dan niet gekeken wordt naar wat de betekenis van onderzoeksresultaten kan zijn voor de praktijk. Beiden zijn evenwel belangrijk aangezien ontologie theorieën genereert over wat we kunnen kennen (epistemologie), hoe we die kennis kunnen verwerven (methodologie), welke onderzoekspraktijken we kunnen gebruiken (methoden), en hoe ogenschijnlijk objectieve onderzoeksresultaten kunnen worden gewaardeerd (axiologie).

Figuur 1: Ontologie, epistemologie en axiologie in bestuurskundig onderzoek

Wat we doen		Wat we moeten doen	
Ontologie		Ontologie	
		↓↑	
(Epistemologie)	Axiologie	Epistemologie ← Axiologie	
↑		↓	
Methodologie		Methodologie	

Hoe bestuurskundigen tot dusverre onderzoek doen is weergegeven in de linkerhelft van figuur 1; wat zij zouden moeten doen is weergegeven ter rechterzijde. Bij wijze van een eerste opheldering, en alleen kijkend naar ontologie, kunnen we vier typen van bestaan onderscheiden (voortbouwend op Stout 2012). Wanneer we geloven in een statisch en immanent bestaan dan kan kennis worden verworven op basis van observatie en met gebruikmaking van methoden en technieken die meetresultaten opleveren (bv. data-analyse van een survey, van experimenten, interviews, enz.) In dit ‘geschiedenis-inefficiënt’<sup>29</sup> perspectief is de behoefte om de waardegeladenheid

van onderzoeksresultaten te doorgronden nagenoeg afwezig omdat waarden alleen invloed hebben in een werkelijkheid die zich ontvouwt in de tijd. Het bestaan en de werkelijkheid kunnen ook beschouwd worden als statisch en transcendent, maar dat leidt tot kennis op basis van geloof en/of contemplatie (bv. Aurelius 2008). Het is voorts mogelijk uit te gaan van een dynamisch en immanent bestaan, zodat we zowel rationele als niet-rationele ervaringen kunnen doorgronden met behulp van hermeneutiek, fenomenologie, narrativisme, kritische theorie, enzovoorts. Ten slotte, zodra bestaan beschouwd wordt als dynamisch en transcendent zijn het goddelijke en het wereldse één geworden, maar een methodologie om dat te kennen is niet voor te stellen (maar denk aan Boeddha’s verlichting).

In Stout’s voorstelling zijn derhalve vier ontologieën denkbaar. Om de relatie tussen ontologie, epistemologie, en axiologie te verduidelijken zal ik uitgaan van een dualistische (Cartesiaanse?) voorstelling van de werkelijkheid. We kunnen het overgrote deel van de sociale wetenschappers onderbrengen in twee groepen voor wat betreft hun begrip van de werkelijkheid.

De ene groep houdt het erop dat de werkelijkheid onafhankelijk is van de waarnemer en dus op objectieve wijze kan worden gekend. Deze ontologische positie leidt tot een epistemologie waar hypothesen kunnen worden getest die leiden tot een wetachtige generalisatie, welke op haar beurt een bouwsteen vormt voor theorie. Aangezien de werkelijkheid onafhankelijk van de onderzoeker is, zijn waarden niet van belang voor de omschrijving van die werkelijkheid. Wat we kunnen weten is mogelijk dankzij een wetenschappelijke methode die gebruikmaakt van wiskundig-ogende modellen en/of kwantitatief-statistische methodes. Deze specifieke set van ontologische, epistemologische, axiologische, en methodologische keuzen is het best zichtbaar in logisch-empirisme en wordt (wijd verbreid, of niet zo wijd verbreid?) beschouwd als wetenschap (*science*) in de engere zin van het woord. Het logisch-empirisme is gebaseerd op een statische en immanente ontologie. Zij die kritische theorie aanhangen geloven ook in een objectieve wer-

kelijkheid, maar stellen wel dat het kennen ervan bemoedlijkt wordt omdat mensen nu eenmaal waarden toekennen aan wat ze waarnemen. Zij maken onderscheid tussen technische, cognitieve, en emancipatoire kennis; en vooral het laatste vraagt aandacht voor de mate waarin kennis en waarden als relatief en situationeel kunnen worden gezien.

De andere groep omvat al diegenen die menen dat een objectieve werkelijkheid niet bestaat, dat de werkelijkheid slechts

gekend kan worden vanuit het subjectieve perspectief van onafhankelijke actoren (interpretatie), of dat de werkelijkheid slechts kan worden verwoord door een verhalenverteller (narrativisme), of dat de werkelijkheid geschapen wordt in de interactie tussen individuen en de sociale omgeving waarin zij leven (pragmatisme), of dat de werkelijkheid geschapen wordt via het morele discours (actie theorie).



Figuur 2: Kenmerken van diverse benaderingen in bestuurskundig onderzoek

	ontologie	epistemologie	axiologie	methodologie
logisch empirisme	objectieve werkelijkheid bestaat, is tastbaar	ontwikkel hypothesen die getest kunnen worden; wetachtige generalisaties	waardevrij; context is onbelangrijk	wetenschappelijke methode
interpretavisme	objectieve werkelijkheid bestaat niet; werkelijkheid is relatief en afhankelijk van subjectief perspectief van onafhankelijke actoren	sociale fenomenen kunnen gekend worden via studie van taal, cultuur en interacties	waarden en feiten kunnen niet gescheiden worden; context belangrijk	figurationeel onderzoek; thick description
narrativisme	objectieve werkelijkheid bestaat niet; werkelijkheid kan gekend worden d.m.v. verhalen	sociale fenomenen kunnen gekend worden door te luisteren naar verhalen	waarden en feiten onlosmakelijk verbonden; er is geen ultieme waarheid	figurationeel; verhalen in plaats van chronologieën
kritische theorie	objectieve werkelijkheid bestaat, maar wordt misvormd door onze waarden	drie typen kennis: technische, cognitieve, en emancipatoire	onderzoek moet leiden tot emancipatie van hen die onderdrukt worden	geen duidelijke methodologie; dient vooral ter correctie van logisch empirisch en interpretatief onderzoek
pragmatisme	de werkelijkheid wordt geconstrueerd via transactionele ervaringen van mensen in een constant veranderende omgeving	kennis ontstaat vanuit ervaring en het gebruik van de wetenschappelijke methode	er is geen fundamenteel verschil tussen feiten en waarden; waarden zijn relatief en situationeel en wijzigen als de cultuur verandert	diverse figuratieve en kwantitatieve benaderingen benadrukken sociale interacties
actie theorie	de werkelijkheid wordt gemaakt via moreel discours; 'zijn' en 'wat zou moeten zijn'; zijn niet te scheiden	kennis wordt geconstrueerd via ethische overwegingen	de onderzoeker is niet neutraal; waarden en feiten niet te scheiden	figuratieve manieren om leren door middel van handelen; leef een theorie door haar in praktijk te brengen: plan, handel, observeer, reflecteer, herhaal

Nota bene: deze figuur is een aangepaste en verkorte versie van een tabel die gemaakt werd door James Comeaux, Lisa Frazier, Lisa Gajary, Kristin Harlow, Hyungto Hur, Olga Kondratjeva, Stephen Roll, and Nicole Thomas, tijdens het college Public Affairs 890 - Logic of Inquiry gedoceerd door Prof. Anand Desai tijdens het wintersemester 2012 aan The Ohio State University.

In figuur 2 zijn deze manieren waarop overheid in haar sociale omgeving kan worden gekend, samengevat. De hoofdvraag is derhalve of de werkelijkheid objectief dan wel geconstrueerd is, en het antwoord op deze “geloofsvraag” heeft grote consequenties voor beleid en hoe we overheid bestuderen. Als de wereld objectief is, zoals logisch-empiristen geloven, dan hoeft wat we bestuderen niet onderworpen te worden aan waardeanalyse aangezien de persoonlijke oordelen en waarden van de onderzoeker het onderzoek niet beïnvloeden. Maar, zelfs de logisch-empiristen kunnen niet heen om de stelling dat de keuze van wat zij willen meten onherroepelijk een waardeoordeel inhoudt. Dat wil zeggen, zowel vanuit epistemologische als methodologische overwegingen moeten waarden in oogenschouw worden genomen.

