

Beleidswetenschappen in de Postmoderne Tijd

Einde aan de denkfiguur van de machine?



Clim Kneepkens

Marlene Dumas
Black Drawings 1991-1992
111 tekeningen: inkt op papier,
een stuk leisteen
totaal 230 x 292 cm

'There's a war between the ones who say there's a war and the ones who say there isn't'

Leonard Cohen, There's a war.

Beleidswetenschappen in de Postmoderne Tijd

Einde aan de denkfiguur van de machine?

Clim Kneepkens

187186

Doctoraalscriptie Beleids- en Organisationswetenschappen

Faculteit Sociale Wetenschappen

Universiteit van Tilburg

Eerste begeleider: Prof. Dr. J.L.A. Jac Geurts

Tweede begeleider: Dr. W.L.C.M. Merks-van Brunshot

November 2007

Inhoudsopgave

1. Inleiding

Propositie en probleemstelling 3

2. Onderzoeksopzet

Onderzoekskarakteristiek 6

Zoeklichttheorie: de wetenschapstheorie van Kuhn 7

Vraagstelling en onderzoeksvragen 9

Onderzoeksmethoden 12

Gehanteerde perspectief 14

Kwaliteitsindicatoren 15

3. De beleidswetenschappen: locus

Sociale problemen – beleidsproblemen – beleid 17

De beleidswetenschappen: locus 18

De Loci: een reflectie 21

4. Assumptie: de Postmoderne Tijd

Postmoderniteit: een historische positie 22

De postmoderne mens: een waardeoriëntatie 24

De assumptie: een reflectie 25

5. Epistemologische uitgangspunten van het Modernisme en postmodernisme

- De modernistische onderzoekstraditie 26
- Kritiek op de modernistische onderzoekstraditie 30
- De postmodernistische onderzoekstraditie 36
- Praxis versus poësis 40
- De onderzoekstraditie: twee paradigma's? 41

6. Het descriptieve domein: Het ontwikkelingspatroon

- Nederland en kennis van beleid: 'State of the Art' 44
- Conclusie 51

7. Het descriptieve domein: Een casus

- De casus: de beleidstheoriebenadering 52
- De beleidstheoriebenadering en postmoderniteit: een analyse 56
- Kennis van beleid: praxis òf poësis? 62

8. Het prescriptieve domein: Het ontwikkelingspatroon

- Moderne en Postmoderne beleidsanalyse 61
- Nederland en kennis voor beleid: 'State of the Art' 68
- Conclusie 72

9. Het prescriptieve domein:

Een casus

De casus: de levensloopregeling 73

De levensloopregeling en postmoderniteit: een analyse 77

Kennis voor beleid: praxis én poësis? 80

10. De Postmoderne Tijd:

Een anomalie?

11. Conclusie en discussie

Literatuurlijst

1. Inleiding

“Besturen is niet meer wat het geweest is”.¹ De samenleving verandert op hoog tempo en daarmee neemt de ken- en maakbaarheid ervan zienderogen af. ‘De Ongekende Samenleving’ is daarmee volgens Van Gunsteren een feit (Van Gunsteren en Van Ruyven, 1993). De socioloog Beck (1996) spreekt zelfs over een ‘risicomaatschappij’. Hiermee bedoelt hij dat de moderne maatschappij risico’s creëert, die steeds vaker ontsnappen aan de sturende capaciteit van instituties (Beck, 1996, p.27). De beleidswetenschappen staan daarmee als discipline voor een grote uitdaging, te weten hoe de praktijk van nuttige informatie te kunnen blijven voorzien. Tussen beleidswetenschappers heerst hierover grote onenigheid. Het felle discours speelt zich met name af tussen de zogenaamde modernisten en postmodernisten.

Volgens de postmodernisten zijn de huidige veranderingen in de samenleving een product van de postmoderne mens. Zijn gedrag is steeds minder goed te voorspellen en daarmee ook minder goed te sturen. Beleidsfalen is het gevolg. In het besturen van de maatschappij en het ontwikkelen van beleid is, zoals de postmodernist Lyotard het verwoordde, ‘een einde gekomen aan de grote verhalen’ (1979). Grote verhalen, waarvan men pretendeert dat ze de waarheid in pacht te hebben, moeten worden gerelativeerd. Volgens de postmodernisten rest de beleidswetenschappen dan ook niets anders dan zelf ook te postmoderniseren.² De beleidswetenschappen moeten een nieuwe kijk op beleid, bestuur en sturing ontwikkelen die tegemoet komt aan de veranderende samenleving. In deze nieuwe kijk zouden beleidswetenschappers de aanname moeten internaliseren dat de maatschappij maar in beperkte mate maakbaar is.

Dit idee vindt echter felle tegenstand bij meer “klassieke”, modernistische beleidswetenschappers. Binnen het modernisme ligt het accent op het blootleggen van zoveel mogelijk feiten, die als basis dienen voor het verbeteren van de beleidspraktijk. De toegenomen onzekerheid als gevolg van de afnemende kenbaarheid van de maatschappij vraagt volgens modernisten juist om een sterke beleidswetenschap. De beleidspraktijk blijft volgens hen immers vragen om zoveel mogelijk rationele kennis waarop zij haar beleid kan enten. Deze stroming ziet dan ook de grootste uitdaging in het trachten de ongekendheid van de samenleving te overwinnen.

¹ Uitspraak van Godfroij en Nelissen (1993) in hun boek ‘verschuivingen in de besturing van de samenleving’.

Een gedeeld thema in dit felle discours is de plaats en waarde die aan wetenschappelijke kennis wordt toebedeeld. In het postmodernisme wordt de maakbaarheidgedachte losgelaten en daarmee de waarde van voorspellende en voorschrijvende kennis en wetenschap gerelativeerd. Maar als er inderdaad, zoals de postmodernisten stellen, een 'einde is gekomen aan de grote verhalen', wat betekent dat dan voor de toekomst van een prescriptief vak als de beleidswetenschappen? De huidige discussie raakt daarmee aan de kern van de wetenschapsfilosofische vraag naar de toekomstige ontwikkeling van de discipline. De eventuele verwerping dan wel acceptatie van het postmodernistisch gedachtegoed binnen de beleidswetenschappen, is daarom bijzonder interessant.

De beleidswetenschappen is een relatief jonge discipline die zijn ontstaan kent vanaf de Tweede Wereldoorlog. Een van de 'founding fathers' van de beleidswetenschappen, Harold Lasswell, heeft al in een vroeg stadium (1970) in de ontwikkeling van de discipline aangegeven dat de beleidswetenschappen³ zich expliciet normatief moet opstellen, probleem georiënteerd moet zijn, en een multimethodebenadering moet hanteren. Als werkdefinitie geeft Lasswell de beleidswetenschappen twee referentiekaders mee: 'science for policy' en 'science of policy', oftewel 'kennis voor beleid' en 'kennis van beleid' (Lasswell, 1970).⁴ Het verschil tussen deze twee vormen is gelegen in het type en het doel van de kennis. Waar beleidsonderzoek gericht is op specifieke kennis die beleidsmakers kan ondersteunen bij het oplossen van beleidsvraagstukken (prescriptief), is beleidswetenschappelijk onderzoek gericht op het blootleggen van algemene wetmatigheden (descriptief) (Abma, 1996). In dit onderzoek zal de uitwerking van het postmodernisme⁵ op beide niveaus van de beleidswetenschappen bekeken worden. Daarbij wordt uitgegaan van de assumptie dat de maatschappij postmoderniseert, omdat de waardeoriëntatie van steeds meer individuen te typeren valt als postmodern.⁶ We leven daarom op dit moment in de Postmoderne Tijd. Vervolgens zal gekeken worden wat deze assumptie voor invloed heeft op de beleidswetenschappelijke discipline.

² Zie bijvoorbeeld Holliger, 1994, p. xii: "postmodernism claims that the social sciences as they are now constituted are irrelevant to the cultural context of postmodern society and must be radically transformed if they are to help us understand the new world order".

³ McMahan (2001) wijst terecht op het veelzeggende gebruik van het woord 'wetenschappen' door Lasswell, in plaats van het ook veelgebruikte 'wetenschap'. Lasswell wilt hiermee, volgens McMahan, de pluraliteit van het vakgebied en de multidisciplinariteit benadrukken.

⁴ De eerste term duidt volgens Abma (1996) op wat in Nederland beleidsonderzoek wordt genoemd en de tweede term wijst op beleidswetenschappelijk onderzoek.

⁵ De begrippen postmodernisering, postmodernisme en postmoderniteit worden vaak door elkaar gebruikt, maar zij hebben elk een andere inhoud. Postmodernisering duidt als term op specifieke maatschappelijke processen, postmoderniteit geeft een toestand aan (een historisch tijdperk) en met postmodernisme wordt een oriëntatie bedoeld (Abma, 1996, Frissen, 1996). Binnen het postmodernisme als oriëntatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen het postmodernisme als persoonlijke waardeoriëntatie (van individuen) en het postmodernisme als epistemologisch uitgangspunt (van wetenschappers).

⁶ In het tweede hoofdstuk zal deze assumptie nader worden toegelicht.

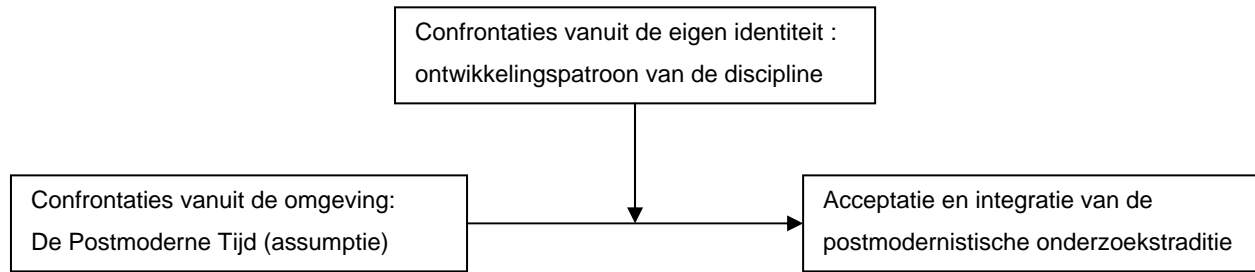
Propositie en probleemstelling

Omdat het postmodernisme in evolutionaire volgorde na het modernisme wordt geplaatst, lijkt het onafwendbaar dat de beleidswetenschappen dit nieuwe paradigma zullen gaan omarmen. De huidige situatie doet echter anders vermoeden. Het aandeel postmoderne denkers binnen de beleidswetenschappen vormt nog steeds een relatieve minderheid (De Vries, 2001) en daar waar zij een poging doen hun gedachtegoed te verspreiden ontvangen zij felle kritiek. Een sprekend voorbeeld hiervan is het discours omtrent het werk van de Tilburgse hoogleraar Frissen, die zich in een drietal boeken over het openbaar bestuur (De Virtuele Staat, De Lege Staat en De Staat) tot pleitbezorger van het postmodernisme ontplooit. De reacties op zijn werk zijn bijzonder fel en variëren van een 'willekeurig spraakmakend verhaal' (Snellen, 1998) tot 'een slecht en verwerpelijk boek' (Hoogerwerf, 1996).

