

## REDACTIONEEL

# Waar is de bestuurskunde zonder de nieuwe generatie?

## Redactionele inleiding op het themanummer 'Jong talent'

Shelena Keulemans\*

*De Vereniging voor Bestuurskunde bestaat vijftig jaar. Om haar jubileum te vieren brengt het tijdschrift Bestuurskunde een themanummer uit dat stilstaat bij de toekomst en relevantie van de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline, gezien vanuit het perspectief van de nieuwe generatie bestuurskundigen. Bijdragen van bestuurskundige studenten, PhD-studenten en jonge praktijkprofessionals laten zien hoe de nieuwe generatie de toekomst van de bestuurskunde voor zich ziet en hoe bestuurskundigen de meerwaarde van hun discipline kunnen realiseren. Dit themanummer illustreert dat een betekenisvolle bestuurskunde niet kan zonder een bestuurskundegemeenschap die academici en praktijkprofessionals verbindt en goed bestuurskundig onderwijs.*

‘De bestuurskunde is een centraal onderdeel van de grootste menselijke inspanning – het vormgeven van een betere toekomst voor onszelf en voor degenen die nog ongeboren zijn.’

J. J. Kirlin (2001, p. 142)

### 1. Inleiding

Grote uitspraken over het belang van de bestuurskunde gaan gepaard met een grote verantwoordelijkheid. Al sinds de opkomst van de eerste formele overheden speelt de bestuurskunde een rol van betekenis (McDonald III et al., 2022). Als bestuurskundigen bestuderen we de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Zo proberen wij bij te dragen aan het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals de energietransitie, woningcrisis of kansengelijkheid en armoede. De grote vragen in de bestuurskunde gaan over vragen die, behalve voor praktijkprofessionals en academici, betekenis hebben voor grote groepen burgers. Inherent hieraan staat de bestuurskunde dus in dienst van de maatschappij (Kirlin, 2001, p. 140).

\* Dr. S.A.C. Keulemans is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit en redactiesecretaris van het tijdschrift *Bestuurskunde*.

Shelena Keulemans

Het willen oplossen van maatschappelijke vraagstukken dwingt bestuurskundigen daarnaast om normatieve afwegingen te maken (Dahl, 1947; Weimer, 2020). Ideeën zoals ‘het publieke belang’ zijn inherent normatief (Stivers, 2000b). Normatieve afwegingen helpen bestuurskundigen bepalen welk beleidsdoel nagestreefd zou moeten worden of acceptabele afwegingen te maken tussen mogelijke handelwijzen (Weimer, 2020). Bestuurskundigen doen dan ook structureel uitspraken over de wenselijkheid van bijvoorbeeld overheidsmaatregelen of organisatieprincipes van het openbaar bestuur.

Deze aard van de bestuurskunde heeft ertoe geleid dat de status van de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline vaak onderwerp van discussie is geweest (zie bijv. Simon, 1946; Dahl, 1947; Stivers, 2000b; Meier, 2014; Dubnick, 2018; Weimer, 2020). Zo stelde Herbert Simon (1946, p. 67) ooit dat de bestuurskunde er wellicht niet naar kan streven om een wetenschap te zijn, omdat zij door de aard van wat zij bestudeert niet meer kan zijn dan een kunstvorm.

Tegenwoordig zien we de bestuurskunde veelal als een interdisciplinair wetenschappelijke discipline met wortels in onder meer de politicologie, rechtsgeleerdheid, sociologie, economie en psychologie (Simon, 1947; Raadschelders, 2011; McDonald III et al., 2022). Doordat de functie van de overheid en de relatie tussen de overheid en de maatschappij continu veranderen en bestuurskundige concepten en theorieën context- en tijdsafhankelijk zijn, is de bestuurskundige discipline altijd in ontwikkeling (Raadschelders, 2011, p. 916). Als gevolg hiervan is er altijd ‘een graduele erosie van wat was, vervangen door wat zal zijn’ (McDonald III et al., 2022, p. 60).

