

Een spanningsveld doormeten

Kantttekeningen bij 25 jaar
Beleid en Maatschappij

J.A.A. van Doorn

J.A.A. van Doorn is een van de oprichters van
Beleid en Maatschappij.

Samenvatting

In een terugblik op vijftientwintig jaar *Beleid en Maatschappij* wordt de stelling verdedigd dat de gekozen redactionele formule, die de relatie tussen beleid en wetenschap als een spanningsverhouding ziet, ondanks ingrijpende maatschappelijke veranderingen en de ontwikkeling van een autonome beleid zeer redelijk is gehandhaafd. Maar het blad heeft wel een andere functie gekregen: in de jaren zeventig keerde het zich tegen een overspannen politisering. In de jaren negentig verzet het zich tegen de doorgesloten depolitisering van het beleidsveld.

1 Een wat roekeloze ambitie

'Beleid en Maatschappij wil een onafhankelijk forum zijn voor wetenschappelijk verantwoorde analyses van beleidsontwikkelingen in de samenleving binnen de spanningsverhouding tussen beleid, wetenschap en de publieke zaak'.

Met deze intentieverklaring opent sinds de oprichting in november 1973 elke aflevering van dit tijdschrift. Er is nooit een letter in veranderd. Kennelijk

hebben de opeenvolgende redacties zich voldoende in de formule kunnen vinden om haar tot op de dag van vandaag te handhaven. Ze geeft in één zin een samenvatting van de redactionele verantwoording waarmee het eerste nummer opende. Sleutelwoord 'is de term 'spanningsverhouding', soms ook 'spanningsveld'. De oprichters zijn er zich van bewust geweest dat de ambities die zij koesterden, niet vrij waren van innerlijke tegenspraak. Men wil geen wetenschappelijk vakblad zijn, maar wenst wel 'wetenschappelijk verantwoorde' bijdragen. Zonder te willen kiezen voor een autonome beleidswetenschap, zoekt men in het onderwerp 'beleid' het bindend thema bij uitstek; afhankelijk van de medewerking van specialisten, beoogt men niettemin het doorbreken van sector- en discipline grenzen ten faveure van een comparatieve en generalistische benadering.

Toch moet de eigenlijke spanningsverhouding volgens de redactie elders worden gezocht, en wel in de relatie tussen wetenschap en beleid. Wie zich met beleidsproblemen bezighoudt, zal de ivoren toren van de wetenschap moeten verlaten en zich moeten blootstellen aan de zuigkracht van gevestigde belangen; wie bij beleidsinstanties in dienst treedt, krijgt gemakkelijk toegang tot de problematiek, maar

loopt gevaar zijn onafhankelijkheid te verliezen. Er is altijd een dilemma. Het publiek, waarom het mede begonnen is, wordt door de beleidsorganen buiten de deur gehouden en mist anderzijds aansluiting bij wat er in het wetenschappelijk bedrijf aan de orde wordt gesteld. Er moet, met andere woorden, een open forum komen waar de driehoek wordt gesloten zonder de spanningsverhouding tussen beleid, wetenschap en het publiek te ontkennen. Hoe heeft het blad zich in dit spanningsveld gehouden? De redactie heeft het zich met enige regelmaat afgevraagd en er tussentijds over gerapporteerd. In het decembernummer van 1985 wordt het onomwonden toegegeven:

‘In de praktijk van de beleidswetenschap blijkt het bijzonder moeilijk te zijn een interdisciplinair evenwicht te vinden wanneer men drie meesters wil dienen: theoretische relevantie, beleidsrelevantie en relevantie voor een publiek van leken’.

Nader toegelicht: de bijdragen gaan te veel over kunde en te weinig over wetenschap, te veel over openbaar bestuur en te weinig over beleid in ruimere zin. Ze zijn te Nederlands georiënteerd en komen de grens niet over, en vooral: ze blijven binnen de diverse sectoren gevangen.

‘Afgezien van de opzet van themanummers, is het te weinig gelukt om het vaak geproclameerde streven naar vergelijkende studie van algemene problemen van beleid en wetenschap goed zichtbaar te maken voor een breed forum’.