Het postmodernisme krijgt dus maar moeilijk voet aan grond in de beleidswetenschappen. Sterker nog: de toegenomen onzekerheid die gepaard gaat met de Postmoderne Tijd lijkt zelfs te leiden tot een herwaardering van rationalistische theorieën. Relatief nieuwe benaderingen als het 'Evidence-Based Policy'⁷ en het 'New Public Management'⁸ genieten een enorme populariteit. Dit is opvallend omdat in andere sociale wetenschappen al in een veel eerder stadium het postmodernisme werd geaccepteerd en geïntegreerd. Ulrich: "More than in other applied disciplines [...] policy analysis has remained tied to its origin in 'hard' conceptions of systems analysis" (2002, p.213). Ook Hoppe (1998) stelt dat de beleidswetenschappen onder de sociale wetenschappen ongeveer de laatste waren die de postpositivistische methoden in hun discipline toelieten. Deze uitspraken doen vermoeden dat ook de disciplinaire kenmerken van een vakgebied van invloed zijn op de dominantie van een bepaalde onderzoekstraditie. Op de Postmoderne Tijd wordt dus verschillend gereageerd door onderzoeksgemeenschappen. Structureel onderzoek is hiernaar echter nog niet verricht. Redenerend vanuit de contingentietheorie⁹ zou echter verwacht kunnen worden dat niet enkel confrontaties vanuit de omgeving (de Postmoderne Tijd), maar ook confrontaties vanuit de eigen identiteit (disciplinaire kenmerken) van invloed zijn op het gedrag van een groep individuen (in dit geval een onderzoeksgemeenschap). Dit zou als volgt kunnen worden weergegeven in een conceptueel model:

⁷ Van Evidence-Based Policy wordt gesproken indien beleid gestoeld wordt op die theorie of methode die via 'wetenschappelijk onderzoek zijn werking heeft bewezen [...]. Dat bewijs moet zoveel mogelijk tot stand zijn gekomen via 'harde' onderzoeksmethoden' (Onderwijsraad, 2006, p.14).

⁸ De opmars van het New Public Management heeft zich vooral geuit in productbegroting (Bordewijk & Klaassen, 2001). In Nederland wordt dit ook wel het Tilburgse Model van overheidssturing genoemd. De nadruk ligt hierbij op het meetbaar en toetsbaar maken van overheidsdiensten. Outputsturing, interne verzelfstandiging en over het algemeen een meer bedrijfsmatige werkwijze vormen hierbij het uitgangspunt (Bordewijk en Klaassen, 2001).



Figuur 1. Conceptueel model

Uit dit conceptueel model kan de volgende propositie worden afgeleid.

Propositie:

Confrontaties vanuit de omgeving (de Postmoderne Tijd) en confrontaties vanuit de eigen identiteit (ontwikkelingspatroon van een discipline) verklaren de acceptatie en integratie van de postmodernistische onderzoekstraditie

Het doel van dit onderzoek is te bezien in hoeverre deze propositie houdbaar is. Bovendien is de propositie nog vrij globaal van aard en zal worden gekeken of de propositie op basis van dit onderzoek nader kan worden gespecificeerd. In principe zou elke discipline als onderzoeksobject gekozen kunnen worden. In dit onderzoek zal het conceptueel model worden getoetst op de beleidswetenschappen. Bovendien zou het mogelijk zijn de beleidswetenschappen op basis van dit model te vergelijken met een ander vakgebied, bijvoorbeeld de psychologie of de sociologie. Dat gebeurt hier niet. Gezien de grote discrepantie tussen de aard van het descriptieve en prescriptieve domein binnen de beleidswetenschappen zelf, is het interessanter deze twee domeinen niet als een geheel te zien, maar als twee losse onderzoeksgebieden.

Inzicht in de juistheid van de propositie is van toegevoegde waarde, omdat een fel discours naast een aantal voordelen, ook nadelen kan hebben. Positief aan een discours is bijvoorbeeld, volgens Hakvoort en Van der Meer, dat het de rijkdom van het wetenschappelijke debat stimuleert. Echter een te grote diversiteit kan ook leiden tot een bepaalde mate van verkettering of liberalisme, hetgeen leidt tot het achterwege blijven van pogingen de eigen benadering te rechtvaardigen. Dit is vooral problematisch omdat de beleidswetenschappen worden ingezet voor de aanpak van maatschappelijke problemen. Een te groot

⁹ Zie voor een uiteenzetting van de contingentietheorie bijvoorbeeld Lawrence en Lorsch (1967).

discours kan de cumulatie van kennis, die noodzakelijk is voor het oplossen van complexe problemen, verhinderen (Hakvoort en Van der Meer, 2003). Voor de toekomst van het vakgebied is het daarom zeer belangrijk dat er een bepaalde mate van consensus of ten minste wederzijds begrip bestaat tussen de verschillende tradities.

Wanneer gekeken wordt naar recente vakliteratuur dan komt echter duidelijk naar voren dat modernisten en postmodernisten vooral bezig zijn hun standpunten te positioneren ten opzichte van elkaar. Er is weinig literatuur te vinden die de onderzoekstradities vergelijkt, evenals literatuur die tracht de disconsensus te overbruggen. Sommige critici spreken in verband met deze verkettering zelfs van een ware identiteitscrisis binnen de beleidswetenschappen. Het grote aantal gepubliceerde artikelen en conferenties waarin verleden, heden en toekomst van het vakgebied wordt bediscussieerd geeft hiervan blijk.¹⁰

Probleemstelling:

De verkettering die valt waar te nemen tussen de modernistische en postmodernistische onderzoekstraditie binnen de beleidswetenschappen kan de cumulatie van kennis verhinderen die noodzakelijk is voor het oplossen van complexe maatschappelijke problemen.

¹⁰ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de thematiek die centraal staat tijdens symposia binnen het vakgebied. Zie bijvoorbeeld het programma van het symposium 'betovering in een onttoverde wereld' (2 november 2006), georganiseerd door de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Alsook de twee congressen georganiseerd door de Vereniging voor Beleidsonderzoek en de Vereniging voor Statistiek en Onderzoek: 'beleidsonderzoek in de arena' (13 december 2005) en 'Is er een toekomst voor beleidsonderzoek?' (4 november 2003). Ook in het themanummer 'Symposium on the future of the policy sciences' van het tijdschrift Policy Sciences, staat deze thematiek centraal (Brown, 2004, nr.3). Daarnaast verschijnen er een groot aantal losse publicaties, zoals de artikelen van McMahon (2001), Lynn (1999) en DeLeon (1999) waarin de toekomst van het vakgebied wordt bediscussieerd.

2. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd op welke manier de houdbaarheid van de propositie wordt onderzocht. Eerst wordt de onderzoekskarakteristiek besproken. Daarna wordt de wetenschapstheorie van Kuhn uiteengezet, omdat deze als zoeklichttheorie wordt gebruikt. Uit deze theorie van Kuhn worden de vraagstelling en de onderzoeksvragen afgeleid. Ook wordt hier een schema gegeven waarin de onderzoekopzet visueel wordt weergegeven. Vervolgens worden de twee technieken van dataverzameling besproken, namelijk literatuuronderzoek en casestudy. Daarna wordt het gehanteerde perspectief gearticuleerd en wordt besproken hoe de kwaliteit van onderzoek binnen dit perspectief wordt gewaarborgd.

Onderzoekskarakteristiek

Het doel van dit onderzoek is te bezien of de vooronderstelling valide is. Het onderhavige onderzoek neemt daarmee de vorm aan van een vooronderzoek waarin wordt getracht een meer globaal inzicht te krijgen in de samenhang tussen de onafhankelijke variabelen (confrontaties vanuit de omgeving en confrontaties vanuit de interne structuur van de discipline) en de afhankelijke variabele (integratie en acceptatie van een paradigma binnen deze discipline). Het onderzoek tracht de kennis over een onderwerp, waarover nog niet veel informatie bestaat, te vergroten (Baker, 1999). Er is nog geen causale theorie voorhanden en het doel van dit onderzoek is het verder uitwerken van een theoretisch model door middel van het formuleren van hypothesen. Het onderzoek is daarmee explorerend van aard en gericht op het ontwikkelen van hypothesen (Baarda, de Goede en Teunissen, 2005)

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve wijze van dataverzameling. Kwalitatief onderzoek betreft de beschrijving van eigenschappen. Kwantitatief onderzoek is gericht op het meten van de hoeveelheid waarin deze eigenschappen voorkomen (Baarda, de Goede en Teunissen, 2005). In dit onderzoek wordt de aard van een sociaal verschijnsel (acceptatie en integratie van postmodernistische onderzoekstraditie door een onderzoeksgemeenschap) onderzocht. Daarbij wordt gestreefd naar idiografische kennis: de beschrijving van concrete gehelen waaruit meer algemene en abstracte kenmerken kunnen worden gedestilleerd vormt het uitgangspunt (Baarda, de Goede en Teunissen, 2005).

Zoeklichttheorie: de wetenschapstheorie van Kuhn

'Elk vakgebied is kind van de tijd waarin het geconcipeerd en volwassen geworden is', aldus Strikwerda (2003, p.242). In dit onderzoek zal het modernisme-postmodernisme debat binnen de beleidswetenschappen daarom vanuit een historisch en wetenschapsfilosofisch oogpunt worden belicht. Als zoeklichttheorie (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005) zal gebruik worden gemaakt van de wetenschapstheorie van Kuhn over paradigma's en paradigmawijzigingen. Deze theorie biedt de mogelijkheid het ontwikkelingspatroon van een wetenschappelijke discipline te beschrijven. De door Kuhn gehanteerde begrippen worden gebruikt als leidraad om de disciplinaire status van de beleidswetenschappen te beschrijven en als een zoekstructuur voor mogelijke verbanden. De begrippen zullen gebruikt worden als zogenaamde 'sensitizing concepts': begrippen die attenderend en richtinggevend zijn in het onderzoek (Wester en Peters, 2004). Alvorens de 'sensitizing concepts' te definiëren zal de theorie van Kuhn hier eerst kort worden geïntroduceerd.

Thomas Kuhn (1922-1995) is van oorsprong een Amerikaanse natuurkundige. Gedurende zijn wetenschappelijke carrière raakt hij echter steeds meer geïnteresseerd in de wetenschapsfilosofie. Hij is vooral gefascineerd (Doorman en Pott, 2000) door de paradox die de op het eerste gezicht onverenigbare eigenschappen van wetenschap teweegbrengt. Enerzijds bevat wetenschap een conservatief element en anderzijds is zij in staat tot voortdurende vernieuwing (idem.). Geïnspireerd door de psychologische theorieën van onder andere Piaget¹¹, komt Kuhn met de theorie dat de geschiedenis van de wetenschap zich als een reeks van paradigma's ontvouwt. Hij maakt hierbij een onderscheid in normale wetenschap en perioden van crisis. Normale wetenschap kan gezien worden als onderzoek dat is gebaseerd op een of meerdere wetenschappelijke successen uit het verleden die als basis dienen voor verder onderzoek. Deze successen noemt Kuhn paradigma's. Kuhn definieert een paradigma als volgt: "een paradigma bestaat uit de algemene theoretische aannamen en wetten en de technieken om deze toe te passen, die de leden van een bepaalde wetenschappelijke gemeenschap als uitgangspunt nemen" (in Chalmers, 2003, p.133). Volgens Kuhn bepalen paradigma's wat voorstelbaar is, waaruit een deugdelijke wetenschappelijke vraag bestaat en wat er met een feit wordt bedoeld (Heartney, 2001). In periodes van 'normale wetenschap' heerst of overheerst er een bepaald paradigma. Dit vormt de stabiele of conservatieve eigenschap van de wetenschap. Het paradigma is dan zoals Kuhn het formuleert 'taken for granted':

¹¹ Piaget gaat ervan uit dat in elke ontwikkelingsfase van een kind een bepaald gedragpatroon overheerst. Dit gedragpatroon vormt de houvast voor het kind om de wereld om zich heen te begrijpen. In zijn ontwikkeling zal een kind echter stuiten op grenzen aan zijn gedragpatroon. Het ontwikkelingsproces van het kind van het ene motorische of cognitieve patroon naar het andere verloopt volgens Piaget schoksgewijs (in Doorman en Pott, 2000).