Het jubileumnummer van het tijdschrift *Bestuurskunde* (Keulemans et al., 2021) liet zien hoe de aandacht voor bestuurskundige thema’s gradueel verschoof, van bijvoorbeeld de verzelfstandiging bij de overheid naar – uiteindelijk – de coproductie van publieke diensten door burgers en overheid of de datarevolutie in het openbaar bestuur. Wat in de toekomst zal zijn, ligt in de handen van de nieuwe generatie bestuurskundigen.

In 1973 werd de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) opgericht om een brug te slaan tussen de theorie en de praktijk van het openbaar bestuur (VB, z.d.). Om het vijftigjarig jubileum van de VB te vieren brengt het tijdschrift *Bestuurskunde* een themanummer uit waarin we stilstaan bij de toekomst en relevantie van de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline, bezien vanuit het perspectief van de nieuwe generatie bestuurskundigen. Daartoe publiceren wij eerst de twee winnende essays van de essaywedstrijd die de VB ter ere van haar jubileum organiseerde. Bestuurskunde-studenten (hbo en wo), beginnende academici en jonge ambtenaren werd gevraagd naar hun visie op hoe de bestuurskundige discipline de komende vijftig jaar van positieve betekenis kan zijn voor een door hen gekozen maatschappelijk vraagstuk. Uit elke doelgroep werd één winnend essay gekozen door een jury

van vertegenwoordigers van het VB-bestuur, de beleidspraktijk en het tijdschrift *Bestuurskunde*.<sup>1</sup>

Ten tweede nodigde het tijdschrift middels een open *call* bestuurskunde-studenten, PhD-studenten en jonge praktijkprofessionals uit om een essay of vrij artikel naar keuze te schrijven. Dat mochten zij individueel doen of in samenwerking met bijvoorbeeld een begeleidend docent. Gelijk aan reguliere *Bestuurskunde*-kopij werden de ontvangen bijdragen *double blind* beoordeeld door twee bestuurskundigen.<sup>2</sup>

Tezamen laten deze bijdragen zien hoe de nieuwe generatie bestuurskundigen de toekomst van de bestuurskunde ziet en hoe wij volgens hen de meerwaarde van onze discipline kunnen realiseren. Hun observaties verbinden zij aan vraagstukken van digitalisering, goed bestuur en sociale ongelijkheid en vraagstukken in het sociaal domein.

## 2. Bijdragen aan dit themanummer

Dit themanummer bevat drie essays en vier vrije artikelen. De artikelen zijn alle een bewerking van de masterthesis of bachelorthesis van een jong talent, geschreven in samenwerking met een begeleidend docent.

In de eerste bijdrage, het winnende essay in de categorie PhD-studenten, houdt Bram Verhulst een pleidooi voor een bouwende bestuurskunde. Hij beargumenteert dat de vraag hoe de bestuurskunde in de toekomst 'impactvol' kan blijven, veronderstelt dat een wetenschappelijke discipline slechts zin heeft als zij impact buiten haar discipline heeft. Echter, disciplines hebben waarde, zin en betekenis omdat zij iets goeds realiseren dat in die praktijk zelf besloten ligt. De intrinsieke waarde van de bestuurskunde ligt besloten in haar bestudering van het openbaar bestuur en hoe dat anders zou kunnen werken. Dat maakt ons goede bestuurskundigen voor zover we meewerken en bijdragen aan de bedoeling van onze praktijk. Als zodanig, zo betoogt Bram, heeft de bestuurskunde niets te bewijzen, maar alles waar te maken.