### **Wat is bestuurskunde?**

Aldus vragen we opnieuw: Wat is bestuurskunde? Ten eerste, als bestuurskunde wordt omschreven als een wetenschap in engere zin, en dus kunst, kunde, en beroep terzijde laat liggen, dan is haar relevantie voor de wereld van alledag wel heel beperkt. Dit is geen ijdele observatie want het is gebeurd in delen van de politicologie.<sup>30</sup> Wat bestuurskunde betreft rust de aard van de studie op een zorgvuldig en delicaat evenwicht tussen kunst, kunde, beroep en science. Ten tweede, alle sociale wetenschappen bestuderen een of ander aspect van de overheid in haar vele en verschillende relaties met de samenleving. Dit betekent dat de bestuurskunde geen ‘eigendom’ heeft over haar kenobject op een wijze die vergelijkbaar is met hoe, bijvoorbeeld, natuurkundigen wel ‘eigendom’ hebben van hun kenobject. Ten derde, bestuurskunde mist niet alleen inhoudelijke grenzen rondom haar kenobject binnen de universiteit, maar

zij kan voorts niet verhinderen dat niet-wetenschappers omschrijven wat dat kenobject dan wel is en/of zou moeten zijn en wat gedaan moet worden om dat kenobject beter te kennen. Bestuurskunde is dan ook geen ‘discipline’ in de negentiende-eeuwse zin van het woord, en gebruikt alleen disciplinaire kennis wanneer het onderzoek doet naar eenvoudige problemen.<sup>31</sup>

De studie is op zijn minst interdisciplinair, of wel een paraplu discipline zoals Whitley het noemde (1976), welke geïnformeerd wordt door, maar niet is afgeleid van de sociale, natuur- en menswetenschappen. Bestuurskunde is een wetenschappelijke studie die gebruik maakt van alle denkbare kennisbronnen (Raadschelders 2011b, 76-99). De vraag is dan hoe overheid kan worden bestudeerd. Het antwoord op die vraag onthult dat bestuurskunde altijd oude vragen zal behouden maar voortdurend ook op zoek moet zijn naar nieuwe antwoorden op die oude vragen aangezien tijd en context steeds veranderen. Welke zijn die oude/nieuwe uitdagingen?

25

Ten eerste, en als we ons dan concentreren op de hand- en tekstboeken, wordt de studie in Europa doorgaans georganiseerd vanuit een holistisch perspectief op basis van een metakader (zie bv. Raadschelders 2003), terwijl in de Verenigde Staten de studie juist wordt gepresenteerd als een reeks van specialisaties. In Europa is de studie meer een wetenschap in ruimere zin met, onder meer, aandacht voor het ontwikkelen van wereldbeelden en macroperspectieven op de rol en positie van de overheid in de samenleving. In de V.S. daarentegen, is de studie meer georiënteerd op de ontwikkeling van praktische vaardigheden vanuit een wetenschapsopvatting die feiten benadrukt. Voor alle duidelijkheid, begrip van overheid en de opleiding van toekomstige ambtenaren heeft zowel aandacht voor vaardigheden als aandacht voor wereldbeelden nodig.

Dit leidt tot een tweede uitdaging en dat is die van het verbinden van micro- (individueel, groep), meso- (organisatie), and macroniveaus (samenleving) van analyse (Merton 1967; Luhmann 1985; Simon 1985, 303; Mouzelis 1991, 107), aan-

gezien alleen op die manier de grote vraagstukken die in onze samenleving spelen, kunnen worden aangevat. Dat wil zeggen, we kunnen niet aannemen dat analyses van databestanden waarvan de inhoud verzameld is op het individuele niveau (denk bijvoorbeeld aan methodologisch individualisme) leidt tot begrip van trends op het macroniveau.

Deze grote vragen, ten derde, kunnen ook slechts beantwoord worden door middel van onderzoek dat diverse methoden gebruikt, en niet beperkt is tot datgene wat gemeten en gekwantificeerd kan worden. Het gebruik van quants en wiskundig-ogende modellen heeft het vermogen van de overheid om complexe beleidsproblemen aan te pakken behoorlijk beperkt (Nabatchi e.a. 2011 i34). Wat betekent het wanneer we weten hoeveel 'vrienden' iemand heeft op *Facebook* of *MySpace*? Wat betekent het als we weten hoe vaak iemand tweet met een ander. Begrijpen we werkelijk hoe deze communicatie- en interactiemiddelen de aard en kwaliteit van menselijke interactie beïnvloeden en of dit ook invloed heeft gehad op debat in de publieke arena? Wat betekent het te weten hoe hoog het aantal jongeren is dat geen middelbare school diploma zal halen? Wat betekent het wanneer we weten dat scholen succesvol zijn wanneer een groot aantal van hun studenten een gestandaardiseerde test tot tevredenheid kan afronden? En, vangen dergelijke gestandaardiseerde tests nu werkelijk de kwaliteit van het onderwijs dat onze kinderen genieten? Ieder weet dat het Amerikaanse lager en middelbaar onderwijs voor belangrijke uitdagingen staat, maar er is geen reden voor zelfgenoegzaamheid aangezien vergelijkbare ontwikkelingen zich voordoen in andere Westerse landen, inclusief Nederland. Grote vragen kunnen alleen worden aangepakt door overheden en daartoe behoren, onder andere: honger, armoede, global warming, sociale (demografische) diversiteit, religieuze twist en de door sommige nagestreefde aanhoudende en kwaadaardige misrepresentaties van wereldreligies, het dumpen van afval, gezondheidszorg.<sup>32</sup>

Grote vragen, ten vierde, kunnen niet worden beantwoord

vanuit het wereldbeeld van de specialist alleen. Velen rijzen tot het niveau van het middenmanagement, enkelen zullen hogere posities gaan innemen. Specialistische kennis is nodig op het startniveau in kennisorganisaties (en de overheid is beslist een zeer grote kennisorganisatie), maar wat verwacht wordt op het midden en zekere het hogere niveau is een generalistische visie op de organisatie zelf en haar plaats in de omgeving. *De bestuurskunde traint en onderwijst specialisten in generalistische perspectieven*, en moet daarom voortdurend 'oplossingen' zoeken voor dit oude probleem, hoe een generalistisch perspectief te ontwerpen en te behouden en zo, al doende, een brug te blijven slaan tussen ambtenaren en wetenschappers.

Ten slotte, een vijfde punt is dat de vier voorgaande aspecten het nodig maken een evenwicht tussen onderzoek en onderwijs te bewaren. Idealiter voedt het onderzoek het onderwijs en vice versa. Alhoewel, begrijpelijk genoeg, bestuurskundig onderzoek net zo gespecialiseerd is en kan zijn als het onderzoek in andere studies en disciplines, moeten bestuurskundigen niet schuw zijn om de grote maatschappelijke vragen te stellen die slechts kunnen worden aangevat vanuit wijd verspreide kennisbronnen en met gebruikmaking van verschillende onderzoeksmethoden. Wetenschap in de bestuurskunde moet

...grow out of actual social tensions, needs, "troubles" [...]

Any problem of scientific inquiry that does not grow out of actual (or "practical") social conditions is fictitious. (Dewey 1938, 499)

Zodra bestuurskundigen dit doen, dan worden zij, om in het Engels te spreken, de *go-to-guys and gals* die ambtenaren kunnen helpen om complexe, *wicked problems* te ontrafelen. Dit zou dan direct moeten worden ingebracht in het onderwijs zodat de uitdaging van Merriam, Simon, Waldo, en Dimock wordt opgepakt in de opleiding van de volgende generatie van generalisten:

It is to be presumed and desired that students of government will play a larger role in the future than in the past in shaping of the types of civic education; but this will not

be possible unless a *broader view is taken of the relation of government to the other social sciences, and the function of the political in the social setting.* (Merriam 1934, 97; emphasis in original)

...the proper training of 'administrators' lies not in the narrow field of administrative theory, but in the broader field of the social sciences generally. (Simon 1957 [1947], 247)

...administrative thought must establish a working relationship with every major province in the realm of human learning. (Waldo 1984 [1948], 203)

Administration is, or at least ought to be, wedded to subjects such as philosophy, literature, history, and art, and not merely to engineering, finance and structure. (Dimock 1958, 5)

Dit type van breed georiënteerd onderwijs is een belangrijke aanvulling op de onvermijdelijke specialisatie op de hedendaagse universiteit. Het kan een dergelijke bredere oriëntatie krijgen via meer of betere kennisintegratie en dan op een wijze waarvan E.O. Wilson's hoopt dat *synthesizers* dit kunnen bewerkstelligen, zij het dan niet langs de door hem gehoopte weg waarin de natuurwetenschappen de weg wijzen:

Profession-bent students should be helped to understand that in the twenty-first century the world will not be run by those who possess mere information alone. [Knowledge] is destined to become global and democratic. (...). We are drowning in information, while starving for wisdom. The world henceforth will be run by synthesizers... (Wilson 1998, 269)

Gecombineerd laten deze vijf citaten zien hoezeer bestuurskunde een vakgebied is dat zowel ambtenaren als wetenschappers moet bedienen, dat het een interdisciplinair vakgebied is dat informatie betreft uit diverse kennisbronnen binnen en buiten de universiteit, dat het ook een adisciplinaire studie moet zijn wanneer het geconfronteerd wordt met *wicked problems*, en dat het een studie is waarvan de pedagogie zich richt op het ontwikkelen van gevoeligheid onder toekomstige amb-

tenaren van trends in de sociale omgeving. Dit is niets nieuws, maar onze curricula zijn niet dienovereenkomstig opgezet.