De klachten zijn niet nieuw. Al na drie jaar maakte de redactie de balans op en meldde in het decembernummer van 1976 dat een beperking van beleid tot overheidsbeleid een ‘onverantwoorde verenging’ zou betekenen en dat *Beleid en Maatschappij* een tijdschrift wilde zijn voor ‘generalisten’ in beleid en wetenschap. Het zou moeten gaan om ‘verruiming van inzicht (...) in het beleidsverschijnsel in het algemeen’. Hoe dicht men hier ook het studieobject van de beleidsanalyse – van de policy of administration sciences – nadert, de redactie laat zich niet inlijven. Integendeel, zij acht deze wetenschappen een legitiem onderwerp van kritisch onderzoek en zij koes-

tert tegen de ongetwijfeld bloeiende branche van beleidsonderzoek en advieswerk een nauwelijks verholde afkeer. Er mag daar veel nuttig werk worden verricht, dat wordt niet ontkend, maar het gekozen gezichtspunt is te beperkt en de gekozen positie te dienstbaar.

Verschillende keren werd aan de positie van de beleidsanalyse systematisch aandacht besteed. Zo was het hele eerste nummer van 1986 eraan gewijd, voorafgegaan door een redactionele standpuntbepaling die in kort bestek de strekking van de aflevering weergaf:

‘De hedendaagse beleidswetenschappen worden gekenmerkt door een sterke verstrengeling met de beleidspraktijk. Een onafhankelijke, kritische analyse van beleid door de beleidswetenschappen lijkt daardoor niet tot ontwikkeling te komen. De beleidswetenschappen oriënteren zich, evenals de beleidspraktijk, sterk op het bekende doeleinden-middelesschema. Dit leidt tot een interpretatie van beleid die sterk rationalistisch en instrumenteel van aard is, met de pretentie van objectiviteit en universaliteit. Deze benadering van beleid is overwegend prescriptief en duidelijk ‘topdown’ gedacht: geformuleerd vanuit het beleid, de beleidsvoerders, het beleidscentrum en de beleidsdoeleinden’.¹

In datzelfde jaar gaf een van de auteurs van het bovenstaande, Simonis, samen met Glasbergen, elders uitwerking aan zijn kritiek. Zich beperkend tot de bestuurskundige beleidsanalyse, verwijten zij de specialisten op dat gebied zich te veel op het beleid te richten en te weinig de maatschappelijke omgeving van dat beleid – de context – in de beschouwing te betrekken; als dat al gebeurt, dan wordt die omgeving vernauid tot een beperkende factor. Het moet gaan om ‘de analyse van beleid als een component in een maatschappelijke configuratie’, nog anders gezegd: ‘om de wisselwerking tussen beleidsprocessen en maatschappelijke ontwikkelingen’.²

Wie mocht menen dat de redactie zich eenzijdig in een bepaald standpunt heeft vastgebeten en geen oog heeft voor beleidswetenschappelijk werk dat aan die eenzijdigheid ontsnapt, dient kennis te nemen van een recente kritiek op het Nederlandse bestuurskundig werk van de kant van een in Nederland werk-

zame Duitse deskundige. Hij richt zich op het omvangrijke overzicht van Nederlands bestuurskundig werk dat in 1995 in het Engels werd gepubliceerd en hij vergelijkt deze 'state of the art' met wat hem uit Duitse ervaring bekend is.²

Het welhaast vernietigende eindoordeel van deze 'buitenstaander', zoals hij zich noemt, komt tot in onderdelen overeen met de kritiek die in de kring rond *Beleid en Maatschappij* wordt geventileerd. De Nederlandse bestuurskunde is provinciaal en heeft weinig wetenschappelijke diepgang. Het onderzoek kenmerkt zich door een normatieve en instrumentalistische benadering. Men zit te dicht tegen de bestuurspraktijk: 'tussen de bestuurskunde en Den Haag bestaat een warme liefde'. Kortom: 'De onderzoeksagenda lijkt minder aan te sluiten op internationale theoretische discussies dan op de informatiebehoefte van beleidsmakers op de korte termijn'.⁴

De criticus veronderstelt dat deze situatie te maken heeft met het zelfisolement van het jonge vak. De grenzen worden zo jaloers bewaakt dat er weinig gebruik wordt gemaakt van bestaande inzichten en theorieën uit de omringende wetenschappen.⁵

Zo sluit een balansopname uit 1997 direct aan bij de redactionele intentieverklaring van *Beleid en Maatschappij* uit 1973: de verhouding tussen wetenschap en beleid mag niet worden opgesloten in een autonome beleid- of bestuurswetenschap, maar dient een spanningsverhouding te blijven waarbij allerlei disciplines vrij toegang hebben tot de studie van het beleidsveld.