De jury van de essaywedstrijd roemde Brams essay om de wijze waarop hij in zijn kritische beschouwing een positieve boodschap weet over te brengen.<sup>3</sup> Het essay getuigt van bestuurskundige vakkennis en de jury noemde zijn essay prikkelend. Brams beschouwing roept reflecties op voor zowel academici als praktijkprofessionals die zich niet alleen richten op de inhoud van de bestuurskunde als discipline, maar op de academische wereld in brede zin én de mensen daarbinnen. Dit essay

1 De VB ontving geen essays van jonge ambtenaren. De juryleden waren Marcel Boogers (algemeen bestuurslid van de VB, hoogleraar aan de Universiteit Twente en onderzoeker bij Necker van Naem), Karin van Boetzelaer (algemeen bestuurslid van de VB en raadadviseur bij het Kabinet Minister-President van het ministerie van Algemene Zaken) en Shelena Keulemans (redactiesecretaris van het tijdschrift *Bestuurskunde* en universitair docent aan de Radboud Universiteit).

2 Het indienen van een bijdrage gaf geen garantie op publicatie.

3 Dank aan dr. Brenda Vermeeren (algemeen bestuurslid van de VB, universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit) voor haar notities van het jury-overleg.

Shelena Keulemans

geeft de wetenschap een menselijk gezicht en adresseert issues waar veel academici mee worstelen en waar bijvoorbeeld programma's als 'erkennen & waarderen' verandering in proberen aan te brengen.

In de tweede bijdrage, het winnende essay in de categorie studenten, betoogt masterstudent Lucy van Eck dat de bestuurskunde impactvol kan blijven door het perspectief van *'the publics'* (degenen die een kwestie ervaren en articuleren) terug te brengen in maatschappelijke opgaven en daarmee in de bestuurskundige discipline. Door deze bril zijn maatschappelijke opgaven, zoals digitaliseringsvraagstukken, geen probleem in de uitvoering van publieke diensten, maar een maatschappelijke opgave die geuit wordt door verschillende publieken. In haar toekomstvisie op de bestuurskunde worden de organisatie, mobilisatie en agenderende rol van deze publieken serieus genomen, onderzocht en ondersteund.

De jury prijsde Lucy's essay voor zijn originele en innovatieve blik op een hoogst actueel thema binnen de bestuurskunde. De jury waardeerde haar persoonlijke reflecties op haar plek als student binnen de bestuurskundige discipline en hoe zij digitaliseringsvraagstukken positioneert als een maatschappelijke opgave in plaats van een opgave voor het openbaar bestuur. Het essay bevat originele en speelse aanbevelingen om het perspectief van *'the publics'* terug te brengen in maatschappelijke opgaven en daarmee in de bestuurskundige discipline.

De derde bijdrage is een essay van PhD-student Galina van der Weert, waarin zij betoogt dat de bestuurskunde een intersectioneel feministische lens nodig heeft om meer sociale gelijkheid te bereiken. Ze laat zien hoe sociale ongelijkheid tot uiting komt in en in stand gehouden wordt door publiek beleid en onderzoek. Zij illustreert hoe een witte, mannelijke standaard in beleid en onderzoek schadelijk kan zijn voor mensen die niet in deze norm passen. Een intersectioneel feministisch perspectief waarin academici, beleidsmakers en professionals zich bewust zijn van de sociale ongelijkheid die ontstaat vanwege combinaties van identiteitskenmerken en hoe dit hun besluitvorming beïnvloedt, is onmisbaar voor een maatschappelijk relevante bestuurskunde die inclusief is voor iedereen.

In het eerste vrije artikel beargumenteren masterstudent Fleur Stalenhoef en universitair docent Erna Ruijter dat de toenemende digitalisering van de overheid vraagt om een digitaal bestuur waarin verantwoord digitaliseren en het dienen van publieke waarden centraal staan. Dit artikel verkent daarom hoe goed digitaal bestuur geborgd kan worden in publieke organisaties. Door middel van een kwalitatieve casestudie bij één provincie identificeren de auteurs korte, middellange en lange termijn voorwaarden voor het borgen van goed digitaal bestuur. Uit de resultaten blijkt dat zowel samenwerking tussen ambtenaren, managers en politiek als bottom-up en top-down veranderingen nodig zijn om goed digitaal bestuur te bereiken.