“One of the things a scientific community acquires with a paradigm is a criterion for choosing problems that, while the paradigm is taken for granted, can be assumed to have solutions. To a great extent these are the only problems that the community will admit as scientific or encourage its members to undertake” (Kuhn, 2003, p.8).

Tijdens normale wetenschap zijn onderzoekers bezig de uitgangspunten van het paradigma te bevestigen. Normale wetenschap is daarom gebaseerd op de assumptie dat “the scientific community knows what the world is like” (Kuhn, 1962, p.5). Dit noemt Kuhn de fase van paradigmatische wetenschap. Onderzoek binnen deze fase kan volgens Kuhn gezien worden als “an attempt to force nature into the conceptual boxes supplied by professional education” (Kuhn, 1962, p.5).

Binnen een paradigma doen zich echter altijd anomalieën voor: puzzels die niet kunnen worden opgelost binnen het heersende paradigma (Chalmers, 2003). Is de normale wetenschap capabel om het ‘crisis-provoking problem’ te hanteren, dan zal de fase van paradigmatische wetenschap worden voortgezet. Indien zich echter een dusdanig groot aantal anomalieën voordoet dat men moet constateren dat het paradigma niet meer voldoet, ontstaat een periode van crisis. Men zal op zoek gaan naar een nieuw, beter passend paradigma. Kuhn typeert deze periode dan ook als een ‘paradigma-war’.

“Not all crises, however, culminate in a revolution. Normal science may eventually provide the resources required to resolve a crisis in the same way as a minor anomaly. Or, at a different extreme, there is not even a very radical new theory forthcoming that scientist find a satisfactory replacement” (Kuhn in Bird, 2000, p.44)

Omdat wetenschap alleen plaats kan vinden binnen een bepaald paradigma, zal een paradigma slechts ter discussie worden gesteld indien er een alternatief paradigma voor handen is (Kuhn, 1962). Een nieuwe paradigma zal in het begin vaak niet veel aanhangers kennen, immers “established scientists will be reluctant to reject the theory that governed the work that made their reputations” (Bird, 2000, p.44). De aanhangers van het nieuwe paradigma (Kuhn, 1962) zullen trachten het paradigma verder te ontwikkelen, de mogelijkheden te verkennen en te laten zien wat het redeneren vanuit het paradigma betekent (periode van paradigmatoetsing). Indien een nieuw paradigma door de meerderheid van de onderzoekers wordt geïnternaliseerd, heeft er een paradigmawijziging plaatsgevonden en ontstaat weer een periode van normale wetenschap. Deze dynamiek van normale wetenschap en revolutionaire wetenschap bepaalt volgens Kuhn het ontwikkelingspatroon van de wetenschap (Doorman en Pott, 2000).

Als de transitie is voltooid, dan is de professie volgens Kuhn (2003) veranderd in zijn kijk op het veld, zijn methoden en zijn doelen. Er vindt (Doorman en Pott, 2000) als het ware een 'gestaltswitch' plaats en het is volgens Kuhn niet mogelijk nog vanuit het oude paradigma te werken. "Scientists do not see something as something else; instead, they simply see it" (Kuhn, 1962, p. 85). Kuhn beweert daarom dat opeenvolgende paradigma's incommensurabel¹² zijn (Doorman en Pott, 2000). Vanuit dit idee stelt Kuhn dat normale wetenschap cumulatief van aard is, maar wetenschappelijke revoluties niet.

Paradigma: de algemene theoretische aannamen en wetten en de technieken om deze toe te passen die de leden van een bepaalde wetenschappelijke gemeenschap als uitgangspunt nemen.

Periode van normale wetenschap: er heerst of overheerst een bepaald paradigma, dat door de meerderheid van de wetenschappers binnen de discipline geaccepteerd wordt.

Anomalie: een puzzel die niet kan worden opgelost binnen het huidige paradigma.

Periode van crisis: binnen een wetenschapsdiscipline doen zich een dusdanig groot aantal anomalieën voor, dat men moet constateren dat het paradigma niet meer voldoet.

Paradigmawijziging: het heersende paradigma wordt vervangen door een ander incommensurabel paradigma.

Incommensurabel: paradigma's zijn onderling onmeetbaar

Vraagstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan het vergroten van de kennis omtrent de uitgangspunten van de modernistische en postmodernistische onderzoekstraditie en het verkennen van hun verschijningsvormen binnen de twee niveaus van de beleidswetenschappen. Daarbij wordt uitgegaan van de assumptie dat de maatschappij postmoderniseert.¹³ De vraag die in dit onderzoek centraal staat is tweeledig en kan als volgt omschreven worden:

¹² Incommensurabel wordt door Raz gedefinieerd als: 'A and B are incommensurate if it is neither true that one is better than the other nor true that they are of equal value' (1986, p. 322). Zijn twee onderzoekstradities incommensurabel dan houdt dat dus in dat zij onderling onmeetbaar zijn.

¹³ Deze assumptie zal nader worden toegelicht in het derde hoofdstuk.

Vraagstelling:

Is het ontwikkelingspatroon van de twee afzonderlijke domeinen van de beleidswetenschappen (het descriptieve en prescriptieve) van invloed op het paradigma dat dominant is en vormt de Postmoderne Tijd een anomalie voor deze dominante paradigmata?

Het onderzoek start met een korte inleiding in de beleidswetenschappen. Wat is de locus van de discipline en welke concepten staan in de discipline centraal? Dit wordt in het derde hoofdstuk beschreven. In het vierde hoofdstuk wordt de assumptie toegelicht. In het vijfde hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord. Deze luidt als volgt:

Onderzoeksvraag 1:

Wat zijn de algemene theoretische aannamen en wetten die in de modernistische en de postmodernistische onderzoekstraditie als uitgangspunt worden genomen en zijn deze uitgangspunten incommensurabel?

Eerst worden de uitgangspunten besproken en daarna wordt bezien of deze uitgangspunten dusdanig van elkaar verschillen dat zij incommensurabel zijn. Is dit het geval dan is er volgens Kuhn sprake van twee paradigma's. Omdat het antwoord op deze vraag ten delen ja zal zijn, wordt in het zesde tot en met het negende hoofdstuk onderzocht welke paradigma's in de twee afzonderlijke gebieden van de beleidswetenschappen domineren. Dit wordt bekeken in samenhang met het ontwikkelingspatroon van het domein. Hiermee wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord:

Onderzoeksvraag 2:

Hoe valt het ontwikkelingspatroon van het descriptieve domein van de beleidswetenschappen te beschrijven en welk paradigma is binnen dit domein dominant?

Het eerste gedeelte van de onderzoeksvraag wordt beantwoord door middel van een literatuurstudie (zesde hoofdstuk). Het tweede gedeelte wordt onderzocht aan de hand van een casus (zevende hoofdstuk). Vervolgens wordt in het achtste en negende hoofdstuk hetzelfde onderzocht, op dezelfde wijze, voor het prescriptieve domein. De derde onderzoeksvraag luidt dan ook:

Onderzoeksvraag 3:

Hoe valt het ontwikkelingspatroon van het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen te beschrijven en welk paradigma is binnen dit domein dominant?

In het tiende hoofdstuk wordt gekeken of de assumptie dat wij leven in de Postmoderne Tijd een anomalie vormt voor de dominante paradigma's in de twee domeinen van de beleidswetenschappen. De vierde onderzoeksvraag luidt daarom als volgt:

Onderzoeksvraag 4:

Vormt de Postmoderne Tijd een anomalie voor de dominante paradigma's binnen het descriptieve en het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen?

Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie en discussie (hoofdstuk elf).

De onderzoeksopzet wordt in onderstaande tabel stapsgewijs weergegeven:

Onderzoeksthema	Hoofdstuk
Locus van de beleidswetenschappen	3
Assumptie: de Postmodern Tijd	4
Uitgangpunten van het (post)modernisme (onderzoeksvraag 1)	5
Beschrijving ontwikkelingspatroon descriptieve domein (onderzoeksvraag 2)	6
Dominante paradigma descriptieve domein (onderzoeksvraag 2)	7
Beschrijving ontwikkelingspatroon prescriptieve domein (onderzoeksvraag 3)	8
Dominante paradigma prescriptieve domein (onderzoeksvraag 3)	9
De Postmoderne Tijd een anomalie (onderzoeksvraag 4)	10
Conclusie en discussie	11

Onderzoeksmethoden

Om de vraagstelling te beantwoorden, wordt een literatuurstudie verricht en wordt een tweetal cases geanalyseerd. Deze methoden worden hieronder toegelicht.

Literatuurstudie

Maltha (1979) definieert literatuuronderzoek als 'het gericht bestuderen van de literatuur'. 'A review of prior, relevant literature is an essential feature of any academic project' volgens Webster en Watson (2002). Wanneer een vakgebied relatief jong is of een hoge mate van interdisciplinariteit kent, worden er meestal minder literatuuroverzichten geschreven. Toch is het juist voor deze vakgebieden interessant, omdat literatuuronderzoeken een vakgebied kunnen versterken (Webster en Watson, 2002). Maltha (1979) benadrukt dat het niet altijd noodzakelijk is alle literatuur die voorhanden is te bestuderen. Omdat het in dit onderzoek gaat om de beschrijving van een vakgebied, is het belangrijk eerst een goed beeld te krijgen van de inhoud, omvang en afbakening van de discipline. In de oriënterende fase van het literatuuronderzoek is daarom een groot aantal handboeken bestudeerd. Een overzicht hiervan is te vinden in figuur 2.

Publicatiejaar	Auteur(s)	Titel
1995	Parsons	Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis
1996	Van de Graaf en Hoppe	Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde
1996	Alberts (red.)	Beleidswetenschap en praktijk: de stand van het onderzoek in Nederland
1998	Hoogerwerf en Herweijer	Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap.
2001	Abma en in 't Veld	Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's en praktijkvoorbeeld.
2004	Dunn	Public Policy Analysis: an introduction
2005	Van Hoesel, Leeuw en Mevissen (red.)	Beleidsonderzoek in Nederland: kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie
2005	Birkland	An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making

Figuur 2: handboeken die in de oriënterende fase van het literatuuronderzoek zijn bestudeerd.

Op basis van de informatie die in dit oriënterende literatuuronderzoek naar voren kwam is besloten welke literatuur nog meer relevant zou kunnen zijn. Zo zijn bijvoorbeeld belangrijke publicaties waarnaar in deze handboeken verwezen werd bestudeerd. Daarnaast is in diverse databases gezocht naar 'state-of-the-art' artikelen, op basis van de volgende trefwoorden: beleidswetenschappen, beleidswetenschap, beleidskunde, beleidsanalyse en de Engelse varianten hierop. Specifieke thematiek is verkend door het lezen van artikelen in belangrijke buitenlandse en Nederlandse tijdschriften (zoals Policy Sciences, Journal of policy analysis and management, Beleid en maatschappij: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, en Beleidswetenschap: kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk). Ook zijn er diverse inaugurele redes en dissertaties gelezen om zoveel mogelijk 'feeling' te krijgen met het onderzoeksterrein.

Casestudy

De uitkomsten van de casestudy zijn bedoeld om hypothesen op te stellen, die in verder onderzoek kunnen worden getoetst. Er is gekozen voor een casestudy omdat deze methode het beste aansluit bij het doel van dit onderzoek. Een casestudy betreft namelijk het onderzoeken van een sociaal verschijnsel: "waarbij de onderzoeker, geleid door een aanvankelijk globale probleemstelling en met behulp van beschikbare theorieën, al explorerend komt tot meer concrete probleemstellingen; met een open oog voor onverwachte aspecten van het proces, en dus niet te rigide vasthoudt aan tevoren vastgelegde procedures en operationalisaties" (Swanborn, 2002, p. 115). Het gaat om de beantwoording van globale vragen door het ontdekken van relevante variabelen, waardoor de samenhang en interactie tussen processen duidelijk wordt (Swanborn, 2002). De cases kunnen dan ook vooral worden gezien als een vingeroefening ter voorbereiding op een meer volledige toetsing.