2 Een samenbindende interesse

Het zou onjuist zijn op grond van het bovenstaande te menen dat *Beleid en Maatschappij* een duidelijk programmatische grondslag kent. Veeleer is het tegendeel het geval: het blad weigert zich op een programma vast te leggen. Het staat open voor bijdragen die technisch-beleidskundig of bestuurskundig zijn georiënteerd, maar de hoofdinteresse gaat uit naar werk dat een ruimer kader kiest.

In de afgelopen tien jaar is de ruimte alleen maar vergroot. In die opzet past bij voorbeeld een artikel over het denken van Isaiah Berlin en een besprekingsartikel van Machiavelli's *Discours*; aan het werk van Hannah Arendt werd zelfs een speciale aflevering gewijd. Het wat huiselijke probleem van bijstandsafhankelijkheid heeft zoals voorheen alle be-

langstelling en ook het Nederlandse visserijbeleid krijgt aandacht, maar de actuele discussie over de mensenrechten wordt uitvoerig belicht en over 'de maatschappelijke inbedding van de economie' verschijnt een speciale aflevering.

Klemmender dan voorheen is daarom de vraag, wat de redactie voor ogen staat en ruimer geformuleerd, waardoor het tijdschrift bijeen wordt gehouden. Mijns inziens moet het antwoord worden gezocht in een gemeenschappelijke interesse: als academici zijn de redacteurs, voorheen en thans, gefascineerd door de mate waarin en de wijze waarop doelgerichte interventie de moderne samenleving beïnvloedt: stuurt, stabiliseert, ontregelt wellicht.

Als academici: van de eerste redactie die in 1973 aantrad, waren 10 van de 12 leden bij een universiteit werkzaam. Van de huidige redactie geldt dat van 7 van de 9 en van de adviesraad van 14 van de 16 leden, waarbij de emeriti zijn meegeteld. De overeenkomst is frappant omdat de redactie van 1998 geen enkel lid van die van 1973 in haar midden heeft. De fascinatie wordt ingegeven door wetenschappelijke belangstelling. In de redactie was of is een scala van vakken vertegenwoordigd: politieke wetenschap en bestuurswetenschap, sociologie, economie, rechtswetenschap, geschiedenis en filosofie. Anders dan bij oprichting is de variatie groot: destijds waren van de 12 redactieleden er 7 socioloog.

Het verdwijnen van hun redactionele overwicht weerspiegelt de teruglopende betekenis van de sociologie in het algemeen. Het had het voortbestaan van *Beleid en Maatschappij* kunnen bedreigen, omdat juist sociologen de dragers waren van het maakbaarheidsgeloof uit de jaren zestig en zeventig. Kenmerkend voor de initiatiefnemers was echter dat zij dit geloof nooit met overtuiging hebben aangehangen, eerder op zoek waren naar mogelijkheden tot rationele toetsing en wetenschappelijke reflectie. Hun opvolgers hebben in die geest verder gewerkt.

Op één punt is het tijdschrift een mislukking: het is er nooit in geslaagd de derde partij in de gekozen driehoek te bereiken: het publiek. *Beleid en Maatschappij* mag dan geen vakblad zijn, het is een blad voor vakgenoten. De oplage is dienovereenkomstig altijd bescheiden gebleven.

3 Ten dele een maatschappijspiegel

Niet alleen het redactiebeleid, ook de inhoud van het tijdschrift biedt een beeld van continuïteit. Hoewel

de bijdragen buitengewoon gevarieerd zijn, komen heel wat thema's regelmatig terug, zoals problematiek rond de etnische minderheden en rond het regionaal bestuur, om een willekeurige greep te doen. De meeste onderwerpen weerspiegelen echter de actualiteit. De rol van de staat is een algemeen onderwerp, maar de crisis van de verzorgingsstaat, het streven naar deregulering en privatisering, de discussie over de 'kerntaken' van de overheid en de herontdekking van burgerschap komen eigenlijk alleen ter sprake als ze op de publieke agenda staan. Toch zou een lezer die niets weet van de Nederlandse geschiedenis gedurende de afgelopen kwart eeuw, uit de vele verspreide artikelen in het blad moeilijk kunnen opmaken dat ons land in die periode politiek en maatschappelijk fundamenteel is veranderd.