### **De toekomst: bestuurskunde voor een tolerante democratie**

De toekomst van de bestuurskunde berust op het bieden van begrip van complexe (*wicked*) maatschappelijke problemen aan ambtenaren, politieke bestuurders en burgers. Het is daarom nodig dat het vaardigheden onderwijs (openbare financiën en begroting, beleidsevaluatie, personeelsbeleid, en dergelijke) is ingebed in colleges over, ten minste, (disciplinaire) perspectieven op de moderne tijd, de historische ontwikkeling van de overheid, en over politieke theorieën met betrekking tot de relatie tussen overheid en burger. Een dergelijk curriculum schrikt niet terug om zich te gronden in, zoals Ramos het noemde, een substantiële theorie over associaties van mensen (1981, 24-43), een idee dat eerder werd gearticuleerd door Vincent Ostrom. Derhalve, en met verwijzing naar het citaat van Russell aan het begin van deze rede, *moeten wij niet alleen Spartanen zijn die zich concentreren op training in methoden en vaardigheden, maar ook Atheners die de geest vormen.*

27

Bestuurskunde is een breed vakgebied met vele specialisaties. Maar, zoals Chester Newland, voormalig eindredacteur van de *Public Administration Review* (1984-1990), achttien jaar geleden zei, het is een studie waar verbindingen tussen specialisatie en kennisbronnen niet goed worden gelegd (1994, 488). De studie betreft kennis van diverse bronnen en is dus interdisciplinair van aard. Echter, terwijl wetenschappers meerdere kennisbronnen aanboren en zo met elkaar verbinden, is het ook duidelijk dat de studie meer kan doen om daadwerkelijk een interdisciplinaire, paraplu studie te zijn (Wright 2011) wanneer dat nodig is. In feite, en voortbordurend op het idee dat bestuurskunde een interdisciplinair toegepast vakgebied is (Hou e.a. 2011, i45), zal interdisciplinariteit in het bieden van oplossingen voor maatschappelijke problemen de toegepaste kwaliteit van de studie verbeteren. Het is echter ook zo dat de studie haar adisciplinaire perspectief beter moet ontwikkelen vooral met het oog op het type grote problemen genoemd in

de voorgaande paragraaf. Gegeven dat bestuurskunde zowel kunst, als kunde, als beroep, en wetenschap is, is het door middel van inter- en adisciplinaire perspectieven dat zowel generalisten als specialisten, en ambtenaren en wetenschappers het beste kunnen worden bediend. Bestuurskunde moet net zoveel aandacht geven aan “real people who do real work” (Box 1992, 66) als aan het analyseren van databestanden.

Dit klinkt wellicht wat abstract en is precies wat we verwachten van een wetenschapper. Het is daarom dat ik deze rede wil besluiten met een concreet voorbeeld dat illustreert waarom de studie alleen overheid en burgers kan dienen indien zij de aandacht voor historische, ontologische, epistemologische, en axiologische vraagstukken vergroot en deze als standaard elementen in elk college verwerkt. Om aldus op bevredigende manier de toekomst van de studie te schetsen, moeten we een stap terugnemen in de tijd en ons herinneren hoe anderhalve eeuw geleden overheden werden geconfronteerd met diverse *wicked problems* als gevolg van industriële revolutie, urbanisatie en bevolkingsgroei. Het is alleszins redelijk te stellen dat overheden en wetenschappers goed werk hebben gedaan om deze problemen het hoofd te bieden, maar zulks hebben gedaan op een nogal mechanische en/of technische manier. Overheden hebben rioleringen aangelegd, hebben het voortouw genomen in de aanleg van transport- en infrastructures, hebben gezondheidszorg systemen opgezet, hebben bouw- en huisvestingseisen ontwikkeld, hebben de vrije markt gereguleerd, enzovoorts, en dit allemaal in een omvang die 150 jaar geleden ondenkbaar was. Vanaf de vroege twintigste eeuw, en in reactie op sociale behoeften, hebben overheden een sociaal zekerheidsstelsel opgebouwd met, bijvoorbeeld, werkloosheidsvoorzieningen en pensioenen. Sociale zekerheid zou dus eigenlijk economische zekerheid kunnen worden genoemd. Natuurlijk varieerde het succes dat overheden hadden met veel sociale en economische uitdagingen naar land en cultuur, maar ik durf te stellen dat als onze overgrootouders konden zien welke rol en positie de overheid inneemt in de hedendaagse samenleving, en de mate waarin overheidsbeleid en -diensten bijdragen aan

het algemeen welzijn, dat zij zeer verbaasd zouden zijn.

De grote sociaaleconomische veranderingen vanaf de late negentiende eeuw zijn over het algemeen dus redelijk goed aangepakt, zij het wellicht niet altijd tot ieders tevredenheid. Kan het zo zijn dat het mogelijk was deze problemen aan te pakken in de vooroorlogse samenleving omdat de bevolking betrekkelijk homogeen was van samenstelling? Natuurlijk waren er politieke verschillen, maar die werden in ons land tot in de jaren zestig overbrugd door compromiszoekende elites. Wetende dat het grote probleem van Westerse samenlevingen tijdens de tweede industriële revolutie betrekking had op de snelle groei en snelle concentratie van mensen en betrekking had op de vervreemding van het arbeidsproces, wat is het grote probleem waarmee overheden vandaag de dag worden geconfronteerd en waarom is het nu van nog groter belang aandacht te besteden aan historische, ontologische, epistemologische, en axiologische overwegingen?

Sta mij toe te suggereren dat de belangrijkste uitdaging waar vele democratische landen voor staan de snel toenemende bevolkingsdiversiteit is. Samenlevingen met een relatief homogene bevolking konden vluchtelingen opnemen zonder angst voor verlies van sociaal-culturele structuur en -identiteit. Na de Tweede Wereldoorlog echter, en vooral sinds de jaren tachtig, zijn de sociaal, politiek en economisch achtergestelden van de wereld in grote aantallen naar de hoorn des overvloeds van de Westerse wereld gekomen. Nederland is daarin geen uitzondering (Van der Meer en Raadschelders 2010) en de tolerantie waar Nederlanders eeuwenlang trots op waren, staat onder druk, tot op het punt dat sommigen daaruit politieke munt slaan door te roepen dat onze (nationale) identiteit op het spel staat. Een bestuurskunde die systematisch aandacht schenkt aan historische, ontologische, epistemologische, en axiologische overwegingen in haar onderzoek en onderwijs is beter in staat burgers en hun overheden te helpen, en wel door populistische stereotypen en angsten door te prikken. Het overheersende *master narrative*, zoals Migdal het noemde, van

de Westerse wereld is gegrond in een Joods-Christelijk wereldbeeld en uitgewerkt met behulp van politieke, territoriale en organisatorische structuren van Grieks-Romeinse oorsprong en dit is waarop de Westerse samenlevingen zijn gebouwd sinds de twaalfde eeuw. Dat master narrative is niet meer voldoende om mensen van zeer uiteenlopende culturele, religieuze en politieke achtergronden te verbinden (1997, 213, 231; zie ook Raadschelders 2002, 19-20). Dat deel dat de potentie van democratie (Grieks) en van een overheidsorganisatie gebaseerd op gelaagde territoria en bureaucratie (Rome) betreft, zal beklijven, want dat is de manier waarop overheden hun structuur wereldwijd hebben aangepast. Het Joods-Christelijke element, echter, behoeft zorgvuldige aandacht in onze multi-etnische samenlevingen, want dat is onder druk komen te staan. Om het iets preciezer te verwoorden, de gematigde elementen van de Joodse, Christelijke en Islamitische culturen moeten worden versterkt want, historisch gezien, bleek elk goed te kunnen omgaan met diversiteit binnen en tussen samenlevingen (Siedentop 2001, 193). De bijdrage die de bestuurskunde daaraan kan leveren bestaat onder meer in aandacht voor het type overwegingen dat is uitgezet in deze rede en hoe deze de traditionele, praktische focus op de managementuitdagingen van efficiency, effectiviteit en economie, opnieuw kunnen informeren. We moeten niet alleen data verzamelen en trends identificeren in de zoektocht naar sociale wetten, zoals Commager (1950, 205) aangaf, wij moeten ook aandacht hebben voor het welzijn van de samenleving, alsmede voor de emoties en harts-tocht die mensen drijft. Om Siedentop te citeren, begrijpen we werkelijk "...the sexual act without any reference to love or desire?" (2001, 37)<sup>33</sup> Bestuurskundigen moeten niet alleen waarden identificeren, in kaart brengen, en meten, maar zij moeten ook kijken naar manieren waarop deze in het publieke discours en beleid kunnen worden betrokken. Voorts moeten zowel politieke bestuurders als zij die een politiek ambt ambieren, niet toegeven aan goedkope, populistische, en stereotype beeldvormingen. In plaats daarvan moeten zij de moed hebben om collectieve waarden te duiden die specifieke wereldlijke en/of religieus geïnspireerde dogma's ontstijgen en aldus een

platform scheppen waarop mensen elkaars waardesets kunnen verkennen vanuit een fundamenteel respect voor de mensheid in al haar variatie. Ambtenaren hebben de training en opleiding om beleid zowel met feiten als met waardeoordelen te stutten, maar alleen wanneer studies zoals de bestuurskunde hen toegang geven tot denkbeelden en literatuur dat het hele spectrum van beschaving dekt. Ik zal vandaag niet het primaat van de politiek ter discussie te stellen, maar mensen weten dat politieke bestuurders vandaag de dag niet anders dan kunnen vertrouwen op evenwichtige informatie verstrekt door ambtenaren. Waar Max Weber zijn bezorgdheid uitsprak over de mogelijkheid dat democratie overvleugeld zou kunnen worden door de onafwendbare opmars van bureaucratie<sup>34</sup>, denk ik dat zijn angsten niet bewaarheid zijn geworden.<sup>35</sup> In het algemeen zijn ambtenaren, en ik geef de voorkeur aan die term boven het nogal negatief klinkende "bureaucraten", in staat gebleken om zowel hun politieke bestuurders als hun burgers op adequate wijze te dienen. Inderdaad, wie heeft meer gedaan om de wensen van burgers te behartigen in de laatste 150 jaar dan ambtenaren?

