

5 De taal van de bestuurskunde

Cor van Montfort

In:

Meerwaarde van de bestuurskunde, Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten
Onder redactie van Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong
Boom Lemma uitgevers, Den Haag, 2010, p.71-75

Inleiding

Jarenlang is Arno Korsten voor mij een onzichtbare aanwezige geweest.

Het begon begin jaren tachtig, toen zijn kersverse proefschrift Het spraakmakende bestuur verplichte literatuur was in de politicologieopleiding in Nijmegen. Veel later vroeg hij mij per telefoon of hij mijn proefschrift kon gebruiken voor een lesboek dat hij aan het maken was. En nog weer later, we zitten al in de 21ste eeuw, trad ik toe tot de redactie van Bestuurskunde, waarvan hij net afscheid had genomen. Ik geloof dat we elkaar toen nog steeds niet in levenden lijve hadden ontmoet. Dat is inmiddels gelukkig anders. De hoofdmoot van het werk van Korsten gaat over het lokaal bestuur. Dat zou een zekere eenzijdigheid kunnen suggereren. Niets is minder waar. Een snelle blik op zijn publicaties levert een zeer breed scala aan onderwerpen op. Een greep: leiderschap, collegevormen, planning, democratiemodellen, bestuurskrachtmeting, beleidsevaluatie, competentie management en vertrouwen. De veelzijdige carrière van Arno Korsten weerspiegelt de veelzijdigheid van de bestuurskunde.

Ik wil in deze bijdrage stilstaan bij de vraag wat zo'n veelzijdige discipline tot een relevante discipline kan maken. Een relevante bestuurskunde is in mijn visie meer dan een kunde ten behoeve van bestuurders en politici. Het is ook meer dan een wetenschap die van grote afstand diezelfde bestuurders en politici als buitenaardse en nooit helemaal te doorgronden wezens analyseert. Een relevante bestuurskunde verbindt wetenschap en praktijk met elkaar, brengt de perspectieven van de wetenschappelijke toeschouwer en de besturende deelnemer op zodanige manier met elkaar in contact dat beiden er sterker door worden.

De strijd der rationaliteiten

'De bestuurskunde negeert nog te veel de juridische, economische en politieke rationaliteit van de praktijk', stelde Arno Korsten in zijn oratie bij de aanvaarding van zijn hoogleraarschap aan de Open Universiteit in 1988 (Korsten, 1988: 7). Hij zag dit als een belangrijke oorzaak voor het feit dat de bestuurskunde het openbaar bestuur nog weinig te bieden heeft. Ik zou nog een stap verder willen gaan en stellen dat de bestuurskunde niet alleen meer voor het openbaar bestuur zou kunnen betekenen, maar ook aan wetenschappelijke kracht zou kunnen winnen als zij in haar analyses de verschillende rationaliteiten waar Korsten over spreekt, met elkaar kan verknopen en kan laten zien hoe die rationaliteiten de strijd met elkaar aangaan.

De bestuurskunde heeft van oudsher een multidisciplinair karakter (anderen zullen zeggen: de bestuurskunde is geen eigenstandige wetenschappelijke discipline), zo leert ons onder andere het door Korsten en Toonen geredigeerde standaardwerk Bestuurskunde – Hoofdfiguren en kernthema's (Korsten & Toonen, 1988). Zij combineert inzichten uit de politicologie, economie, sociologie, filosofie, ethiek, organisatieleer enzovoort. Maar toch. We kunnen wel vanuit allerlei disciplines naar de bestuurlijke werkelijkheid kijken en deze vanuit het betreffende perspectief analyseren, maar het wordt pas echt interessant als we de verschillende perspectieven met elkaar confronteren en laten botsen.

Wat gebeurt er met een bestuurder in het krachtenveld van markt, macht en moraal? Welke keuzen worden gemaakt, hoe en waarom?

De relevante bestuurskunde maakt die strijd der rationaliteiten op twee niveaus zichtbaar: zij laat zien hoe die strijd in de praktijk uitpakt (zie bijvoorbeeld Van Hout, 2007), maar óók laat zij op conceptueel niveau zien dat die strijd der rationaliteiten leidt tot nieuwe concepten of nieuwe invullingen van oude begrippen. Zo krijgt bijvoorbeeld het begrip 'goed bestuur' een heel andere invulling als we goed bestuur zien als het omgaan met verschillende rationaliteiten dan wanneer we goed bestuur eenzijdig beperken tot het doelrationeel handelen, tot rechtmatig handelen of tot structuren van toezicht en verantwoording (zie bijvoorbeeld Van Montfort, 2004, 2008). Als we goed bestuur bezien vanuit het perspectief van de botsing tussen verschillende rationaliteiten, dan gaat het bij goed bestuur om het telkens weer tijdelijk stollen – in handelingen, principes of structuren – van de duw- en trekkrachten vanuit ideologie, markt, macht, moraal en gemeenschap.