Rond 1973 stond alles in het teken van radicale politisering en vermaatschappelijking, van collectieve mobilisatie en polarisatie. In onze jaren overheersen depolitisering en individualisering alsook het streven naar consensus op ieder gebied. Het geloof in politieke interventie heeft plaats gemaakt voor het dogma van de marktwerking: de roep om democratisering is gevolgd door een verlangen naar gezag en orde; de 'economie van het genoeg' is bedolven geraakt onder een ongebreideld consumentisme. Het is zelfs niet overdreven te stellen dat in het afgelopen decennium een heel historisch tijdperk tot afsluiting is gekomen: de tijd dat de politiek de economie domineerde, hetzij via christen-democratisch corporatisme en sociaal-democratisch planisme, hetzij in de vorm van een communistische commando-economie of een fascistisch staatskapitalisme. Dit alles is een eeuw lang met ernst en hardnekkigheid nagestreefd, om in onze tijd te worden opgegeven. De rollen zijn omgekeerd: de economie neemt momenteel wraak op de politiek: het oude kapitalisme, doodverklaard en hier en daar letterlijk vermoord, keert in de vorm van een expansief *Finanzkapitalismus* terug.

Natuurlijk heeft de redactie van *Beleid en Maatschappij* allerlei getijdenbewegingen wel opgemerkt. In 1984, tien jaar na de oprichting van het blad, registreert ze met lichte verbazing een aantal volstrekt nieuwe verschijnselen: massawerkloosheid, een stagnerende verzorgingsstaat en het begin van een multiculturele samenleving. '1973 lijkt er ver weg'.⁶

Toch is men er pas in het laatste decennium toe

gekomen aan de 'grote onderwerpen' systematisch aandacht te geven. Wat voorheen in speciale afleveringen werd bijeengebracht, krijgt nu de vorm van een jaarboek. Opvallend is de mate waarin politieke en ethische problemen daarin aan de orde worden gesteld. Wie op zoek is naar een politieke agenda, kan hier bijzonder veel bruikbaar bijeen vinden. Dat dit elders in het blad, in de veelheid van bijdragen, niet of nauwelijks het geval is, heeft te maken met de opzet van het tijdschrift, dat niet bedoeld is om algemene politieke en maatschappelijke ontwikkelingen te volgen, maar uitsluitend om de afspiegeling van die ontwikkelingen op beleidsniveau in kaart te brengen. En beleid, hoe ook gedefinieerd, belichaamt nu eenmaal een zekere mate van rationaliteit, concreetheid en beheersbaarheid. Beleid werkt, met andere woorden, als een filter en een demper: het verbijzondert en tempert de politieke en maatschappelijke dynamiek. Ook hier dus een spanningsveld: tussen het voornemen zich op beleidsprocessen te richten en de verleiding zich daarbuiten te begeven.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat ook het denken over beleid in de loop van de jaren zou veranderen. Politieke en maatschappelijke ideeën en belangen beïnvloeden de speelruimte die het beleid krijgt, de vorm waarin het zich manifesteert en de mate waarin het wetenschappelijk wordt gelegitimeerd. In het boven geciteerde stuk uit 1984 signaleert de redactie een scherpe omslag op beleidswetenschappelijke gebied:

'De redactie heeft eveneens moeten vaststellen dat het vroegere optimisme, zo het al krachtig was, aangaande het oefenen van wetenschappelijke invloed op het praktische beleid onvoldoende gefundeerd is gebleken. Beleidswetenschappen kunnen inderdaad, via analyse en evaluatie, inzichten bieden en discussies stimuleren, maar de gedachte dat zij een grondslag kunnen vormen voor daadwerkelijke maatschappelijke interventie lijkt tenminste sterk omstreden'.⁷