Bestuurskunde zal waarlijk een volwassen studie zijn wanneer het aandacht biedt aan de waarden die een belangrijke rol spelen in de hedendaagse multi-etnische samenleving en die, derhalve, ten grondslag liggen aan beleidsbeslissingen. Niets minder dan dat is nodig om een democratie en overheid te scheppen die de politieke, religieuze, en culturele scheidslijnen in de samenleving overstijgen. Niets minder is nodig om te voorkomen dat bestuurskunde in de vergetelheid raakt. Ik heb het vermogen om theeblaadjes te lezen nog niet geleerd, maar ik voorspel dat de bestuurskundigen deze uitdaging op kunnen pakken, net zoals overheden dat tot dusverre hebben gedaan, met vallen en opstaan.

Aan het einde van mijn rede gekomen, wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken.

Allereerst mijn dank aan het College van Bestuur van de Uni-

versiteit Leiden en het Bestuur van de Faculteit der Sociale Wetenschappen en al die anderen voor het in mij gestelde vertrouwen en die op enigerlei wijze zich hebben ingespannen voor mijn benoeming. In de jaren die voor ons liggen hoop ik een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan de ontwikkeling van het Instituut Bestuurskunde en deze universiteit.

Hooggeleerde Van der Meer, beste Frits, wij kennen elkaar nu ruim dertig jaar en hebben in die tijd elkaar wel goed leren kennen, en dat niet alleen omdat we zoveel samen hebben geschreven. De vriendschap met jou is een groot goed en die zal ik blijven koesteren, evenals het samen schrijven aan publicaties en de samenwerking in verschillende fora.

Hooggeleerde Steunenbergh, beste Bernard, wij hebben elkaar in de afgelopen veertien jaar diverse malen ontmoet en ik ben je erkentelijk voor jouw hulp bij mijn benoeming. Ik zie uit naar onze samenwerking, zelfs wanneer ik vermoed dat wij van mening verschillen over de aard van de bestuurskunde.

Hooggeleerde Torenvliet, beste René, voordat ik enkele weken geleden naar Nederland kwam had ik je niet eerder ontmoet. Ook jou ben ik dank verschuldigd voor de hulp met deze benoeming. En, naar ik heb begrepen, denk jij net als Bernard op een andere manier over de bestuurskunde dan ik. En heren, dat is goed zo, want dan hebben we tenminste debat.

Hooggeleerde Toonen, beste Theo, jou ontmoette ik in 1985 en sindsdien hebben wij op allerlei manieren met elkaar te maken gehad. Dat ik werd ondergebracht bij jouw leerstoel Vergelijkende Bestuurskunde, hier in Leiden, heeft uiteenlopende gevolgen gehad, zowel privé als beroepsmatig. En daarvoor ben ik je dankbaar, en zal ik blijven ijveren voor voortgaande samenwerking.

Hooggeleerde Rutgers, beste Mark, jij bent nu decaan in Amsterdam maar ik denk doorgaans aan je als een van de studenten van professor Van Braam, de geduldige en wijze leermeester

van Frits, jou en mijzelf. Ik heb veel van je geleerd en hoop dat we te midden van onze bestuurlijke activiteiten contact zullen blijven houden.

Professor Stillman, dear Richard, we met in Leiden in 1991 and kept in touch. Our interactions became far more intensive and close, from the spring of 2005 until the end of 2011. To have been the managing editor during your tenure as editor in chief of *Public Administration Review*, one of the world's largest journals in our field, has been one of the most precious periods in my career. I know we'll stay in touch.

Waarde collega's van het Instituut Bestuurskunde en de Faculteit der Sociale Wetenschappen, ik heb met veel plezier tot 1998 bij Bestuurskunde gewerkt, toen nog vakgroep geheten, en het is met veel enthousiasme dat ik hier weer ben bij wat nu Instituut heet. Ik zie uit naar de samenwerking met bekenden en met mensen die ik zo kort geleden voor het eerst ontmoette.

Dear colleagues at the John Glenn School of Public affairs, it is truly a pleasure and delight to work among you since the summer of 2011. The enthusiasm, passion, and sheer intellectual prowess with which you engage in public affairs is invigorating. That I have found friendship among you was unexpected but has only added to my commitment to you and to our school.

Dames en heren studenten, bestuurskunde is een heel mooi vak en dat blijkt vooral wanneer wij proberen de technische kant ervan te verbinden met waardebeoordeling. Het zal mij een genoegen zijn U college te geven, en ik verwacht dezelfde inzet van U als welke U van mij verwacht. Ontmoet mij halverwege, en ik trek U over de drempel. Minder is gewoon niet goed genoeg.

Lieve moeders, dierbare familieleden, het is heerlijk dat jullie hier vandaag kunnen zijn, en we hebben elkaar gelukkig met regelmaat kunnen zien sinds wij verhuisden naar de Verenigde Staten in 1998. Moeders, ik ben dankbaar dat U pa kon over-

tuigen dat ik voor weinig anders geschikt was dan studeren en derhalve niet hoefde te gaan werken op 16-jarige leeftijd. Omdat Mar niet meer bij ons is, heb ik mijn rede aan haar opgedragen.

Dearest Julie, Kitty and John, it is wonderful that you are here and not only for today's lecture but also to visit the country where we lived as a family for several years. Julie, your patience with my study and habits is truly heartwarming, and while our careers have led us to live and work in separate locations, I will always need your love and guidance. Kitty and John, you were both born in this country, in Delft and Leiden respectively, and I wonder if the two weeks here will improve your Dutch but know you are thoroughly enjoying this trip.

Zeer gewaardeerde toehoorders, mensen leven in groepen en in de drukte van alledag is er weinig tijd over om te reflecteren over de aard van associaties tussen mensen. Dat ik dat kan met vrienden en vriendinnen, waarvan het merendeel vandaag hier zit, is wel een groot geluk.

Ik heb gezegd.



## Literatuur

- Anderson, B. (2006). *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. London/New York: Verso.
- Aurelius, M. (2008). *The Meditations of Marcus Aurelius Antoninus* (translated by A.S.L. Farquharson and R.B. Rutherford; introduction by R.B. Rutherford). Oxford: Oxford University Press.
- Balint, P.J., R.E. Stewart, A.Desai, L.C. Walters (2011). *Wicked Environmental Problems: Managing Uncertainty and Conflict*. Washington, D.C.: Island Press.
- Bouckaert, G., W. van den Donk (eds). *The European Group for Public Administration (1975-2010). Perspectives for the Future*. Brussels: Bruylant.
- Box, R.C. (1992). An Examination of the Debate over Research in Public Administration. *Public Administration Review*, 52(1), 62-69.
- 32 Brooks, T. (2006). Plato, Hegel, and Democracy. *Bulletin of the Hegel Society of Great Britain*, vol.53-54, pp.24-50.
- Brown, T. (2007). Coercion versus Choice: Citizen Evaluation of Public Service Quality across Methods of Consumption. *Public Administration Review*, 67(3), 559-572.
- Cleary, R.E. (1992). Revisiting the Doctoral Dissertation in Public Administration: An Examination of the Dissertations of 1990. *Public Administration Review*, 52(1), 55-61.
- Commager, H.S. (1950). *The American Mind. An Interpretation of American Thought and Character Since the 1880's*. New Haven: Yale University Press.
- D'Andrade, R. (1986). Three Scientific World Views and the Covering Law Model. In D.W. Fiske and R. Shweder (eds), *Metatheory in Social Science: Pluralism and Subjectivities*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 19-41.
- Davidson, B. (1982). *The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation-State*. New York: Times Books.
- Debbasch, C. (1989). *Science Administrative; Administration Publique*. Paris: Dalloz.
- Dewey, J. (1938). *Logic. The Theory of Inquiry*. New York: Henry Holt and Company.
- De Zwart, F. (2002). Administrative Practice and Rational Inquiry in Postmodern Public Administration Theory. *Administration & Society*, 34(5), 482-498.
- Dimock, M.E. (1958). *A Philosophy of Administration. Toward Creative Growth*. New York/Evanston: Harper & Row, Publishers.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Dyson, K.H.F. (1980). *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Oxford: Oxford University Press.
- Elias, N. (1987). The Retreat of Sociologists into the Present. In V. Meja, D. Misgeld, N. Stehr (eds), *Modern German Sociology*. New York: Columbia University Press, 150-172.
- Erikson, E.H. (1968). *Identity: Youth and Crisis*. New York: W.W. Norton & Company.
- Evers, C.W. (1985). Hodgkinson on Ethics and the Philosophy of Administration. *Educational Administration Quarterly*, 21(4), 27-50.
- Farmer, D.J. (1999). Public administration discourse: A matter of style? *Administration & Society*, 31(3), 299-320.
- Fesler, J.T. (1982). The Presence of the Administrative Past. In *ibid.*, *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington, D.C.: The American Society for Public Administration.
- Franklin, A., J.C.N. Raadschelders (2004). Ethics in Local Government Budgeting: is there a Gap between Theory and Practice? *Public Administration Quarterly*, 27(4), 456-490.
- Gawthrop, L.C. (1998). *Public Service and Democracy. Ethical Imperatives for the 21<sup>st</sup> Century*. New York/London: Chatham House Publishers.
- Gieryn, T.F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional interests of scientists. *American Sociological Review*, 48(6), 781-795.
- Gill, J., K.J. Meier (2000). Public Administration Research and Practice: A Methodological Manifesto. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 157-99.