In dit onderzoek worden twee cases onderzocht (een uit het descriptieve domein en een uit het prescriptieve). In het descriptieve domein is de keuze gemaakt voor een theorie die reeds lange tijd gebruikt wordt en daarmee zijn dienstbaarheid heeft bewezen: de beleidstheoriebenadering. Naast de Nederlandse socioloog Jacques van Doorn die de term 'beleidstheorie' in 1955 voor het eerst in Nederland officieel geïntroduceerd heeft¹⁴, is vooral Hoogerwerf een fervente promotor van dit begrip geweest. Volgens Coolsma (1995) wijzen de vele artikelen en dissertaties die gewijd zijn aan het complexe begrip 'beleidstheorie' zelfs op het bestaan van wat hij noemt 'de Nieuwe Twentse School van Hoogerwerf'. De idee van een aan beleid ten

grondslag liggende beleidstheorie is volgens hem de basis voor het door deze school met overtuiging uitgedragen paradigma (Coolsma, 1995). Nog steeds speelt deze theorie een zeer grote rol binnen de beleidswetenschappen in Nederland.

Als casus in het prescriptieve domein is gekozen voor de 'levensloopregeling', een verlofspaarregeling voor werknemers, ingevoerd tijdens het Kabinet-Balkenende II. De keuze voor deze casus is niet aselectief. Het doel van de levensloopregeling is mensen meer keuzevrijheid te bieden bij de verdeling van tijd over werken, leren, zorgen en andere bezigheden. De regeling is gebaseerd op de gedachte dat deze vorm van sparen goed past bij de wisselende levenslopen van individuen. De levensloopregeling is daarom nieuw beleid waarin duidelijk geworsteld wordt met de wijze waarop het openbaar bestuur om kan gaan met postmoderniseringsprocessen in de maatschappij.

Voor deze cases is gekozen omdat ze naar mijn idee redelijk representatief zijn voor de discourses in de beide domeinen. Er is dus een selectie gemaakt op basis van overeenkomsten en niet op basis van discrepanties. Dit neemt echter niet weg dat in beide cases slechts een beperkt gedeelte van het totale discours beschreven wordt. De gevonden resultaten kunnen dus niet worden veralgemeniseerd naar de gehele populatie (in dit geval het onderzoeksdomein).

Gehanteerde perspectief

In dit onderzoek wordt een constructivistisch onderzoeksperspectief gehanteerd. Daarmee conformeer ik mij aan de gedachten van De Vries die stelt dat "betekenis wordt toegekend, wordt geconstrueerd in en door het handelen van actoren, en dat deze constructieprocessen medebepalend zijn voor het voor het toekomstige (interactieve) handelen" (De Vries, 2000, p.22). De Vries stelt dat het niet volstaat om alleen uitkomsten van handelen te bezien (in dit geval de acceptatie en integratie van het postmodernistische paradigma door een onderzoeksgemeenschap). Het is ook nodig de constructieprocessen waarin het handelen tot stand komt te beschouwen. Dit kan door de patronen van handelen 'het denken en doen' van actoren over een langere periode te beschrijven. In dit onderzoek zal dan ook het ontwikkelingspatroon van de onderzoeksgemeenschap worden meegenomen om de handeling (acceptatie en integratie) te begrijpen.

¹⁴ Overigens is de aandacht voor de onderliggende assumpties van programmatheorieën niet specifiek Nederlands of nieuw. Reeds in de jaren dertig maakte de Hongaarse socioloog Mannheim zich sterk voor een heldere verwoording van de assumpties die ten grondslag

Kwaliteitsindicatoren

Juist in kwalitatief onderzoek is de controleerbaarheid van de bevindingen van groot belang (De Vries, 2000). Het feit dat in dit onderzoek aangehaakt wordt bij het constructivistisch onderzoeksparadigma heeft een aantal belangrijke implicaties voor de waarborging van de kwaliteit van het onderzoek. De Vries (2000) wijst erop dat men zich ervan bewust dient te zijn, dat uitgaande van een constructivistische wetenschapsopvatting niet alleen de onderzochte sociale werkelijkheid een optelsom is van subjectieve werkelijkheidsdefinities, maar dat ook de waarneming van de onderzoeker een gekleurde is. De onderzoeker, zo zegt De Vries, interpreteert interpretaties

Omdat het verschil tussen het positivistisch paradigma en het constructivistisch paradigma erg groot is, is het onmogelijk om de positivistische kwaliteitscriteria toe te passen op constructivistisch onderzoek. Daarom hebben Guba en Lincoln (1985) de volgende criteria geformuleerd voor kwalitatief (constructivistisch) onderzoek, die zij de titel 'criteria of trustworthiness' meegaven:

Credibility

Credibility kan worden verkregen door de onderzoeksbevindingen te laten bevestigen door degene wie bestudeerd werd (Lincoln & Guba, 1985). Hypothetisch zou de credibility van dit onderzoek kunnen worden vergroot door een selectie te maken van belangrijke representanten in het vakgebied en te kijken of zij zich herkennen in het door mij geschetste beeld van de beleidswetenschapper of beleidsanalist. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek is hiervoor helaas geen mogelijkheid geweest.

Transferability

In constructivistisch onderzoek is veel aandacht voor de invloed van context op factoren. Een context is per definitie verschillend, omdat het een samenvoegsel is van vele, vaak niet te onderscheiden factoren. Uitgaande van deze constructivistische gedachte is het generaliseren van onderzoeksuitkomsten zinloos (Guba, 1990). De uitkomsten van dit onderzoek zijn dan ook contextgebonden en niet generaliseerbaar naar andere beleidsdomeinen. Guba en Lincoln: 'Transferability inferences cannot be made by an investigator who knows only the sending context' (1985:297). Wel kan de methode van onderzoek die in dit onderzoek centraal staat toegepast worden op ander discoursen. Daarin ligt dan ook de wetenschappelijke meerwaarde van dit onderzoek.

lagen aan wat men in die tijd 'sociale planning' noemde (Haarhuis en Leeuw, 2004).

Dependability

De dependability is de mate waarin het onderzoek repliceerbaar is. Dit is het inzichtelijk maken van het 'inquiry process'; de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Uitgaande van een constructivistische wetenschapsopvatting is het onmogelijk om reconstructies te bewijzen, wel kunnen zij aannemelijk worden gemaakt (de Vries, 2000). Omdat het bij constructivistisch onderzoek altijd gaat om interpretaties, is het zeer belangrijk dat deze voor de lezer duidelijk herkenbaar zijn. In deze studie zal dan ook getracht worden het gebrek aan meetkundige precisie te ondervangen door een gedetailleerde en navolgbare (hetgeen iets anders is dan 'waarheidsgetrouwe') reconstructie van het discours. Daar hoort bij dat de lezer een onderscheid kan maken tussen formuleringen (gedeeltes overgenomen tekst uit beleidsstukken) en interpretaties van de onderzoeker.

Confirmability

Indien uit wordt gegaan van een constructivistische wetenschapsopvatting, krijgt men onherroepelijk ook te maken met het probleem van de subjectiviteit van de onderzoeker. De onderzoeker redeneert immers ook vanuit zijn eigen wereldbeeld en heeft zijn eigen repertoire. De Vries wijst erop dat men zich er bewust van moet zijn dat niet alleen de onderzochte sociale werkelijkheid een optelsom is van subjectieve werkelijkheidsdefinities, maar dat ook de waarneming van de onderzoeker een gekleurde is (2000). Dat wordt ook wel het probleem van de dubbele hermeneutiek genoemd (de Vries, 2000). Het zich bewust zijn van het dubbel-hermeneutische karakter van sociale werkelijkheden kan zowel de kwalitatief als de kwantitatief ingestelde onderzoeker ervoor behoeden zijn waarneming te zien als de enige juiste. De onderzoeker moet zich er voortdurend van bewust zijn dat zijn onderzoek slechts één van de vele waarheden is en hiermee moet hij rekening houden gedurende het gehele onderzoek en in het bijzonder bij het trekken van conclusies.

3. De beleidswetenschappen: locus

De beleidswetenschap houdt zich bezig met de bestudering van beleid (locus van de discipline). Het doel van beleid is beleidsproblemen op te lossen dan wel te verminderen. Een beleidsprobleem is een sociaal probleem dat op de beleidsagenda terecht is gekomen. Alvorens verder te gaan worden deze drie belangrijke begrippen - sociale problemen, beleidsproblemen en beleid - en hun onderlinge verhouding beschreven. Daarna wordt bekeken of er een verschil is tussen de locus van het descriptieve en de locus van het prescriptieve domein.

Sociale problemen – beleidsproblemen – beleid

Volgens Nentjes en van der Hoek (1994) kan van een sociaal probleem worden gesproken indien persoonlijke problemen een algemeen karakter hebben én dit wordt ingezien door de samenleving. Peper (1998) vindt daarentegen dat een sociaal probleem pas als dusdanig gedefinieerd kan worden indien het probleem ook de mogelijkheid tot oplossing in zich draagt.¹⁵ Wanneer men spreekt over de mogelijkheid tot veranderen van deze sociale problemen, dan komt men al snel uit bij de term beleid. Hier zit echter nog een belangrijke stap tussen: sociale problemen moeten eerst op de beleidsagenda komen.

Dat een sociaal probleem als dusdanig erkend wordt door bepaalde actoren in de maatschappij houdt nog niet per definitie in dat er ook actief beleid wordt ingezet. Sommige problemen halen simpelweg de agenda van bestuurders niet. De definiëring van een sociaal probleem behoort toe aan een bepaalde actor. Joldersma noemt dit de probleemperceptie van een actor (1993). Simpel gezegd maken actoren problemen. Een probleemperceptie kan door meerdere actoren gedeeld worden, maar dit hoeft niet (Joldersma, 1993). Dit houdt tevens in dat om de definiëring soms gestreden dient te worden (Van de Graaf en Hoppe, 1996). Maatschappelijke problemen moeten met elkaar concurreren om aandacht (Joldersma, 1993). Dit bepaalt de plaats van het probleem op de agenda.

¹⁵ Hij sluit hiermee aan bij de volgende definiëring van Berting (in Peper, 1998, p.4): "Er is sprake van een maatschappelijk of sociaal probleem wanneer de leden van een samenleving of belangrijke groeperingen binnen de samenleving, bepaalde verschijnselen, die zij in veel gevallen sociaal van aard achten, als strijdig ervaren met de normen en waarden die zij aanhangen, belangrijk is dat zij de ongewenste verschijnselen in principe als veranderbaar door menselijk ingrijpen beschouwen, uiteraard in de door hen gewenste richting".

Van de Graaf en Hoppe (1996) maken een onderscheid in drie agenda's: de beleidsagenda, de politieke agenda en de publieke agenda.¹⁶ Wil er daadwerkelijk beleid tot stand komen dan moet een probleem terechtkomen op de beleidsagenda.¹⁷ Op het moment dat er voor een maatschappelijk probleem beleid wordt gecreëerd, ontstaat er een nieuwe fase in de ontwikkeling van het probleem (Joldersma, 1993).