Het tweede vrije artikel is van bachelorstudent Engelina Aro en universitair docent Shelena Keulemans. Zij constateren dat discussies over de problemen in de jeugdbescherming een kritische, inhoudelijke reflectie op wat hoogwaardige jeugdbe-

scherming betekent, overschaduwden. Daarom evalueren zij of de jeugdbescherming alle aspecten van 'veilig opgroeien en ontwikkelen' voldoende waarborgt, om zo bij te dragen aan een holistisch perspectief op het welzijn van het kind in de jeugdbescherming waarin aandacht voor het fysieke welzijn, mentale welzijn en de sociale omgeving van het kind bestaat. Hun metastudie van vier jeugdbeschermingsevaluaties laat zien dat de jeugdbeschermingsketen onvoldoende aandacht heeft voor de fysieke basisbehoeften en bredere sociale omgeving van het kind. Aandacht voor deze welzijnsaspecten is nodig om een eenzijdige focus op kindwelding in de jeugdbescherming te overstijgen en het welzijn van het kind beter te waarborgen.

Het derde vrije artikel vertrekt vanuit de observatie dat decentralisaties in het sociaal domein innovatieve vormen van zorg en hulpverlening beogen te stimuleren die een veranderde werkwijze van professionals vergen. Beleidsmedewerker Audrey Hergaarden en universitair docent Bernard Bernards onderzoeken daarom of sociale innovatie op de werkvloer gestimuleerd kan worden door innovatiegericht leiderschapsgedrag en de mate waarin professionals psychologische veiligheid ervaren in hun team. Bevindingen uit grootschalig surveyonderzoek onder professionals en teamleiders uit wijkteams tonen aan dat slechts onder condities van psychologische veiligheid leiderschap ook daadwerkelijk effectief is in het stimuleren van sociale innovatie. Deze bevindingen onderschrijven het belang van managementoplossingen die sociale innovatie aanmoedigen en een psychologisch veilig werkklimaat faciliteren.

In het laatste vrije artikel constateren rijkstrainees Jan Lev Gaël van Laake en universitair docent Gerard Breeman dat ingrijpende beleidsveranderingen, zoals de herintroductie van de basisbeurs, vaak schoksgewijs tot stand komen. Zij beargumenteren dat bestaande beleidstheorieën fundamentele beleidsveranderingen zien als het resultaat van één enkel omslagpunt óf als een opeenstapeling van stapsgewijze beleidsveranderingen, terwijl een geïntegreerde verklaring voor beleidsverandering die deze twee perspectieven verenigt, ontbreekt. Om tot die verklaring te komen wenden de auteurs zich tot de ecologische *tipping-point*-theorie. Een longitudinale analyse van fluctuaties in politieke en maatschappelijke aandacht voor artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs is vastgelegd, laat zien dat een opeenvolging van incidenten niet vanzelfsprekend tot beleidsverandering leidt. Deze bevindingen illustreren hoe beleidsverandering begrepen kan worden als een ecosysteemverandering.

### 3. De weg vooruit

Een beschouwing van deze jong-talent-bijdragen geeft aanleiding tot twee, met elkaar verweven reflecties over de toekomst en relevantie van de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline.

Shelena Keulemans

### *Het verbinden van wetenschap en praktijk*

Deelnemers aan de essaywedstrijd representeerden zeven Nederlandse universiteiten. Daar staat tegenover dat de VB geen essays ontving van jonge ambtenaren. Dit roept een reflectieve vraag op over hoe wij als bestuurskundigen onze wetenschap en praktijk kunnen (blijven) verbinden.

Haar focus op maatschappelijke vraagstukken verbindt de bestuurskundige discipline onlosmakelijk met de bestuurskundige praktijk. Meer dan veel andere wetenschappelijke disciplines ondersteunt en draagt de bestuurskunde zorg voor een professie en praktiserende professionals (Farazmand, 2012, p. 498). Daardoor ontleent de bestuurskunde een deel van haar legitimiteit aan haar relatie met de praktijk (Farazmand, 2012). Dat maakt de verbinding tussen academici en praktijkprofessionals een voorwaarde voor een betekenisvolle bestuurskunde (Stivers, 2000a; Kirlin, 2001; Bushouse et al., 2011).