Mijn eigen onderzoek richt zich vooral op goed bestuur bij publiek-private arrangementen. In situaties waarin publiek en privaat met elkaar zijn vervlochten, in termen van geld, doelen of 'incentives', komt die spanning tussen rationaliteiten heel duidelijk naar voren. We zien dat bijvoorbeeld bij de maatschappelijke ondernemingen in de zorg, de volkshuisvesting of het onderwijs.

De klant, gebruiker of cliënt in al zijn verschijningsvormen, de overheid, de concurrent, de maatschappij, de visie van de manager en de professional vormen in dit type organisaties een ondoorzichtig geheel van duw- en trekkrachten. De bestuurskundige kan dit spel ontleden, verklaren en van commentaar voorzien zonder zich te vereenzelvigen met een van de partijen of met een bepaalde visie op maatschappelijk ondernemerschap. Hij kan keuzes en (onbedoelde) consequenties zichtbaar maken die anderen liever onbesproken 72 Deel 1 Methodologie en bestuurskunde laten. Ik pleit voor een kritischebestuurskunde die niet ideologisch gestuurd of juist cynisch is, maar die wel openbaart en ontmaskert.

Wetenschap en werkelijkheid

De strijd der rationaliteiten komt ook tot uitdrukking in de spanning tussen wetenschap en werkelijkheid. De wetenschappelijke rationaliteit die gebaseerd is op taal, argumenten en geloof in kennisopbouw, ontmoet daarbij de juridische, economische en politieke rationaliteit van het onderzochte object, waarin recht, markt, macht en ideologie de belangrijkste coördinatiemechanismen zijn. Tussen de wetenschappelijke rationaliteit en de politieke rationaliteit bestaat een tweeledige spanning. Aan de ene kant komt die tot uitdrukking in de spanning tussen wetenschappelijke kennis en ervaringskennis. We kennen de paradoxale situatie dat de bestuurskundige wetenschap uit naam van kennisvermeerdering en waarheidsvinding de werkelijkheid verschaalt tot een reconstrueerbaar, kenbaar en talig gegeven. Met deze gereduceerde kennis van de werkelijkheid tracht zij vervolgens de bestuurders te ondersteunen bij het bestuur. Bestuurskundige analyses van bijvoorbeeld leiderschap, goed bestuur, accountability of public management leveren kennis op en deze kennis draagt bij aan een framing van publieke debatten en beleidsaanbevelingen.

Natuurlijk zijn er tal van manieren om de reductionistische blik te beperken en beter te laten aansluiten bij de meervoudige en meerduidige werkelijkheid van politiek en bestuur. Dat kan

bijvoorbeeld door meer aandacht te hebben voor storytelling, voor de intuïtieve component in bestuur, interactionistisch beleidsonderzoek, meer gebruik te maken van deliberatieve (vierde generatie) beleidsevaluaties, enzovoort.

Maar de (bestuurskundige) reconstructie van de werkelijkheid zal nooit de werkelijkheid zelf helemaal afdekken. Er zit een gevaarlijk kantje aan als we ons dat onvoldoende bewust zijn, zeker als bestuurskundigen aanbevelingen voor de praktijk doen. De bestuurskunde wint aan kracht naarmate zij zich meer bewust is van de beperkingen van haar analyses. Bescheidenheid, zelfreflectie en twijfel maken in mijn visie de bestuurskunde relevanter en sterker. Vanuit die positie van betrokken, maar bescheiden toeschouwer maakt de relevante bestuurskunde ontregelende analyses, daagt zij bestuurders uit, en ontwikkelt ze verrassende analytische concepten die recht doen aan de meervoudige werkelijkheid.

Kennis en beleid

De spanning tussen wetenschap en politiek komt niet alleen tot uitdrukking in de relatie tussen wetenschap en werkelijkheid, maar ook in de moeizame relatie tussen kennis en beleid. Kennis en beleid hebben een haat-liefdeverhouding met elkaar. Kennis en 'weten' (laat staan contra-intuïtieve ontregelende bestuurskundige analyses) zijn lang niet altijd welkom bij formulering en uitvoering van beleid. Of om met de Duitse filosoof Peter Sloterdijk te spreken: 'Als het waar is dat kennis macht is, (...) dan is het dus ook waar dat niet elke kennis welkom is' (Sloterdijk, 1984: 44). Dat wetenschappelijke kennis leidt tot beter beleid is een illusie of op zijn best 'valse hoop'. Kennis wordt vermalen in een politiek-ambtelijke context.