Volgens Hoogerwerf (1998a) is beleid een antwoord op een probleem. Het is een poging het probleem op een bepaalde manier op te lossen, te verminderen of te voorkomen. Hoogerwerf geeft de volgende definitie van beleid: "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen" (1998a, p.23). Is beleid dan het toverwoord voor alle sociale problemen? Nee, volgens Peper (1998) niet. Sociale problemen worden volgens Peper nooit volledig opgelost, zij kunnen hoogstens tijdelijk van de agenda verdwijnen. Welk sociaal probleem is inmiddels immers volledig uitgebannen? Peper geeft aan dat het onoplosbare karakter van sociale problemen verklaard kan worden door de morele component. Het oplossen van sociale problemen is grotendeels afhankelijk van het bereiken van overeenstemming op het gebied van waarden en normen tussen groeperingen (Peper, 1998). Deze overeenstemming is zelden van een dusdanige aard, dat alle actoren volstrekt tevreden zijn. Daarnaast is elk sociaal probleem verweven met een oneindige reeks andere maatschappelijke processen.¹⁸ Dit bemoeilijkt het vinden van een oplossing die het probleem volledig uitbant.¹⁹

De beleidswetenschappen: locus

De beleidswetenschap houdt zich dus bezig met de drieslag sociale problemen – beleidsproblemen – beleid. Hoogerwerf, de vader van de Nederlandse beleidswetenschappen, definieert de discipline als volgt:

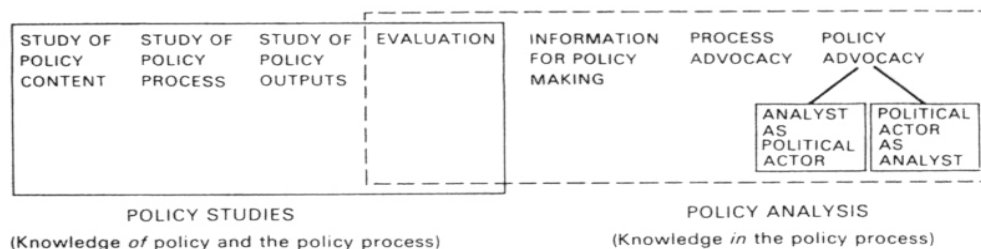
¹⁶ De beleidsagenda is de lijst van onderwerpen die niet alleen de aandacht van een beleidsactor hebben, maar waarvoor de actor ook daadwerkelijk bezig is maatregelen voor te bereiden of in te voeren. De politieke agenda bevat die onderwerpen die de aandacht van politici en bestuurders hebben. Op de publieke agenda staan onderwerpen waarvan (delen van) de publieke opinie van oordeel zijn dat ze de aandacht van politici en bestuurders behoren te krijgen (van de Graaf en Hoppe, 1996).

¹⁷ Behoort een bepaalde probleemperceptie eenmaal toe aan actoren die ook de macht hebben de beleidsagenda te bepalen, dan zal het probleem leiden tot het denken over en eventueel inzetten van beleid. Het overgangsproces tussen sociale problemen en beleidsproblemen wordt beschreven en verklaard in zogenaamde agendavormingstheorieën. Modellen in deze traditie zijn bijvoorbeeld het fasenmodel (Simon), het barrièremodel (Bachrach en Baratz), het stromenmodel (Kingdon) en het rondemodel (Teisman). Deze modellen proberen ieder op hun eigen manier te verklaren waarom bepaalde problemen wel aandacht krijgen van bestuurders en andere niet.

¹⁸ Zo hangt bijvoorbeeld werkeloosheid samen met de vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de hoogte van het minimumloon, de mondiale economische schommelingen, de scholingsgraad van de bevolking, de sociale voorzieningen, etc (Peper, 1998).

¹⁹ Gaan we terug naar de definitie van Berting die de maakbaarheid van een probleem als belangrijk kenmerk ziet, dan moeten wij dit beeld dus enigszins nuanceren. De oplosbaarheid van sociale problemen is vooral een utopisch kenmerk. Wel is het inderdaad zo dat indien sociale problemen überhaupt niet als beïnvloedbaar worden gezien, zij niet snel de beleidsagenda zullen bereiken. Het probleem is dan immers niet op te lossen door het inzetten van beleid. De toevoeging van Berting maakt dus duidelijk dat indien sociale problemen op de beleidsagenda belanden, er op zijn minst het geloof moet zijn dat zij (tot op zekere hoogte) maakbaar zijn.

“de beleidswetenschap houdt zich bezig met de studie van de inhoud, processen en effecten van beleid in hun politieke en maatschappelijke omgeving” (Hoogerwerf en Herweijer, 2003, p. 18). In de inleiding zagen we reeds dat Lasswell een onderscheid maakt tussen ‘*kennis voor beleid*’ en ‘*kennis van beleid*’ (Lasswell, 1970). Maar is er ook nog een verschil in de locus van het descriptieve en prescriptie domein?



Figuur 3: Beleidswetenschappen en beleidsanalyse

Bron: B.W. Hogwood en L.A. Gunn (1984). Policy analysis for the real world. P.29.

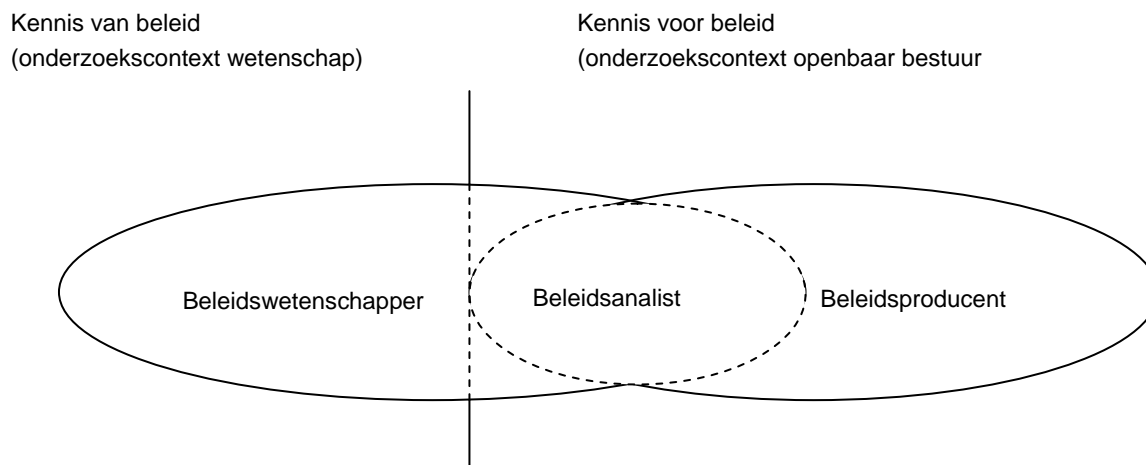
Het model van Hogwood en Gunn (1984) geeft de aandachtsgebieden van de beleidswetenschappen duidelijk grafisch weer. Kennis van beleid koppelen zij aan de term beleidswetenschappen en kennis voor beleid aan de term beleidsanalyse.²⁰ Ook komen in de figuur de drie door Hoogerwerf onderscheiden kennisgebieden terug; de analyse van beleidsinhoud, beleidsproces en beleidsuitkomst. Het overlappende evaluatiegedeelte in het midden van de figuur geeft aan dat zowel binnen de beleidswetenschap als binnen de beleidsanalyse evaluatie een belangrijke rol speelt. Beide onderdelen kunnen dus een prescriptief, normerend element bevatten. In dit onderzoek wordt de terminologie van Lasswell aangehouden. Zowel het descriptieve als het prescriptieve domein wordt dus tot de beleidswetenschappen gerekend.

Uit dit model van Hogwood en Gunn komt naar voren dat er niet zozeer een verschil is in locus tussen het descriptieve en het prescriptieve domein. De aandachtsgebieden aan de linkerzijde komen immers sterk overeen met de aandachtsgebieden aan de rechterzijde. Het verschil tussen beide domeinen is eerder het doel van de observatie ('study' versus 'advocacy'). De taak van de wetenschapper is daarmee in beide domeinen anders.

Om een onderscheid te maken tussen professionals in het prescriptieve en descriptieve domein, worden de termen beleidswetenschapper, beleidsanalist en beleidsproducent gebruikt. Met *beleidswetenschappers* worden wetenschappers bedoeld die zich in het kader van hun professionele identiteit

²⁰ Dit in tegenstelling tot Lasswell (1970) die beide gebieden tot de beleidswetenschappen rekent.

bezighouden met puur descriptief onderzoek van beleid (kennis van beleid). Met *beleidsanalisten* worden wetenschappers bedoeld die zich in het kader van beleidsadvisering bezighouden met het evalueren van beleid en adviseren van beleidsproducenten (kennis voor beleid). *Beleidsproducent* is iedereen die beleid creëert. Uiteraard is dit slechts een analytisch onderscheid. In de praktijk zullen deze verschillende rollen (zie Broekkamp en Van Hout-Wolters, 2006) vaak door eenzelfde persoon binnen eenzelfde professionele identiteit worden vervuld²¹. Het is dan ook met name de onderzoekscontext die tussen de twee domeinen varieert. De onderzoekscontext van beleidsanalisten en beleidsproducenten is het openbaar bestuur. Beleidswetenschappers begeven zich daarentegen in het wetenschappelijke arena. De omgeving waaraan zij zich moeten verantwoorden verschilt dus.



Figuur 4: professionele identiteiten binnen de beleidswetenschappen

De verschillende eisen die in deze onderzoekscontexten worden gesteld worden in de onderstaande figuur weergegeven. Hieruit blijkt dat beleidsproducenten vooral gericht zijn op beslissingen, waarbij de praktijknormen richtinggevend zijn. Beleidsanalisten bevinden zich op de grens tussen wetenschap en praktijk en richten zich op kennis voor beslissingen. Daardoor worden zij geacht zowel aan wetenschappelijke normen

²¹ Waar een hoogleraar beleidswetenschappen de professionele identiteit beleidswetenschapper heeft, neemt hij bij het gevraagd adviseren over bijvoorbeeld de Betuwelijn, de rol van beleidsanalist aan. Anderzijds kan iemand die zich op een beleidsdepartement van de Tweede Kamer hoofdzakelijk bezighoudt met het maken van beleid, en dus de professionele identiteit heeft van beleidsproducent, zich ook sporadisch bezighouden met het ontwikkelen van theorieën over het proces van beleidsvorming (beleidswetenschapper).

als aan die van de praktijk te voldoen. Omdat beleidswetenschappers fundamenteel wetenschappelijk onderzoek verrichten zijn slechts de wetenschappelijke normen richtinggevend. Kennis om de kennis staat hierbij centraal.

Fundamenteel wetenschappelijk onderzoek	Praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek	Niet-wetenschappelijk praktijkonderzoek
Gericht op kennis (om de kennis)	Gericht op kennis voor beslissingen	Gericht op beslissingen
Wetenschappelijke normen richtinggevend	Praktijknormen en wetenschappelijke normen richtinggevend	Praktijknormen richtinggevend
Generaliserend	Generaliserend binnen en vanuit een individueel kader	Individualiserend

Figuur 5: kenmerken van drie onderzoekstypen

Bron: Van Dijk, De Goede, 't Hart en Teunissen (1991) in 't Hart, Van Dijk, De Goede, Jansen en Teunissen (1998) Onderzoeksmethoden (p.126).

De loci: een reflectie

Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoekscontext van het descriptieve domein de wetenschap betreft en van het prescriptieve domein de praktijk (het openbaar bestuur). Het verantwoordingssterrein varieert dus met de rol die de wetenschapper op zich neemt. De loci van de beide domeinen wijkt daarentegen niet af. De drieslag sociale problemen – beleidsproblemen – beleid staat in beide domeinen centraal. Een belangrijk criterium voor een sociaal probleem om op de beleidsagenda te belanden bleek de mate van oplosbaarheid te zijn. De visie op welke sociale problemen maakbaar zijn, lijkt sterk samen te hangen met de komst van de Moderne Tijd.