Zowel in Nederland als daarbuiten is het verbinden van bestuurskundige academici en praktijkprofessionals een uitdaging gebleken (zie bijv. Stivers, 2000a; Bushouse et al., 2011). Al in 1946 beargumenteerde Simon (1946) dat het de bestuurskunde ontbreekt aan een kennisbasis die als leidraad kan dienen voor de bestuurskundige praktijk (Meier, 2014). Praktijkprofessionals zoeken in academische publicaties vooral naar relevantie voor hun dagelijkse werkpraktijk. Zij vragen van academici dat zij naar praktische vraagstukken kijken om daarvoor oplossingen te vinden (Stivers, 2000a, p. 196). Echter, bestuurskundige theorie sluit zelden aan bij de specifieke situaties waarmee professionals zich in hun werkpraktijk geconfronteerd zien (Meier, 2014, p. 16). Hierdoor kan een spanning ontstaan tussen de behoeften van praktijkprofessionals en de behoeften van academici (Stivers, 2000a).

Stilstaan bij de toekomst en relevantie van de bestuurskundige discipline suggereert dan ook dat wij ons als gemeenschap van academici en praktijkprofessionals moeten blijven inzetten om de verbinding met elkaar aan te gaan, om zo de waarde van de bestuurskundige discipline te verwerklijken in de bestuurskundige praktijk. Daartoe is het van belang dat bestuurskundig onderzoek zowel een open geest houdt voor de unieke aspecten en kenmerken van individuen en *settings* in de bestuurskundige praktijk (MacDonald III et al., 2022, p. 62) als dat academici nastreven om het werk van praktijkprofessionals in een breder bestuurskundig perspectief te plaatsen (Stivers, 2000a). Ook vraagt een verbonden bestuurskundegemeenschap van academici dat zij de toegankelijkheid van bestuurskundig onderzoek voor praktijkprofessionals waarborgen (zie Bushouse et al., 2011; MacDonald III et al., 2022).

*Het belang van bestuurskundig onderwijs*

‘Docenten bestuurskunde hebben (...) het schip verlaten, of beter gezegd, zijn naam veranderd en zeilen nu onder de vlag van goedkoop gemak. De boot zal onder dergelijke omstandigheden slim op de rotsen sturen die door zijn critici zijn aangelegd en de discipline kan met alle handen ten onder gaan.’

J. A. Chandler (1991, p. 44)

Dit citaat werd in 1991 geschreven als protest tegen een gepercipieerde verarming van het bestuurskundig onderwijs door de opkomende aandacht voor Nieuw Publiek Management in bestuurskundige curricula. Naast een passie voor de inhoud van bestuurskundig onderwijs veronderstelt dit citaat dat een betekenisvolle bestuurskunde niet kan bestaan zonder goed bestuurskundig onderwijs.

Alle vrije artikelen werden geschreven als een samenwerking tussen een jong talent en (begeleidend) bestuurskunde-docent. Bestuurskundige academici besteden veel tijd aan het trainen van toekomstige praktijkprofessionals en academici (Meijer, 2014). Bestuurskundig onderwijs vormt de basis voor hoe bestuurskunde-studenten maatschappelijke vraagstukken en het functioneren van het openbaar bestuur begrijpen. Bestuurskundig onderwijs leert toekomstige praktijkprofessionals om diepgaand te redeneren over de maatschappelijke vraagstukken die zij zullen tegenkomen in hun werkpraktijk (Bogason & Brans, 2008) en versterkt zo hun probleemoplossend vermogen (zie bijv. Bushouse et al., 2011). Toekomstige academici ontleen aan bestuurskundig onderwijs de kennis en academische vaardigheden die zij zullen inzetten om de toekomst van de bestuurskundige discipline te vormen. Zo draagt bestuurskundig onderwijs eraan bij dat de bestuurskundige discipline haar intrinsieke waarde waarmaakt.