- Good, J.M.M. (2000). Disciplining Social Psychology: A Case Study of Boundary Relations in the History of the Human Sciences. *Journal of the History of the Behavioral Sciences*, 36(4), 383-403.
- Hall, E.T. (1989). *Beyond Culture*. New York: Anchor Books.
- Heidelberg, R., A. Desai (2011). Simulation Rules. Paper presented at the annual conference of the American Society for Public Administration, Baltimore, April 11-15.
- Hodgkinson, C. (1982). *Towards a Philosophy of Public Administration*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hoffmann, M.C. (2002). Paradigm Lost: Public Administration at Johns Hopkins University, 1884-96. *Public Administration Review*, 62(1), 12-23.
- Hou, Y., A.Y. Ni, O. Poocharoen, K. Yang, Z.J. Zhao (2011). The Case for Public Administration with a Global Perspective. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21 (Minnowbrook III: special issue), i45-i51.
- Houston, D.J., S.M. Delevan (1990). Public Administration Research: An Assessment of Journal Publications. *Public Administration Review*, 50(6), 674-81.
- Irvin, R.A., J. Stansbury (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- Johnson, E.A. (1982). The Compleat Administrator. *Health Care Management Review*, 7(2), 73-77.
- Kant, I. (1988). *Logic*. New York: Dover (transl. Robert S. Hartmann, Wolfgang Schwarz).
- Kant, I. (1996). *Critique of Pure Reason*. Indianapolis: Hackett (transl. Werner S. Pluhar).
- Kaplan, A. (1964). *The Conduct of Inquiry. Methodology for Behavioral Science*. San Francisco, CA: Chandler Publishing.
- Khaldūn, Ibn (2005/1967). *The Muqaddimah. An Introduction to History*. Translated and introduced by Fran Rosenthal. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Khurana, R. (2007). *From Higher Aims to Hired Hands. The Social Transformation of American Business Schools and the Unfulfilled Promise of Management as a Profession*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Kickert, W.J.M., Th.A.J. Toonen (2006). Public Administration in the Netherlands: Expansion, Diversification, and Consolidation. *Public Administration (UK)*, 84(4), 969-987.
- Kline, M. (2011 [1980]). *Mathematics. The Loss of Certainty*. New York: Fall River Press (initially Oxford UP).
- Kuhn, T. (1973 [1962]). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lamont, M., V. Molnár (2002). The Study of Boundaries in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 28, 167-195.
- Lan, Z., K.K. Anders (2000). A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research. An Empirical Test. *Administration & Society*, 32(2), 138-65.
- Lee, K.-H (2011). *The Knowledge Evolution of American Public Administration: A Concept, Content, and Historical Analysis of Introductory Textbooks*. Unpublished Ph.D. dissertation, University of Oklahoma.
- Lehrer, J. (2010). The Truth Wears Off. Is there something wrong with the scientific method? *The New Yorker*, December 13.
- Levine, D.N. (1995). *Visions of the Sociological Tradition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Linkblom, Ch.E. (1990). *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand & Shape Society*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Linkblom, Ch.E., D.K. Cohen (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Linklater, A., S. Menell (2010). Retrospective. Norbert Elias, The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations – An Overview and Assessment. *History and Theory*, 49(4), 384-411 (originally in: [1987] *Theory, Culture & Society*, 4(2-3), 223-247).
- Loving, C.C. (1991). The Scientific Theory Profile: A Philosophy of Science Model for Science Teachers. *Journal of Research in Science Teaching*, 28(9), 823-838.
- Luhmann, N. (1985). The Theory of Social Systems and its Epistemology: Reply to Danilo Zolo's Critical Comments. *Philosophy of the Social Sciences*, 16(1), 129-134.

- Luton, L.S. (2007). Deconstructing Public Administration Empiricism. *Administration & Society*, 39(4), 527-544.
- Lynn, L.E. (1996). *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Madhi, M. (1971). *Ibn Khaldūn's Philosophy of History. A Study in the Philosophic Foundation of the Science of Culture*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McCurdy, H.E., R.E. Cleary (1984). Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration? *Public Administration Review*, 44(1), 49-55.
- Meer, F.M. van der, J.C.N. Raadschelders (2010). The Administration of Dutch Migration, 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries. In Peri E. Arnold (ed.), *National Approaches to the Administration of International Migration*. Amsterdam/Brussels: IOS Press/IIAS, 123-141.
- Meier, K.J. (2005). Public Administration and the Myth of Positivism: The AntiChrist's View. *Administrative Theory & Praxis*, 27(4), 650-668.
- Meier, K.J., L.J O'Toole (2007). Deconstructing Larry Luton. Or What Time is the Next Train to Reality Junction? *Administration & Society*, 39(6), 786-796.
- Merriam, C.E. (1934). *Civic Education in the United States*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Merton, R.K. (1967). *On Theoretical Sociology; Five Essays, Old and New*. New York/London: The Free Press/Collier McMillan.
- Migdal, J.S. (1997). Studying the State. In Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman (eds), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 208-235.
- Morgan, D.L. (2007). Paradigms Lost and Pragmatism Regained. Methodological Implications of Combining Qualitative and Quantitative Methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1) 48-76.
- Mouzelis, N.P. (1991). *Back to Sociological Theory. The Construction of Social Orders*. New York: St. Martin's Press.
- Nabatchi, T. (2011). Value Frames in Public Administration: Looking to the Future. Paper presented at the annual conference of the American Society for Public Administration, Baltimore MD, March 11-15.
- Nabatchi, T. (forthcoming 2012). Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72.
- Nabatchi, T., H.T. Goerdel, S. Peffer (2011). Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21 (Minnowbrook III: special issue), i29-i43.
- Nesbitt, R., S. Moulton, S. Robinson, C. Smith, L. DeHart-Davis, M.K. Feeney, B. Gazley, Y. Hou (2011). Wrestling with Intellectual Diversity in Public Administration: Avoiding Disconnectedness and Fragmentation while Seeking Rigor, Depth, and Relevance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21 (Minnowbrook III: special issue), i13-i28.
- Newland, Ch.A. (1994). A Field of Strangers in Search of a Discipline: Separatism of Public Management Research from Public Administration. *Public Administration Review*, 54(5), 486-488.
- Noordegraaf, M., T. Bransen, D. Huitema (2006). Fragmented but Forceful: Dutch Administrative Sciences and their Institutional Evolution. *Public Administration (UK)*, 84(4), 989-1006.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: ICS Press.
- Ostrom, V. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University, AL: The University of Alabama Press.
- O'Toole, L.J. (1995). Diversity or Cacophony? The Research Enterprise in Public Administration. *Public Administration Review*, 55(3), 293-297.
- Overeem, P., B. Tholen (2011). After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration. *Administration & Society*, 43(7), 722-748.