4. Assumptie: De Postmoderne Tijd

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de assumptie dat de maatschappij postmoderniseert en dat we ons als gevolg daarvan op dit moment bevinden in de Postmoderne Tijd. Deze postmoderniteit is het gevolg van veranderende waardeoriëntaties van individuen. Deze assumptie wordt hieronder nader toegelicht.

Postmoderniteit: een historische positie

Iedere samenleving verandert continu, bedoeld of onbedoeld (Macdonis en Plummer, 1998, p.687). Wanneer men het heeft over 'de Moderne Tijd', dan wordt de samenlevingsvorm bedoeld die het resultaat is van een overgang van een traditionele samenleving naar een industriële.²² Deze overgang is het gevolg van een sterk met elkaar verweven kluwen transformatieprocessen. Naast het proces van industrialisatie, duidt het ook op "toenemende urbanisatie, op het terreinverlies van religie en magie, op de verdergaande rationalisering van ons denken en handelen, op groeiende democratisering en afnemende sociale verschillen, op voortschrijdende individualisering en nog op tal van andere economische, sociale, politieke en culturele veranderingen" (Van der Loo en Van Reijen, 1997, p.15). Modernisering staat volgens Mommaas (1993) in alle gevallen voor een ontwikkelingsproces waarbij subsystemen zich in toenemende mate hebben verzelfstandigd via differentiatie en integratie. Weber noemt dit proces, de 'Entzauberung der Welt' (Weber, 1985). Daarmee legt hij de nadruk op de vergaande consequenties van het voortgaande proces van secularisatie. Rationaliteit neemt de legitimerende plaats in van religie, aldus Weber. Wetenschappelijke feiten gaan in de moderne samenleving de basis vormen voor macht en legitimiteit. In de moderne samenleving hebben deze transformatieprocessen zich gestabiliseerd tot een nieuw karakter: de moderniteit.

In dit veranderingsproces is nu volgens sommigen sociologen en andere sociaal wetenschappers een kentering waar te nemen. De centrale gedachte is dat de moderniteit als belofte van 'a life free from want' heeft gefaald (Macdonis en Plummer, 1998). "The twentieth century was unsuccessful in eradicating social problems like poverty or even ensuring financial security for many people. The bright light of 'progress' is fading" (idem, p. 683). Ook is er een verandering waar te nemen van sociale instituties, neemt het culturele debat toe en wordt het idee losgelaten dat de wetenschap alle antwoorden in pacht heeft (idem.). Deze veranderingen luiden een overgang in van de moderne maatschappij naar een postmoderne. Frissen geeft de

²² Zie ook Tönnies (1970), die spreekt over een overgang van 'Gemeinschaft' naar 'Gesellschaft' en Durkheim (1973) die het proces beschrijft als een overgang van mechanische naar organische solidariteit.

volgende omschrijving: “Postmoderniteit als tijdperk kan worden gekenschetst als postindustrieel, post-Fordistisch, met een specifieke culturele logica, waarin het beeld overheerst, met het verdwijnen van de nationale staat als primaire politieke eenheid, met ICT als dominante productiekracht” (Frissen, 1996, p.209-210). Waar in de moderne wereld de industriële revolutie de drijvende kracht was, is dat in de postmoderne maatschappij de informatie revolutie (Macdonis en Plummer, 1998). Indien een samenleving deze kenmerken vertoont, kan worden gesproken van een overgang van moderniteit naar postmoderniteit en bevindt men zich in een nieuwe historische periode.

Peper (1998) analyseert deze overgang vanuit de genese van het idee van sociale problemen. Binnen de Moderne Tijd worden sociale problemen volgens Peper beschouwd als oplosbare maatschappelijke verschijnselen, wat duidt op een proces van rationalisering van de leefwereld. De relatie tussen de mens en zijn natuurlijke omgeving wordt in de Moderne Tijd gerationaliseerd, dit is het vertoog van de beheersing. Daarnaast is volgens Peper het vertoog van bevrijding een centraal element in de Moderne Tijd. Dit is ‘de vrijheid die de mens verkrijgt door juist de mogelijkheid van beheersing van de natuur’ (Peper, 1998, p. 34). Dit leidt er wel toe dat mensen steeds meer afhankelijk worden van anderen. Het bevrijdings- en beheersingsvertoog hebben daardoor een logische onvereenigbaarheid in zich. Volgens Peper zijn sociale problemen in de moderne samenleving een uitdrukking van deze botsende vertogen. “Het willen beheersen van natuur en cultuur is een bepaald omlijnd idee, dat zich niet goed verhoudt tot het bevrijden van het subject dat nu juist geen bepaald of specifiek denken oplevert” (Peper, p.35).

Waar in de Moderne Tijd ons denken nog gevoed wordt door het ideaal van de vooruitgang, is met het postmodernisme een fase ingeluid van ‘delegitimering’ (Strikwerda, 2003). Wetenschap geldt binnen het postmodernisme niet meer als legitimatie. Of zoals Ankersmit het verwoordt: ‘Het modernisme is de vloed, het postmodernisme is de eb in het kennen’ (in Van Doorn, 2000, p.31).²³ Radicaler verwoord is ‘het noodlot’ in het postmodernisme terug van weggeweest (Berger, 2005). In de premoderne samenleving werd het noodlot gekend, in de moderniteit heeft men het noodlot geëlimineerd en in de Postmoderne Tijd vindt er een refatalisering van het leven plaats (idem.). Dit is in overeenstemming met de ideeën van Giddens (2001) en Beck (1996), die verkondigen dat angst voor noodlottige gebeurtenissen, zoals een ecologische ramp of een nucleaire oorlog, de drijvende kracht worden van de huidige samenleving.

²³ Ondanks dat het postmodernisme het gedachtegoed is van postliberalen is volgens Frissen (1996) het postmodernisme niet avant-gardistisch. Dit omdat de aanwezigheid van een avant-garde de mogelijkheid veronderstelt dat er sprake kan zijn van vooruitgang, verdieping en verbetering. En dit wordt door het postmodernisme als onmogelijk en onwenselijk gezien. Ofwel zoals Frissen het formuleert: het verschil tussen ‘high’ en ‘mass’ als het om cultuur gaat wordt verworpen (1996, p. 221).

De postmoderne mens: een waardeoriëntatie

Als oorzaak voor deze kentering wordt meestal gewezen op veranderende waardeoriëntaties.²⁴ In 1977 publiceerde de Amerikaanse socioloog Inglehart het boek “The Silent Revolution”, waarin hij verkondigt dat de materialisme/postmaterialisme dimensie²⁵ de nieuwe as van waardentegenstellingen is. Volgens Inglehart kenmerkt een postmodernistische maatschappij zich door een steeds grotere hoeveelheid individuen met een postmaterialistische waardeoriëntatie. Inglehart verwacht dat personen die geboren zijn in een periode van armoede, oorlog en onrust, de hoogste waarde toekennen aan economische en fysieke zekerheid en daardoor eerder een materialistische waardeoriëntatie zullen hebben. Als gevolg van de toename van de welvaart, zo luidt de essentie van Ingleharts theorie, is een nadruk op individuele vrijheid in steeds bredere kring verspreid geraakt.²⁶ Inglehart signaleert daardoor een steeds grotere groep individuen met een postmaterialistische waardeoriëntatie.

Een belangrijk gevolg van deze verschuiving is dat de waarden van individuen ook minder goed te voorspellen zijn. Waar basisbehoeften zoals financiële zekerheid en veiligheid nog vrij unaniem te kennen zijn, valt een postmaterialistische waarde zoals zelfontplooiing veel minder makkelijk te veralgemeniseren naar een maatschappij. Aan de hand van een analyse van een grootschalig onderzoek naar waarden (de ‘World Value Studies’) toetst Inglehart zijn theorie empirisch. In deze gegevens ziet Inglehart zijn theorie bevestigd. Ook andere wetenschappers²⁷, die grotendeels van hetzelfde waardenonderzoek uitgaan, komen tot soortgelijke conclusies. De idee dat de maatschappij postmoderniseert, is daarmee vrij algemeen aanvaard. Het resultaat is een plurale samenleving; een samenleving die niet meer verdeeld is in herkenbare en stabiele segmenten (Van Gunsteren, 1992). Dit heeft tot gevolg dat de kenbaarheid van de samenleving afneemt: onze kennis over welke factoren ons stabiel verdelen blijkt steeds vaker tekort te schieten.

²⁴ Met het modernisme en postmodernisme als waardeoriëntatie, wordt de gesteldheid van een individu in het leven van alledag bedoeld.

²⁵ Inglehart definieert materiële waarden als de behoefte aan economische en financiële zekerheid, maatschappelijke stabiliteit, persoonlijke veiligheid, orde en recht. Postmaterialistische waarden daarentegen “emphasize individual self-expression and achievement a more participant, less hierarchical society” (Inglehart, 1997, p. 179). Personen met een postmaterialistische oriëntatie hoeven niet perse minder waarde te hechten aan materiële zaken, maar zij zullen deze wel eerder als vanzelfsprekend beschouwen.

²⁶ De postmaterialisme index van Inglehart is gebaseerd op twee eenvoudige veronderstellingen (1997, p.33). De eerste is dat mensen vooral waarde hechten aan zaken die schaars zijn (de ‘schaarstehypothese’) en de tweede dat mensen met name tijdens hun jeugd tot hun waardeoriëntaties komen en dat deze gedurende de rest van hun leven relatief stabiel blijven (de ‘socialisatiehypothese’).

²⁷ Participerende wetenschappers in het ‘European Values Studies’ en ‘World Values Studies’ onderzoeksproject komen op basis van dit empirische materiaal bijna allen tot eenzelfde conclusie: er is sprake van een omwenteling naar de Postmoderne Tijd. Zie voor Nederlandse wetenschappers die deelnemen aan dit grootschalige en gerenommeerde project en tot soortgelijke conclusies komen bijvoorbeeld het werk van Arts en Halman (2004), of Ester, Halman en de Moor (1993).

De assumptie: een reflectie

Er zijn ook wetenschappers die de overgang van de Moderne Tijd naar de Postmoderne Tijd in twijfel trekken. Zo betwist Zijderveld (in Abma, 1996) het idee dat de postmoderniteit daadwerkelijk een radicaal nieuw tijdperk is dat een breuk inhoudt met het verleden. Het kan volgens hem namelijk ook een tussenstadium zijn of zelfs louter een continuering van de moderniteit. Crook e.a. (1992) zijn er daarentegen van overtuigd dat er sprake is van een nieuwe historische configuratie, omdat de huidige sociale veranderingen tegenovergestelde trekken vertonen ten opzichte van de modernisering.

Ook op de vraag of men daadwerkelijk kan spreken over de postmoderne mens, is niet eenduidig antwoord te geven. De theorie van Inglehart wordt regelmatig bekritiseerd. In de loop der tijd hebben diverse critici een meer of minder geslaagde poging gedaan aantoonbaar te maken dat zijn theorie empirisch onhoudbaar is. De grote vraag is namelijk wanneer er sprake is van een stabilisatie van nieuwe waardepatronen en wanneer men dus kan spreken over een postmoderne maatschappij. Wanneer hebben veranderingen in waardeoriëntaties een collectief en stabiel karakter? Scheidslijnen zijn op dit gebied altijd arbitrair.

Ondanks dat het hier dus processen betreft die zowel empirisch als theoretisch nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd, wordt in dit onderzoek toch uitgegaan van de assumptie dat er op zijn minst sprake is van een partiële postmodernisering, in de zin van minder eenduidig te kennen waardeoriëntaties van burgers.