Het is een veelzeggende passage. De redactie geeft toe dat haar beleidswetenschappelijk optimisme nooit bijzonder groot is geweest, maar zeker wel heeft bestaan: ze erkent daarmee in 1973 op de golf

van de tijdgeest het tijdschrift te hebben gesticht. In datzelfde jaar was het Sociaal en Cultureel Planbureau totstandgekomen en een jaar later werd de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid opgericht. De gloednieuwe wetenschap der andragogie was in 1970 als zelfstandig studierichting via opname in het Academisch Statuut landelijk erkend. Inderdaad viel er in het midden van de jaren tachtig van een omslag te spreken. De andragogie werd in 1985 al weer uit het Academisch Statuut verwijderd, waarmee het vak na een vijftienjarig zelfstandig leven geboekt kwam te staan als een wetenschappelijke 'vergissing' en als een opvallende uiting van de waan van de dag.

Beleid en Maatschappij had echter van de aanvang af gekozen voor een koers die niets had van triomfalisme. De oprichters hadden eenvoudig een terrein van studie ontdekt – de relatie tussen wetenschap en beleid – dat intensieve maar onbevangen aandacht vroeg. Dat de beleidswetenschappen na verloop van tijd een toontje lager moesten zingen, werd jammer gevonden maar niet ernstig. Bij de introductie van het tijdschrift had men uitdrukkelijk gekozen vóór een analytisch en tegen een propagandistisch standpunt. De relatie tussen wetenschap en beleid heette 'fundamenteel van belang en problematisch van aard'. Tien jaar later, in 1984, hield men vast aan het aanvankelijk verwoorde standpunt dat 'de beleids-wetenschappen hun positie slechts kunnen verbeteren indien zij zich wat minder exclusief technisch opstellen en wat meer theoretisch'.

De vraag is of deze stelling is vol te houden. We

zijn sinds 1984 weer een jaar of vijftien verder en moeten constateren dat er inmiddels een onvoorstelbaar omvangrijke en zeer gedifferentieerde activiteit is ontstaan, overwegend technisch en weinig theoretisch georiënteerd. Er wordt veel gepubliceerd, de studenten stromen toe en de boterham van de aldus opgeleide consultants is doorgaans goed belegd. Verwonderlijk is dit succes niet. Het rationele en instrumentele van de diverse beleidswetenschappen en verwante toepassingsvakken past geheel in het huidige technocratische en pragmatische klimaat. De politiek mag aan status hebben ingeboet, het beleid heeft er niet onder geleden. De staat treedt terug maar allerlei beleid expandeert. De term is tegenwoordig op iedere formele activiteit van toepassing geworden: van mensenrechtenbeleid tot hondenpoepbeleid. Wie iets over 'beleid' te melden heeft is overal welkom. Blijft de vraag of dit vaak uiterst beperkte middeldenken niet meer dan ooit geproblematiseerd dient te worden: geplaatst in de politieke en culturele context, ondervraagd door de beoefenaars van de maatschappijwetenschappen, wat minder op nut bedacht en wat meer op zin gericht. Hoe bescheiden ook: *Beleid en Maatschappij* kan hier een functie vervullen. Dezelfde redactionele koers die voorheen in het teken stond van een relativering van de utopie, kan nu dienen ter relativering van de bureaucratie. Het blad dat zich in de jaren zeventig vrij wist te houden van de allesbeheersende drang tot politisering, moet in de huidige situatie in staat worden geacht de doorgeschooten depolitisering te doorzien en te weerstaan.

Noten

1 Percy B. Lehning en J.B.D. Simonis, 'Theorievorming binnen de beleidswetenschappen: Vergeten dimensies'. *Beleid en Maatschappij*, xiii (1986): 1.

2 P. Glasbergen en J.B.D. Simonis, 'De Januskop van beleid: Kanttekeningen bij de bestuurskundige conceptualisering en beleid'. *Bestuurswetenschappen*, (1986): 426; zie ook: 421 e.v.

3 Markus Haverland, 'Bestuurskunde in Nederland: Kanttekeningen van een buitenstaander'. *Beleid en Maatschappij*,

xxiv (1997): 100-105. Zijn besprekingsartikel betreft: W.J.M. Kickert en F.A. van der Vlugt (red.), *Public policy and administration sciences in the Netherlands* (1995).

4 Ibid.: 104.

5 Ibid.: 105.

6 'Redactie, plaatsbepaling en vraagstelling'. *Beleid en Maatschappij* xi (1984): 2.

7 Ibid.: 2 e.v.