- Page, E.C. (2001). *Governing by Numbers. Delegated Legislation and Everyday Policy-Making*. Oxford/Portland: Hart Publishing.
- Perry, J.L., K.L. Kraemer (1986). Research Methodology in the Public Administration Review, 1975-1984. *Public Administration Review*, 46(2), 215-26.
- Perry, J.L., K.L. Kraemer (1990). Research Methodology in Public Administration: Issues and Patterns. In N.B. Lynn, A. Wildavsky (eds). *Public Administration. The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House, 347-72.
- Phillips, D.C. (1987). *Philosophy, Science and Social Inquiry. Contemporary Methodological Controversies in Social and Related Applied Fields of Research*. Oxford: Pergamon Press.
- Popper, K. (1963). *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. London: Routledge.
- Poteete, A.R., M.A. Janssen, E. Ostrom (2010). *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton: Princeton University Press.
- Raadschelders, J.C.N. (1990). *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.
- Raadschelders, J.C.N. (1994). Understanding the Development of Local Government. Theory and Evidence from the Dutch Case. *Administration & Society*, 25(4), 410-442.
- Raadschelders, J.C.N. (1997). Size and Organizational Differentiation in Historical Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 419-441.
- Raadschelders, J.C.N. (1998a). *Handbook of Administrative History*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Raadschelders, J.C.N. (1998b). Vijftig Jaar Bestuurswetenschappen, 1947-1996. In H.M. de Jong (ed.), *Bestuurswetenschappen. Een analyse van 50 jaar bestuurswetenschappen*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Raadschelders, J.C.N. (1999). A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2), 281-303.
- Raadschelders, J.C.N. (2002) An Administrative History Perspective on Church-State Relations: On the Varied Impacts of Judeo-Christian Heritage and Organized Religion. In *ibid.* (ed.), *Church and State in European Administrative History*. Vol.14 of the Yearbook of European Administrative History. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1-20.
- Raadschelders, J.C.N. (2003). *Government. A Public Administration Perspective*. Armonk, NY: M.E. Sharpe
- Raadschelders, J.C.N. (2008). Understanding Government: Four Intellectual Traditions in the Study of Public Administration. *Public Administration (UK)*, 86(4), 925-950.
- Raadschelders, J.C.N. (2009) Trends in the American Study of Public Administration: What do they mean for Korean Public Administration? *The Korean Journal of Policy Studies*, 23(2), 1-24.
- Raadschelders, J.C.N. (2010a). Identity Without Boundaries: Public Administration's Canon(s) of Integration. *Administration & Society*, 42(2), 131-159.
- Raadschelders, J.C.N. (2010b). Is American Public Administration Detached from Historical Context? On the Nature of Time and the Need to Understand It in Government and Its Study. *American Review of Public Administration*, 40(3), 235-260.
- Raadschelders, J.C.N. (2011a). The Study of Public Administration in the United States. *Public Administration (UK)*, 89(1), 140-155.
- Raadschelders, J.C.N. (2011b). *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Raadschelders, J.C.N., M.R. Rutgers (1989). Grondslagen en grondvragen van de bestuurskunde. Over de methodologische fundamente van de bestuurskunde. *Bestuurswetenschappen*, 43(2), 72-81.
- Raadschelders, J.C.N., K-H. Lee (2011). Trends in the Study of Public Administration: Empirical Observations and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000-2009. *Public Administration Review*, 71(1), 19-33.

- Rainey, H.G. (1993). Important Research Questions. In Barry Bozeman (ed.), *Public Management: State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ramos, A.G. (1981). *The New Science of Organizations. A Re-conceptualization of the Wealth of Nations*. Toronto: University of Toronto Press.
- Rhodes, R.A.W., C. Dargie, A. Melville, B. Tutt (1995). The State of Public Administration: A Professional History, 1970-1995. *Public Administration (UK)*, 73(1), 1-15.
- Riccucci, N. (2010). *Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Riedl, R. (1978/79). Über die Biologie des Ursachen-Denkens: Ein evolutionistischer, systemtheoretischer Versuch. In H. von Ditfurth (ed.), *Mannheimer Forum – Ein Panorama der Naturwissenschaften*. Mannheim: Boehringer, 9-70.
- Rittel, H., M. Webber (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(1), 155-169.
- Rugge, F. (ed.) (2000). *Administration and Crisis Management: The Case of Wartime*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences (Cahier d'Histoire de l'Administration, no.6).
- Russell, B. (1962 [1931]). *The Scientific Outlook*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Rutgers, M.R. (2004). *Grondslagen van de Bestuurskunde. Historie, Begripsvorming en Kennisintegratie*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Rutgers, M.R. (2010a). The Oath of Office as a Public Value Guardian. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 428-444.
- Rutgers, M.R. (2010b). Christiaan von Wolff (1679-1754) as Cameralistic Philosopher. Paper presented at the XIV IRSPM Conference, University of Berne, April 7-9.
- Rutgers, M.R., H. van der Meer (2010). The Origins and Restrictions of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration. *Administration & Society*, 42(7), 755-779.
- Saul, J.R. (1993). *Voltaire's Bastards. The Dictatorship of Reason in the West*. New York: Vintage Books.
- Sayre, W.S.: Comment on Waldo's Paper. In J.C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 27-31.
- Schroeder, L., R. O'Leary, D. Jones, O. Poocharoen (2004). Routes to Scholarly Success in Public Administration: Is There a Right Path? *Public Administration Review*, 64(1), 92-105.
- Secord, P.F. (1986). Explanation in the Social Sciences and in Life Situations. In D.W. Fiske, R.A. Shweder (eds). *Metatheory in Social Science. Pluralism and Subjectivities*. Chicago: The University of Chicago Press, 197-222.
- Shields, P.M. (2008). Rediscovering the Taproot: Is Classical Pragmatism the Route to Renew Public Administration? *Public Administration Review*, 68(2), 205-221.
- Siedentop, L. (2001). *Democracy in Europe*. New York: Columbia University Press.
- Siffin, W.J. (1956). The New Public Administration. Its Study in the United States. *Public Administration (UK)*, 34(4), 365-376.
- Simon, H.A. (1991). *Models of My Life*. New York: Basic Books.
- Simon, H.A. (1997a, 4<sup>th</sup> ed.). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: The Free Press.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge UP.
- Stallings, R.A., J.M. Ferris (1988). Public Administration Research: Work in PAR, 1940-1984. *Public Administration Review*, 48(1), 580-87.
- Starbuck, W.H. (2006). *The Production of Knowledge. The Challenge of Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Stillman, R.J., II, jr. (1991, 1999). *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*. Burke, VA: Chatelaine Press.

- Stout, M. (2012). Competing Ontologies: A Primer for Public Administration. *Public Administration Review*, 72(3) 398-408.
- Tilly, Ch. (ed.) (1975). *Reflections on the History of European State Making*. In *ibid.* (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 17-46.
- Toonen, Th.A.J. (2010). Resilience in Public Administration. The Work of Elinor and Vincent Ostrom from a Public Administration Perspective. *Public Administration Review*, 70(2), 193-202.
- Van Braam, A. (1989). *Filosofie van de bestuurswetenschappen*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Van Braam, A. (with M.L. Bemelmans-Videc) (1986). *Leerboek Bestuurskunde*. Muidersberg: Coutinho.
- Van Gigch, J.P. (1997). The Design of an Epistemology for the Management Discipline Which Resolves Dilemmas Among Ethical and Other Imperatives. *Systems Practice*, 10(4), 381-394.
- Vanelli, R. (2001). *Evolutionary Theory and Human Nature*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Ventriss, C. (1987). Two Critical Issues of American Public Administration. Reflections of a Sympathetic Participant. *Administration & Society*, 19(1), 25-47.
- Ventriss, C. (1991). Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus. *Public Administration Review*, 51(1), 4-14.
- Verheijen, T., B. Connaughton (eds) (1999). *Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation*. Limerick: University of Limerick, Occasional Paper no.3.
- Verheijen, T., B. Connaughton (2003). Public Administration Education and Europeanization: Prospects for the Emancipation of a Discipline? *Public Administration (UK)*, 81(4), 833-851.
- Vigoda, E. (2002). The Legacy of Public Administration. In *ibid.* (ed.), *Public Administration. An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Marcel Dekker, 1-18.
- Voegelin, E. (1974 [1952]). *The New Science of Politics*. An Introduction. Chicago: The University of Chicago Press.
- Von Hayek, F.A. (1974). *The Pretence of Knowledge*. Nobel Memorial Prize Lecture. December 11, Stockholm. At [http://werdet.atSPACE.com/bin/hayek\\_lecture](http://werdet.atSPACE.com/bin/hayek_lecture), accessed May 6, 2008.
- Waldo, D. (1968a). Scope and Theory of Public Administration. In J.C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 1-26.
- Waldo, D. (1968b). Comment, Conference Discussion on Methodology in the Theory of Public Administration. In J.C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 236-253.
- Waldo, D. (1984 [1948]). *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Holmes & Meier.
- Wamsley, G.L., M.N. Zald (1973). *The Political Economy of Public Organizations. A Critique and Approach to the Study of Public Administration*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Webber, C., A. Wildavsky (1986). *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon & Schuster.
- Weber, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weinberg, S. (2001). *Facing Up. Science and Its Cultural Adversaries*. Cambridge, MA/London: Harvard University Press.
- Whitley, R.D. (1976). Umbrella and Polytheistic Scientific Disciplines and Their Elites. *Social Studies of Science*, 6(3-4), 471-497.
- Winch, P. (1986[1958]). *The Idea of a Social Science and Its Relation to Philosophy*. London: Routledge & Kegan Paul/Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press.