5. Epistemologische uitgangspunten van het modernisme en postmodernisme

In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord: wat zijn de algemene theoretische aannamen en wetten en de technieken om deze toe te passen, die de leden die zich rekenen tot de modernistische en de postmodernistische gemeenschap als uitgangspunt nemen en zijn deze uitgangspunten incommensurabel? Hiertoe is een literatuurstudie verricht en onderstaand wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen.²⁸

Nadat de epistemologische uitgangspunten van beide onderzoekstradities zijn beschreven, zal gekeken worden wat het redeneren vanuit een modernistische en een postmodernistische positie specifiek inhoudt voor een bestuurder. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de vraag of beide onderzoekstradities te typeren zijn als paradigmata, op basis van het criterium (incommensurabiliteit) zoals Kuhn dat hanteert (tweede gedeelte eerste onderzoeksvraag).

De modernistische onderzoekstraditie

Het positivisme: focus op feiten

Chalmers (2003) dateert de totstandkoming van wat men tegenwoordig 'wetenschap' noemt, rond het begin van de zeventiende eeuw. Voor die tijd was kennis volgens Chalmers vooral gebaseerd op autoriteit, in het bijzonder de autoriteit van Aristoteles en de autoriteit van de Bijbel. Toen deze autoriteit in twijfel werd getrokken, door wetenschappelijke pioniers zoals Galilei, werd 'de nieuwe wetenschap' geboren (Chalmers, 2003). Dit verlichtingsdenken had tot doel de waarheid te zoeken door middel van reden en rationaliteit (Burr, 2003). Wetenschappelijke kennis moest afgeleid worden uit feiten, was het idee (Chalmers, 2003). Pas als de wetenschap zich zou richten op direct waarneembare feiten, kon men 'echte' wetenschap onderscheiden van

²⁸ Waar in het vorige hoofdstuk de nadruk lag op het postmodernisme als waardeoriëntatie, gaat het hier om de epistemologische positie van een persoon in zijn professionele status.

de metafysica²⁹ (Van Peperstraten, 1999). Het gegevene – het positum – werd als enige uitgangspunt van wetenschap erkend (idem).³⁰

In de eerste decennia van de 20^{ste} eeuw ontstaat het neopositivisme. Geïnspireerd op de denkbeelden van o.a. de taalfilosoof Wittgenstein, vormt zich in Wenen de zogeheten Wiener Kreis. Volgens deze groep van voornamelijk Joodse wetenschappers zou de taal die in 'echte' wetenschap gebruikt wordt, geënt moeten zijn op de logica en niets anders dan feiten moeten weergeven.³¹

Epistemologische uitgangspunten

De belangrijkste algemene theoretische aannamen die in de positivistische onderzoekstraditie als uitgangspunt worden genomen, kunnen als volgt worden samengevat (volgens van Peperstraten, 1999, p. 179 e.v.)³²

1. *De basis van wetenschappelijke kennis kan alleen bestaan uit waarneembare afzonderlijke feiten*
2. *In alle wetenschappen dient de natuurwetenschappelijke methode van kennisverwerving te worden gehanteerd*
3. *De wetenschap gaat waardeoordelen uit de weg, want deze vormen geen kennis*

Ten eerste moet kennis volgens positivisten gebaseerd zijn op zintuiglijke waarnemingen. Het positivisme beroept zich hiermee duidelijk op de geest van de Verlichting, die streeft naar een getrouwe weergave van de werkelijkheid en vertrouwt op de logica en het exacte denken (Van Peperstraten, 1999). Het principe van de logica - de deductie van uitspraken uit andere gegeven uitspraken - kan met het volgende voorbeeld eenvoudig worden geïllustreerd³³

²⁹ Onder metafysica scharen zij met name het (bij)geloof, de theologie en de speculatieve filosofie.

³⁰ De empiristen en de positivisten vormen twee scholen die deze 'gezonde kijk' op wetenschap in de praktijk hebben gebracht (Chalmers, 2003). Bekende voorbeelden hiervan zijn Locke (1632-1704), Hume (1711-1776) en later Comte (1798-1857) en Durkheim (1858-1917).

³¹ Zij begeven zich daarmee nadrukkelijk in de linguïstische hoek (Van Peperstraten, 1999) Deze aandacht voor taal is overigens niet verwonderlijk: in de 20^{ste} eeuw vindt binnen de filosofie de linguïstische wending plaats (De Jong, 1991; Delfgaauw en Van Peperstraten, 1993; Van Peperstraten, 1999).

³² Ondanks dat er, zoals beschreven, enkele verschillen bestaan tussen het positivisme en het neopositivisme zijn de assumpties waarop zij hun filosofie stoelen sterk vergelijkbaar. Ze zullen hier dan ook niet afzonderlijk besproken worden.

³³ Voorbeeld ontleend aan: Kruijer, 1986, p.15.

1. Alle mensen zijn sterfelijk
2. Socrates is een mens

3. Dus: Socrates is sterfelijk

Het belangrijkste kenmerk van een logische redenering is dat indien de premissen waar zijn (in het voorbeeld 1 en 2), dan de conclusie (in het voorbeeld 3) ook waar is.³⁴

Ten tweede streven positivisten naar een eenheidswetenschap: dit moet de methode zijn die ook in de natuurwetenschappen wordt toegepast, omdat deze in de 19^e en begin 20^{ste} eeuw grote successen boekte (Van Peperstraten, 1999).

Ten derde maken positivisten, in navolging van Hume, een duidelijk onderscheid tussen wetenschap enerzijds en morele of politieke oordelen anderzijds. Ofwel tussen 'Sein und Sollen', tussen 'is and ought' (Van Peperstraten, 1999). Enkel over het 'zijn' kan kennis worden verworven, over het 'behoren' niet. "[Hume] stated that from what is (or is not), nothing about what ought to be (or ought not to be) can logically be concluded" (Schurz, 1997, p.1). Omdat kennis over wat behoort niet kan worden waargenomen, zijn positivisten van mening dat de wetenschap maar beter waarde vrij kan zijn.

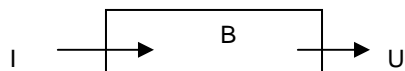
De denkfiguur van de machine

Binnen de meeste wetenschappen neemt het modernistische onderzoeksparadigma een dominante plaats in (Rosenau, 1992). Terpstra verkondigt in zijn boek 'Maakbaarheid en normativiteit' (1997) dat in de Moderne Tijd ons gehele denken en handelen doordrenkt is van de idee van maakbaarheid. In dit boek maakt hij een vertaalslag van de belangrijkste filosofische inzichten naar de praktijk van beleid en bestuur. In het onderstaande zal zijn gedachtegoed gebruikt worden om een inleiding te geven op de consequenties van een modernistische en postmodernistische uitgangspunt in de wereld van beleid.³⁵

³⁴ Voor een uitgebreidere inleiding in de logica zie bijvoorbeeld Smith (2003) 'An introduction to formal logic' of Shaw (1997) 'Logic and its limits'. Nederlandstalige inleidingen zijn o.a. 'Logisch redeneren' van Sergant (1986) en het 'handboek argumentatietheorie' van Van Eemeren, Grootendorst, Snoek Henkemans en Blair (1997). Ook hoofdstuk 5 van Chalmers (2003) biedt een zeer beknopte, maar erg toegankelijke, bespreking van het logisch redeneren.

³⁵ Onderstaande tekst is gebaseerd op het in 1997 uitgebrachte boek 'Maakbaarheid en normativiteit: inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid. Nijmegen: Sun. Voor een meer uitgebreide beschrijving van dit idee van Terpstra verwijs ik door naar Deel II van dit boek, pagina 163 tot 255. De keuze hier het gedachtegoed van Terpstra te volgen, is ingegeven door het feit dat hij ondanks het hoge abstractieniveau dat onherroepelijk met wetenschapsfilosofische teksten gepaard gaat, hij er toch bijzonder goed in slaagt de consequenties van deze filosofische grondslagen voor de beleidspraktijk helder en eenvoudig te verwoorden.

Volgens Terpstra behoort de figuur van de machine tot de belangrijkste beelden van de wereld waarin wij nu leven. De vooronderstelling van dit idee is dat de wereld geobjectiveerd kan worden in dingen met eigenschappen.³⁶ Door alle dingen te bekijken vanuit het licht van hun werking en daarmee vanuit het nut dat ze voor ons (kunnen) hebben wordt de wereld beschouwd als een machine (Terpstra, 1997). Een IBU-systeem is een voorstelling van een machine in zijn meest elementaire vorm. Er is sprake van een bepaalde Invoer in de machine, een Bewerking en een Uitvoer (IBU). Simpelweg heeft een machine dus de volgende structuur:



Figuur 6: De denkfiguur van de machine.

Bron: M. Terpstra (1997). *Maakbaarheid en normativiteit: inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid*. p.184

Terpstra, zich baserend op basisbeginselen van de cybernetica³⁷, wijst vervolgens op het onderscheid tussen triviale machines en niet-triviale machines. Van een triviale machine is sprake wanneer de uitvoer van de machine voorspelbaar is.³⁸ Alle andere machines zijn minder of niet-triviaal. In de dominante wetenschapsfilosofie van de Moderne Tijd, wordt ervan uitgegaan dat alles in de natuur bestaat uit triviale IBU's. Onze kennis van deze machines is echter nog niet volledig. Onderzoekers zullen daarom trachten de wetmatigheden van de natuur zo goed mogelijk te leren kennen: te herleiden tot triviale IBU's.³⁹ Indien wij immers de triviale IBU's van een proces weten te doorgronden, dan stelt dit ons in staat processen te voorspellen én te manipuleren.

³⁶ De basisformule van waaruit geredeneerd wordt is de volgende: $F(x)$. Het ding (x) heeft eigenschap (F).

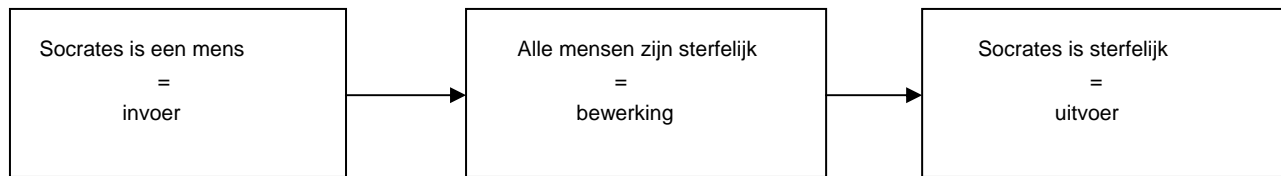
³⁷ Voor meer informatie over de herkomst van deze basisbeginselen van de cybernetica en het onderscheid tussen triviale en niet-triviale zie Von Foerster (1991) en Gage (2006).

³⁸ De logische structuur van de volmaakte triviale machine voldoet volgens Terpstra aan de volgende vier vereisten: het systeem is als geheel bepaalbaar, en daarnaast zijn zowel de invoer, als de bewerking en de uitvoer, beschrijfbaar en maakbaar. Een machine is daarom pas volmaakt als de bewerking tenminste door één persoon beschreven en ingesteld kan worden (oftewel: geen blackbox meer is). De meest triviale machine is volgens Terpstra het perpetuum mobile, een apparaat dat wanneer het eenmaal in beweging is gezet voor eeuwig in dezelfde beweging blijft volharden.

³⁹ Het volgende voorbeeld kan dit verduidelijken. Theoretisch is het mogelijk dat een bepaalde IBU met invoer P in willekeurige volgorde negen keer een Q oplevert en één keer een R . Wat kunnen we nu zeggen over deze machine? Ten eerste dat hij niet triviaal is. We weten immers nog niet wanneer de invoer P leidt tot Q en wanneer tot R . Wel kunnen we stellen dat de kans op uitvoer Q waarschijnlijker is: de kans is 90 %. Een wetenschapper zal meestal proberen een verklaring te vinden voor de waarneming dat invoer P de ene keer leidt tot uitvoer Q en de andere keer tot R . De onderzoeker zal met andere woorden trachten de niet-triviale machine tot één of meerdere triviale machines te herleiden. Hij wil de factoren opstoren die bepalen wanneer P tot Q leidt en wanneer P tot R . Dit kan hij doen door de factoren waarvan hij verwacht dat zij het verschil in uitvoer produceren te isoleren. Het scheiden van de oorspronkelijke IBU in de beide triviale IBU's gebeurt in een experimentele setting. Dit is dus enkel mogelijk indien de factoren die voor het verschil in uitvoer zorgen beiden kunnen worden gemanipuleerd, zij moeten dus zelf ook maakbaar zijn.