De bestuurskundige zou in mijn visie niet moeten proberen deelnemer in dit spel te zijn. De rol van betrokken en ontregelende toeschouwer past beter bij de wetenschappelijke discipline die de bestuurskunde toch ook wil zijn. Dat neemt niet weg dat we met kennis en scherpe analyses verborgen en donkere diepten achter het spiegelende oppervlak van politieke en ambtelijke processen zichtbaar kunnen maken. Relevante bestuurskundigen zijn als stenen in de vijvers van politiek en bestuur. Natuurlijk kan kennis bijdragen aan evidence-based beleid. Maar nog los van het feit dat de houdbaarheid van 'evidence' buitengewoon kort kan zijn in een politiek-bestuurlijke wereld waarin verhoudingen snel veranderen, zou de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline terughoudend moeten zijn in het leveren van 'evidence' ten dienste van beleid. Wat 'werkt' is zo context- en tijdgebonden, dat een reconstructie achteraf wel mogelijk en wellicht zelfs relevant is, maar dat er nauwelijks een toekomstperspectief aan kan worden verbonden: successen uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst.

De relevante bestuurskunde wint naar ons idee vooral aan kracht als zij onaangename waarheden aan het licht brengt. Zij ontleent haar relevantie juist aan het toeschouwersperspectief. De toeschouwer die durft en kan zeggen wat de deelnemers niet meer zien of durven. Eigenlijk zijn instituten als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid of de Algemene Rekenkamer wat de wetenschappelijke bestuurskunde wellicht iets meer zou moeten zijn: geen kritische (of zelfs onkritische) vriend, maar een vruchtbare vijand van de beleidsmakers (Van Montfort, Michels & Van der Steen, 2008).

De taal van beleid en wetenschap

In het voorgaande stelde ik dat het talige karakter van de bestuurskunde zorgt voor een reductionistische benadering van de politiek-bestuurlijke werkelijkheid. We kunnen op een aantal manieren met die beperking omgaan.

We kunnen in de bestuurskunde op zoek gaan naar meer niet-talige vormen van kennis, en bijvoorbeeld ervaringen, intuïtie, beelden en verbeelding meer ruimte geven. Zo zeggen bijvoorbeeld de Wouter Bos-tapes (door de publieke omroep uitgezonden in maart 2007) meer over leiderschap dat zich in een crisis bevindt dan menig boek over leiderschap. Bestuurskundigen kunnen zich echter ook verbinden met die meerlagige bestuurlijke en politieke praktijk door juist dichter op de politiek-bestuurlijke werkelijkheid te gaan zitten en mee te doen in machtsspelen en ideologische (schijn)gevechten. Deze strategie leidt in mijn visie echter niet tot een relevante bestuurskunde. De talrijke bestuurskundigen die in de media common sense-kennis debiteren en zich op grond van hun academische titel ook als kenners van keukenkastjes manifesteren, zijn de meest zichtbare uitwassen van deze strategie. Deze strategie wordt vaak aangezien voor 'maatschappelijke relevantie'. Ik noem het liever 'uitverkoop'. Deelname van de wetenschappelijke elite aan het maatschappelijk debat, ook over actuele vraagstukken, is prima, maar dan wel vanuit de rol van kritisch betrokken toeschouwer.

Er is nog een derde strategie en dat is de strategie waarin taal met taal wordt bestreden. Niet alleen de wetenschap is een talig domein. Taal en woordkunst zijn ook het goud van de politiek en het openbaar bestuur. Maar taal wordt in de wetenschap en in de politiek op een andere manier ingezet. In de wetenschap gaat het om taal in de vorm van argumenten. In de politiek gaat het om taal als retorica: overtuigingskracht door het oproepen van beelden, het geven van een goed gevoel, het bieden van vertrouwen of het inboezemen van angst.

Woorden fungeren daarbij vaak als mantra's: 'crisis', 'vertrouwen', 'leiderschap', enzovoort. Toverwoorden zijn cruciaal voor een effectieve bestuurder of politicus ('yes, we can') (Van Montfort, 2010). Aan de wetenschap de taak om ook deze mythes door te prikken, conceptuele rommelarij aan de kaak te stellen, niet daarin mee te gaan, noch nieuwe toverwoorden aan te dragen, maar dit in het volle besef dat de behoefte aan mythes in de samenleving en in de politiek vaak groter is dan de behoefte aan waarheid.

Moeten bestuurskundigen helpen bouwen aan het vertrouwen dat politiek en bestuur zijn kwijtgeraakt? De ondertitel van de in 2006 verschenen en door Arno Korsten en Peter de Goede geredigeerde, bundel *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur* luidt 'diagnoses en remedies' (Korsten & De Goede, 2006). Met name die remedies zijn fascinerend. In de vorm van twaalf geboden voor inspirerend leiderschap doet Korsten een aantal aanbevelingen. Een van de geboden is 'verval niet in prietpraat' en deze aanbeveling eindigt met 'dan moeten we ons losmaken van bestaande denkkaders of paradigma's en durven 'reframen' (...)' (p. 147). Die aanbeveling geldt niet alleen voor inspirerend leiderschap, maar ook voor een inspirerende bestuurskunde.