- Wright, B.E. (2011). Public Administration as an Interdisciplinary Field: Assessing Its Relationship with the Fields of Law, Management, and Political Science. *Public Administration Review*, 71(1), 96-101.
- Wunder, B. (ed.). *The Influences of the Napoleonic "Model" of Administration on the Administrative Organization of other Countries*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences (Cahier d'Histoire de l'Administration, no.4).
- Yanow, D. (1997). *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Action*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Yates, D.T., jr. (1981). Hard Choices: Justifying Bureaucratic Decisions. In J.L. Fleishman, L. Liebman, M.H. Moore (eds), *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp.32-51.
- Yukl, Gary, Rubina Mahsud, Shahidul Hassan, Gregory E. Prussia (2011). An Improved Measure of Ethical Leadership. *Journal of Leadership and Organizational Studies* (available online on December 11, 2011).

## Noten

- \* Een veel eerdere, kortere en andere versie van deze rede verscheen in het november/december nummer van *Public Administration Review* (2011). Sinds de proefdrukken van dat artikel (augustus 2011) zijn diverse elementen van deze voordracht gepresenteerd aan de John Glenn School of Public Affairs van The Ohio State University (September 2011, Mei 2012) en aan de Maxwell School for Citizenship and Public Affairs van Syracuse University (Oktober 2011). Het commentaar van diverse collega's was opbouwend, maar ik heb het meest geprofiteerd van de hoffelijke, geduldige en zorgvuldige commentaren van mijn collega op de Glenn School, Professor Anand Desai, en van mijn collega aan de Maxwell School, Professor Tina Nabatchi, op diverse versies van deze rede. Ten slotte, de Engelse tekst is geredigeerd door Travis Whetsell die aanstaand najaar in de promotieopleiding van de Glenn School begint en momenteel *managing editor* is van *Armed Forces & Society*; de Nederlandse versie is zorgvuldig geredigeerd door mr. Wilma der Weduwe - de Groot, wier achtergrond als advocaat en rechter haar een taalvaardigheid heeft gegeven in het Nederlands die ik niet bezit.
- 1 Wanneer ik spreek over de studie gebruik ik de term 'bestuurskunde', wanneer ik spreek over de wereld van overheidsfunctionarissen dan gebruik ik de term 'overheid'.
- 2 In de Engelstalige (in ieder geval: Amerikaanse) sociale wetenschappen wordt sinds een jaar of vijf gesproken van 'evidence-based research', een term die sinds zo'n 15 jaar gebruikt wordt in de gezondheidszorg en de medicijnen, waar het verwijst naar onderzoek betreffende de consequenties van medische handelingen. Deze term diende ter vervanging van wat begon als input onderzoek (diagnose; zeer korte termijn), werd input-output onderzoek (diagnose, verrichting van arts; korte termijn), en uiteindelijk input-output-outcome onderzoek (diagnose, medische handeling, langere termijn uitkomst voor de individuele gezondheid). Of de term bruikbaar is in de sociale wetenschappen is onduidelijk, maar de term 'evaluatie' dekt

- eigenlijk wel hetzelfde. Immers, beleidsevaluatie omvat input, output (efficiency), en – idealiter - outcome (effectiviteit).
- 3 Dit is een anglicisme, doch gebruikt ter onderscheid van 'oplossing' ('solution'), en zulks in navolging van Rittel en Webber (1973) die er op wijzen dat *wicked problems* slechts met 'resolutions' kunnen worden aangepakt die, gegeven de definitie van *wicked problem*, slechts tijdelijke oplossingen zijn.
- 4 Beleidshandelingen en beleidsthema's kunnen profiteren van de input van burgers, en dan in het bijzonder wanneer het gaat om zaken waarover weinig verschil van mening bestaat (zie Irvin en Stansbury 2004, 62).
- 5 Het concept 'identiteitscrisis' is voor het eerst gebruikt door de ontwikkelingspsycholoog Erik H. Erikson (1968) die ermee verwees naar de periode tijdens de puberteit en adolescentie waarin teenagers en jong volwassenen op zoek zijn naar hun eigen identiteit.
- 6 Antarctica is wel onderworpen aan een internationaal stelsel van regels, neergelegd in het *Antarctic Treaty System*, welke de verschillende rollen en verantwoordelijkheden voor diverse actoren omschrijft.
- 7 De kern van definities van 'staat' is veelal het wetmatige gebruik van geweld, een Weberiaanse nadruk die vrij algemeen is geworden (bv. Tilly 1975; Dyson 1980). Echter, het wetmatige of legitieme gebruik van geweld, is slechts een voorbeeld van een omvattender categorie, namelijk, het nemen van bindende beslissingen. Voorts, en vooral heden ten dage, zijn er weinig samenlevingen waar overheden het gezag om bindende beslissingen te nemen voor de hele bevolking delen met andere maatschappelijke associaties (zoals in het verleden, georganiseerde religies), terwijl het gebruik van geweld niet beperkt hoeft te zijn tot overheidsinstellingen.
- 8 Wat burgers zien als een goede samenleving houdt ook gedachten in over een goede overheid. Dalend vertrouwen in overheden, zoals dit voor veel Westerse landen wordt gerapporteerd, zij het in verschillende gradaties van wan-



vertrouwen, vraagt nadere aandacht voor de relatie tussen politieke bestuurders (en hoe zij ambtenaren stereotyperen) en ambtenaren (die in de schaduw blijven staan van het primaat van de politiek). Zie voor een vergelijkend perspectief Bouckaert (2011); voor de Verenigde Staten zie “Public Trust in Government: 1958-2010”, Pew Research Center for the People & the Press, vrijgegeven op 18 april 2010; gegoogled op 3 April 2012.

40

- 9 *Chinking in* is de activiteit waarbij een eenmaal gereedgemaakte blokhut wordt dichtgesmeerd met modder, klei, en mos (Stillman 1999, 57).
- 10 Uiteraard zijn er eerdere voorbeelden van een praktisch geöriënteerde bestuurskunde in diverse delen van de wereld; denk aan ambtenarenopleidingen in het oude China (sinds de Han dynastie, tweede eeuw voor onze jaartelling), in het oude India (cf. *Arthastra*), in Korea (waar de eerste opleiding 600 geleden haar deuren opende), in Duitsland sinds de tweede helft van de zeventiende eeuw, in Frankrijk sinds de vroege achttiende eeuw, en in Engeland sinds de tweede helft van de achttiende eeuw (denk aan de Indian Civil Service).
- 11 Met betrekking tot de behoefte aan een generalistisch opgeleide ambtenaar sprak Waldo van de ‘compleat administrator’ (1948/2009, 99), een term die ook gebruikt is door Johnson (1982).
- 12 Wetenschap kan het best worden gezien als ‘tak van kennis’ en de gangbare term in de Germaanse talen, bijvoorbeeld *wetenschap* in het Nederlands en *vetenskap* in het Zweeds. In deze bredere, voor-achttiende-eeuwse, betekenis wordt wetenschap ook gebruikt in de Romaanse talen (bijvoorbeeld, *science* in het Frans, *sciencia* in het Spaans, en *scienza* in het Italiaans (Raadschelders 2011b, 41).
- 13 Ik geef de voorkeur aan de term logisch-empirisme boven dat van logisch positivisme aangezien de laatste gemakkelijker kan worden verward met het positivisme begrip van Auguste Comte. Bovendien, hoewel Simon empirisme en positivisme als synoniemen beschouwde (1997, 68), is positivisme of logisch positivisme in werkelijkheid een type

van empirisme omdat andere typen van empirisme (bv. taxonomie, typologie) niet positivistisch zijn (zie Philips 1987, 41).

- 14 De term ‘wetachtige generalisatie’ wordt vaak gebruikt in de sociale wetenschappen. Het is echter wel enigszins een vreemd woord: een generalisatie heeft immers een wetmatige karakter of niet.
- 15 In Nederland zijn er vrouwenstudies sinds de jaren zeventig, en de Leidse universiteit heeft dit tot voor kort als zelfstandige studie gehad.
- 16 Voor zover mij bekend is de eerste wetenschapper die schreef dat mensen waarnemen dankzij hun zintuigen en (“outside their essence”) dankzij hun vermogen tot redeneren Ibn Khaldûn (2005/1967, 333).
- 17 Zie met betrekking tot de politicologie, bijvoorbeeld, Voegelin 1974, 4-5.
- 18 Aristoteles onderscheidde constituerende of intrinsieke oorzaken van actieve of extrinsieke oorzaken. De eerstgenoemde omvat formele oorzaken (wat voor soort ding is het?) en materiële oorzaken (waar is het ding van gemaakt, waar bestaat het uit?); de laatstgenoemde omvat efficiënte oorzaken (hoe ontstond dit ding?) en finale of ultieme oorzaken (waarom ontstond dit ding?).
- 19 Het zal duidelijk dat bestuurskunde deze en andere kennisreinen raakt en omvat. Bovendien, de genoemde studies zijn ook geen disciplines. Het is te betwijfelen dat de bestuurskunde gezien als discipline een levensvatbare toekomst biedt.
- 20 Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Het concept ‘kwantitatief’ verschaft een adequate representatie van inhoud en methode; het concept ‘kwalitatief’ daarentegen is zeer onbevredigend. Derhalve geef ik de voorkeur aan het ‘figuratie’ concept van Norbert Elias, welke benadrukt dat we de wereld alleen kunnen begrijpen wanneer de sociale werkelijkheid wordt gezien als de uitkomst van geplande en niet geplande krachten en processen die het resultaat zijn “...from the ways in which people [are] bound toge-