Daarnaast vormt bestuurskundig onderwijs een belangrijke schakel in het verbinden van praktijkprofessionals en academici. Een deel van de bestuurskunde-alumni laat bestuurskundige literatuur los zodra zij in de praktijk aan het werk gaan (Stivers, 2000a). Bestuurskunde-docenten kunnen de kloof tussen praktijkprofessionals en academici verkleinen door het verschil tussen wat zij aan bestuurskunde-studenten doceren en hetgeen die studenten later als praktijkprofessional ervaren te verkleinen (Bushouse et al., 2011). Wanneer bestuurskundig onderwijs goed aansluit op de bestuurskundige praktijk, leren toekomstige praktijkprofessionals beter hoe theorie praktijk kan informeren, waardoor praktijkprofessionals eerder betrokken blijven bij bestuurskundig onderzoek (Bushouse et al., 2011). Deze brug tussen het onderwijs over, de praktijk van en het onderzoek naar het openbaar bestuur kunnen bestuurskunde-docenten alleen slaan wanneer zij zich blijven engageren met de bestuurskundige praktijk (Bogason & Brans, 2008).

Shelena Keulemans

## Literatuur

- Bogason, P., & Brans, M. (2008). Training and teaching: Making public administration teaching and theory relevant. *European Political Science*, 7, 84-97. <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210181>
- Bushouse, B. K., Jacobson, W. S., Lambright, K. T., Llorens, J. L., Morse, R. S., & Poocharoen, O-o. (2011). Crossing the divide: Building bridges between public administration practitioners and scholars. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Suppl\_1), i99-i112. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq063>
- Chandler, J. A. (1991). Public administration: A discipline in decline. *Teaching Public Administration*, XI(2), 39-45.
- Dahl, R. (1947). The science of public administration: Three problems. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11. <https://doi.org/10.2307/972349>
- Dubnick, M. J. (2018). Demons, spirits, and elephants: Reflections on the failure of public administration theory. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 4(1), 59-115. <https://doi.org/10.20899/jpna.4.1.59-115>
- Farazmand, A. (2012). The future of public administration: Challenges and opportunities – A critical perspective. *Administration & Society*, 44(4), 487-517. <https://doi.org/10.1177/00953997124526>
- Keulemans, S., Van Genugten, M., & Helderman, J.-K. (2021). Het gereedheidspotentieel van (de) Bestuurskunde: Redactionele inleiding op het jubileumnummer. *Bestuurskunde*, 30(2), 3-8. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872021030002001>
- Kirlin, J. J. (2001). Big questions for a significant public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 140-143. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.0001>
- McDonald, B. D., III, Hall, J. L., O'Flynn, J. & Van Thiel, S. (2022). The future of public administration research: An editor's perspective. *Public Administration*, 100(1), 59-71. <https://doi.org/10.1111/padm.12829>
- Meier, K. (2014). Proverbs and the evolution of public administration. *Public Administration Review*, 75(1), 15-24. <https://doi.org/10.1111/puar.12288>
- Raadschelders, J. C. N. (2011). The future of the study of public administration: Embedding research object and methodology in epistemology and ontology. *Public Administration Review*, 71(6), 916-924. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02433.x>
- Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53-67.
- Simon, H. A. (1947). A comment on 'the science of public administration'. *Public Administration Review*, 7(3), 200-203.
- Stivers, C. (2000a). 'An impossible job': Report on the building bridges tour. *Public Administration Review*, 60(3), 194-199.
- Stivers, C. (2000b). Resisting the ascendancy of public management: Normative theory and public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 22(1), 10-23. <https://doi.org/10.1080/10841806.2000.11643423>
- Vereniging voor Bestuurskunde (VB). (z.d.). *Over de Vereniging voor Bestuurskunde*. Geraadpleegd op 24 augustus 2023, van <https://www.bestuurskunde.nl/onzekern/>
- Weimer, D. L. (2020). Public administration theory: Normative necessity. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 7-11. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy007>