- ther and by pressures that they place[.] on one another”. (zie Elias 1987, 166; en Linklater & Mennell 2010, 388).
- 21 Dit is met name zo in de Verenigde Staten; continentaal Europese bestuurskundigen lijken minder verontrust over de academische status en reputatie van de studie.
  - 22 Of de vijandigheid waar Waldo over spreekt endemisch is of meer gerelateerd aan de specifieke tijd en context waarin hij schreef (toen politicologie in haar behavioristische revolutie zat) kan onderwerp zijn van verder debat.
  - 23 Het merendeel van deze conclusies is gebaseerd op analyses van de inhoud van *Public Administration Review* voor specifieke jaren, doch soms ook in vergelijking met andere tijdschriften. Het artikel van McCurdy and Cleary is geconcentreerd op de kwaliteit van dissertaties.
  - 24 Chester Newland noemde dergelijke bespiegelingen “belly button pieces”; volgens een e-mail van David Rosenbloom aan ondergetekende, 5 April 2011.
  - 25 Terzijde: wanneer en hoe bestuurskundig onderzoek een verschil heeft gemaakt in het leven van mensen moet nog eens systematisch worden onderzocht.
  - 26 Men kan stellen dat de behoeften van master studenten en promovendi verschillend zijn, en aldus zijn veel curricula opgezet met dat onderscheid in gedachten. Maar wordt de uitwisseling van kennis en ervaring niet bevorderd wanneer zij die een ambtelijke loopbaan voor ogen staat dezelfde opleiding genieten als zij die een wetenschappelijke loopbaan beogen? Bovendien hebben zowel master studenten als promovendi een generalistisch perspectief nodig: de eerstgenoemden omdat zij de kennis en vaardigheden nodig hebben die hen helpen verder te kijken dan alleen de taken en verantwoordelijkheden verbonden aan een specifieke ambtelijke functie, de laatstgenoemden omdat zij de vaardigheid moeten hebben de betekenis en consequenties van hun onderzoek voor de samenleving te doorgronden.
  - 27 Een uitstekend voorbeeld van interdisciplinair onderzoek is het onderzoek naar *common pool resource management* systemen door Elinor Ostrom en haar vele, over de wereld verspreide, medewerkers, dat zowel, bijvoorbeeld, speltheorie gebruikt als *thick description* om de duizenden cases opgeslagen in de archieven van de *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* van Indiana University (zie Toonen 2010) te analyseren. In haar onderzoek gebruikt ze diverse methoden en uiteenlopende disciplinaire en interdisciplinaire bronnen. De theoretische oriëntatie van haar werk is relevant voor onderzoekers in diverse wetenschappen; tegelijkertijd is het toegepaste element van belang voor (lokale) overheidsfunctionarissen (zie Ostrom 1992; Poteete e.a. 2010). We kunnen twisten over de vraag of het CPR-onderzoek ook adisciplinair is, maar het lijkt duidelijk dat de menselijke samenleving een *wicked problem* wordt op het moment dat dit het lokale geografische niveau te boven gaat, dat wil zeggen, het niveau waar mensen elkaar niet meer allemaal kennen. Een tweede voorbeeld van interdisciplinair onderzoek is een recente publicatie omtrent milieu- en bosbeheer (Balint e.a. 2011).
  - 28 De bestuurskunde staat hierin niet alleen. In de Amerikaanse bedrijfskunde is de aandacht voor ethiek en ethisch handelen sterk verminderd sinds de jaren zestig en dat heeft schadelijke gevolgen gehad voor economie en samenleving. Khurana (2007) heeft een mooie maar ook schokkende studie geschreven van de ontwikkeling van de bedrijfskunde in de V.S. sinds 1880. Er is weliswaar wel aandacht voor *corporate social responsibility* in de private sector, maar het benoemen en er over schrijven heeft in ieder geval nog niet het feitelijke gedrag van entrepreneurs beïnvloed, laat staan verbeterd. John Ralston Saul (1993, 22-23) merkt op dat afgestudeerden in bedrijfskunde lijden aan machtshonger en morele vraagstukken volledig links laten liggen, en dat de meeste professionals “...are trained with an obsession for detail, accumulation of facts, and internal logic.”
  - 29 In relatie tot de opmerking dat meting slechts mogelijk is wanneer iets is vastgesteld als een feit, is het ‘geschiedenis-efficiënt’ perspectief aardig gevangen in de volgende

uitspraak: “A fact only becomes such when it loses all temporal qualifications and becomes incorporated into a large body of knowledge drawn upon by others. Consequently, there is an essential difficulty associated with writing the history of a fact; it has, by definition, lost all historical reference.” (Latour en Woolgar 1986, 106)

- 30 Er zijn diverse Amerikaanse politicologen die nu van mening zijn dat hun studie te zeer vervreemd en/of verwijderd is van de werkelijkheid. Zie voor een korte discussie hiervan Raadschelders (2011b, 28-29). Wat hier aan de orde is, is natuurlijk dat wat sociale wetenschappers als *science* en als wetenschappelijke methode beschouwen, iets heel anders is dan hoe natuurwetenschappers dit zien. In de woorden van Steven Weinberg, een Nobel laureaat (natuurkunde, 1979): “We do not have a fixed scientific method [...] most scientists have very little idea of what the scientific method is”. (2001, 85)
- 42 31 Collega Anand Desai en ondergetekende bereiden een artikel voor over disciplinariteit, interdisciplinariteit en adisciplinariteit.
- 32 Ondertussen ligt een belangrijke epistemologische vraag ook voor het oprapen en dat betreft de rol van meting in het zoeken naar kennis. Waar zijn de grenzen van wat we kunnen meten. Op welk moment is dat wat we kunnen meten onvoldoende om de werkelijkheid te vangen?
- 33 Peter Winch drukte zichzelf meer dan 50 jaar geleden in vergelijkbare termen uit. Menselijk gedrag kan alleen maar begrepen worden in haar sociale context: “...would it be intelligent to try to explain how Romeo’s love for Juliet enters into his behaviour in the same terms as we might want to apply to the rat whose sexual excitement makes him run across an electrically charged grid to reach his mate? Does not Shakespeare do this much better?” (1986, 77)
- 34 Weber sprak van de “unaufhaltsame Vormarsch der Bürokratisierung” in relatie tot het idee dat democratie beperkt zou kunnen worden door bureaucratie, cf. “Wie werd Demokratie auch in diesem beschränkten Sinn überhaupt möglich sein.” (See Weber 1980, 836)
- 35 Denk hierbij aan het onderzoek van Patrick Dunleavy (1991) waarin hij aantoonde dat ambtenaren zeer goed in staat blijken te snijden in personeelsomvang als in overheidsregulering.





## PROF.DR. JOS C.N. RAADSCHELDERS



- 1979 Lerarenopleiding Zuidwest Nederland (geschiedenis, textiele werkvormen)
- 1982 Doctoraal geschiedenis (bijvakken bestuurskunde en internationale betrekkingen)
- 1983 Onderzoeksmedewerker bestuurskunde, vakgroep politieke wetenschap
- 1985 Universitair docent bestuurskunde
- 1990 Promotie sociale wetenschappen, Rijksuniversiteit Leiden
- 1998 Associate Professor, Department of Political Science, University of Oklahoma
- 2000 Henry Bellmon Chair of Public Service, Oklahoma
- 2001 Hoogleraar bestuurskunde, Oklahoma
- 2001 Hoogleraar bestuurskunde, John Glenn School of Public Affairs, The Ohio State University; hoogleraar bestuurskunde, Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

In deze oratie zal een toekomst voor bestuurskunde worden uitgezet die gebaseerd is op het idee dat het geen traditionele discipline is, met een duidelijk afgebakend kennisgebied, maar gebruik maakt van diverse disciplinaire kennisbronnen (zonder er overigens door te worden gedefinieerd) en derhalve interdisciplinair is. Het is tevens een adisciplinair vakgebied aangezien de wicked problems waar overheid en studie voor staan elke keer unieke sets van kennisbronnen bevragen om tot enige resolutie (niet: oplossing) te komen. In deze schets voor de toekomst van de bestuurskunde wordt veel aandacht gegeven aan het belang dat historische, ontologische, epistemologische en axiologische overwegingen hebben om de grote uitdagingen waar overheid en samenleving voor staan te kunnen begrijpen. Voorts wordt gesteld dat het vakgebied in een keurslijf zit wanneer het zich probeert te ontwikkelen als wetenschap in engere zin op basis van logisch-empirisch, bewijsgebonden onderzoek. Bestuurskundig onderzoek en onderwijs, de adviespraktijk, en de wereld van het openbaar bestuur zijn gediend met een bestuurskunde die de rijke variatie van maatschappelijke problemen en collectieve uitdagingen benaderd vanuit het grootst mogelijk aantal kennisbronnen en een zo breed als mogelijk aantal benaderingen.