De bestuurder van de machine der maatschappij

Terpstra's stelling is dat ook de bestuurder in de Moderne Tijd zijn handelen en de wereld waarin dit handelen plaatsvindt, representeert als een machine. Dit noemt hij de objectivistische benadering van beleid: de wereld wordt door de bestuurder als een object gerepresenteerd. De bestuurder maakt de maatschappij tot object door zichzelf buiten en tegenover de maatschappij te plaatsen. Hierbij gaat hij uit van causale relaties in de werkelijkheid: de causale relatie (oorzaak → gevolg) valt voor de bestuurder samen met de finale relatie (middel → doel). Hier komen wetenschap en beleid samen (Oorzaak / middel → gevolg / doel). Effectief beleid wordt in de denkfiguur van de machine gedefinieerd als het proces waarin een bepaald middel (de oorzaak) leidt tot het beoogde doel (het gevolg). Volgens Terpstra vormt dit schema, waarin een gelijkschakeling van doelgericht handelen en kennis van causale verbanden te zien is, het hart van de moderne rationaliteit. Kijken we naar het eerder gebruikte voorbeeld van Socrates, dan kan dit naar mijn idee als volgt in de figuur van de machine worden ingepast:



Figuur 7: De denkfiguur van de machine toegepast op het principe van de logica.

Bij nadere beschouwing blijkt dus dat de werking van de machine sterk verband houdt met het principe van de logica.

Kritiek op de modernistische onderzoekstraditie

Uit het bovenstaande blijkt dat zowel de (neo)positivist binnen de filosofie als de bestuurder die redeneert vanuit de denkfiguur van de machine, een stellig beroep doen op de logica. Chalmers (2003) beschrijft een aantal problemen die zich voordoen indien de logica als basis dient voor de wetenschap (en dus ook voor beleid). Deze problemen brengen tevens de grenzen aan het licht van het zo aantrekkelijk lijkend logisch positivisme. Chalmers start zijn betoog met de stellige uitspraak dat het logisch positivisme niet

verward moet worden met logisch redeneren. Het logisch positivisme beroept zich namelijk ook op inductieve redeneringen: redeneringen die de basis vormen voor de inhoud van de premissen. Het inductieprincipe luidt als volgt:

“Indien een groot aantal A's is waargenomen onder een grote verscheidenheid aan condities, en indien alle waargenomen A's zonder uitzondering de eigenschap B bezitten, dan hebben alle A's de eigenschap B” (Chalmers, 2003, p. 69).

Het gaat dus over waarnemingen die gegeneraliseerd worden. Chalmers wijst op het heikele feit dat de vraag of de premissen waar zijn, niet kan worden beantwoord door een beroep te doen op de logica⁴⁰ (Chalmers, 2003). “Logica kan alleen aan het licht brengen wat volgt uit, of in zekere al ligt besloten in, de uitspraken waarover we al beschikken” (Chalmers, 2003, p. 65). Wat Chalmers eigenlijk wil zeggen is dus dat de naam logisch positivisme de indruk wekt dat deze wetenschap zich enkel beroept op het logisch redeneren, het deductivisme.⁴¹ Dit is allerm minst waar volgens Chalmers: het logisch positivisme wil ook wel degelijk door onderzoek invulling geven aan de premissen. Op inductieve wijze generaliseren zij waarnemingen tot algemene uitspraken.

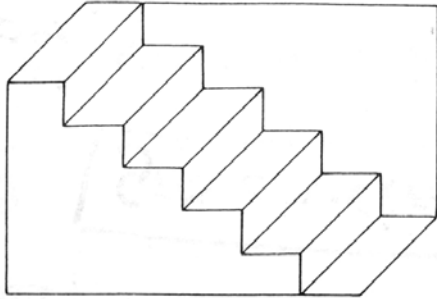
Indien men aanneemt dat het positivisme zich ook beroept op inductieve kennisvergaring, brengt dit nieuwe problemen met zich mee (Chalmers, 2003). De moeilijkheid zit ten eerste in het *aantal waarnemingen*. De rechtvaardiging van een ‘betrouwbare’ inductie zal altijd uitgedrukt moeten worden in een getal. En een getal dat hiervoor gekozen wordt is per definitie arbitrair.

Daarnaast doet zich een probleem voor rond de *condities van waarneming*. Hoe moeten de feiten worden verzameld? Het positivisme stelt dat wetenschap waarde vrij moet zijn en daarom moet de observator zich enkel beroepen op zijn zintuigen (Chalmers, 2003). Dat dit geen onproblematische uitspraak is, illustreert Chalmers met het volgende eenvoudige plaatje⁴²:

⁴⁰ Chalmers refereert hier aan David Hume, die als aanhanger van het inductivisme, toch dit probleem erkende.

⁴¹ Het onderscheid tussen logisch redeneren en generaliseren, ofwel deductie en inductie, wordt helder verwoord door Smith: “We can evaluate a piece of reasoning in two distinct ways. We can ask whether the premises are actually true. And we can ask whether the truth of the premises actually supports the truth of the conclusion. Logic is concerned with the second dimension of evaluation: i.e. the province of logic is the question whether a given argument internally hangs together, whether its inferential moves are cogent ones” (Smith, 2003). Waar het bij deductie dus gaat om validiteit, gaat het bij inductie over waarheid (Shaw, 1997). “It [logica] deals with what follows from what, rather than with what happens to be true and what false” (Shaw, 1997, p.24).

⁴² Een ander klassiek voorbeeld van dit principe is de ‘eend-konijn figuur’, wat de zogenaamde ‘gestaltswitch’ illustreert. Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze en soortgelijke figuren het boek ‘Perception and Discovery’ van Hanson en Humphreys (1969).



Figuur 8: plaatje trap

Bron: Chalmers, (2003). Wat heet wetenschap? p.28.

De meeste mensen zullen in deze figuur een trap herkennen waarvan de bovenzijde van de treden zichtbaar zijn. Sommigen zullen hier echter óók, of enkel, een trap in zien waarvan we tegen de onderzijde van de treden aankijken. Als men langdurig naar deze figuur kijkt zullen deze beelden zich afwisselen. Toch verandert de figuur zelf niet. Wat we zien is dus niet enkel afhankelijk van het beeld op ons netvlies. Wanneer deze figuur wordt voorgelegd aan een Afrikaanse stam, voor wie het niet gewoon is driedimensionale voorwerpen af te beelden met tweedimensionale tekeningen, zal niemand hierin een trap herkennen. Ook hieruit blijkt dat niet iedereen 'hetzelfde ziet' (Chalmers, 2003). Wat Chalmers met deze figuur duidelijk wil maken, is dat wat waarnemers zien niet alleen wordt bepaald door de beelden op hun netvlies, maar ook afhankelijk is van hun ervaring, kennis en verwachtingen. Volgens Chalmers is het voor een wetenschapper onmogelijk om op een onbevooroordeelde wijze gebruik te maken van de zintuigen.

Het laatste probleem van het inductivisme vormen de *uitzonderingen*. Welke actie moet worden ondernomen indien zich één enkele uitzondering voordoet? Wat indien men 1000 zwarte raven waarneemt en 1 witte? Is de uitspraak dat alle raven zwart zijn dan niet meer houdbaar⁴³? Indien men het inductivisme strikt aanhoudt zou de uitspraak dat alle raven zwart zijn, bij het waarnemen van één witte raaf, niet meer houdbaar zijn.⁴⁴

⁴³ Het eerste probleem betreft de vraag bij welk aantal waarnemingen men aan mocht nemen dat iets *waar* is. Hier gaat het nu om de vraag wanneer men aan mag nemen dat iets *niet waar* is.

⁴⁴ De Wiener Kreis heeft in navolging van Wittgenstein dit punt echter versoepeld en spreekt over de 'graad van confirmatie' (ofwel de graad van waarschijnlijkheid). Een wetmatigheid kan daardoor een soort van krediet opbouwen. Indien (Weber, 2005) er zich een conflict voordoet tussen een waarneming en een universele wetmatigheid, dan bepaalt het opgebouwde krediet van de universele wetmatigheid in welke richting het conflict zal worden opgelost. Is het opgebouwde krediet relatief laag, dan zal de positivist beslissen de wetmatigheid als onhoudbaar te bestempelen. Indien het opgebouwde krediet wel hoog is, dan zal daarentegen de conflicterende waarneming genegeerd worden (Weber, 2005, p. 110).

Bovenstaande kritiek is zo fundamenteel van aard dat zij niet als temporeel kan worden afgedaan. Chalmers concludeert dan ook dat het logisch positivisme in het gunstigste geval sterke aanpassing behoeft, maar in het ongunstigste geval volkomen inadequaat is.⁴⁵

Grenzen aan de denkfiguur van de machine

Omdat de denkfiguur van de machine sterk samenhangt met het principe van de logica, wordt de bestuurder die vanuit deze denkfiguur werkt logischerwijs ook geconfronteerd met de bovengenoemde problemen die met het inductivisme gepaard gaan. Volgens Terpstra zijn er zowel praktische als principiële grenzen aan de denkfiguur van de machine en de technische verhouding tot de wereld die daarmee gepaard gaat. Bij praktische grenzen gaat het om grenzen in het vermogen van de mens om de wereld naar zijn hand te zetten. Bij principiële grenzen om de normatieve opvattingen volgens welke een dergelijke houding ongewenst is (Terpstra, 1997).

Praktische grenzen

Een machine is als maaksel altijd onvolmaakt, omdat aan het maken van machines praktische grenzen zijn gesteld (Terpstra, 1997). Zo is de bestuurder altijd in bepaalde mate begrensd doordat hij slechts een schakel vormt in de machinerie die al ontworpen en in werking is gezet. De juridische, bureaucratische en organisatorische context van de bestuurder bepalen mede de ruimte van de bestuurder om zelf te handelen. Daarnaast wordt de maakbaarheid begrensd, omdat er altijd wel iets mis is met de invoer, de werking, de bewerking van de invoer, de uitvoer of met meer dan één van genoemde punten. Zo is een maaksel volgens Terpstra altijd wel ergens open voor andere invoer dan die welke men kan manipuleren. Ook stelt Terpstra dat machines soms in staat zijn intern te veranderen.⁴⁶ Daarnaast kan een ontwerp van zichzelf onduidelijkheden of dubbelzinnigheden bevatten. Een besluit komt meestal tot stand in overleg, waardoor de machine eigenlijk al in ontwerp tegenstrijdigheden bevat.⁴⁷ Een laatste voorbeeld van een belangrijke grens die een bestuurder

⁴⁵ De wankel status van de uitgangspunten van het inductivisme is bij vele filosofen nadien niet onopgemerkt gebleven. Enkele filosofen die op deze problematiek verder zijn ingegaan, zijn Popper (1902-1994), Kuhn (geb. 1922) en Feyerabend (1924-1994).

⁴⁶ Een voorbeeld hiervan is de lerende organisatie. Een organisatie staat continue in wisselwerking met zijn omgeving, waarvan de effecten op de organisatie niet te voorspellen zijn. De organisatie kan daardoor anders gaan handelen, dan in ontwerp bedoeld.

⁴⁷ Een besluit dat door meerdere actoren tot stand komt, draagt namelijk de sporen van deze onenigheid. "De machine is eigenlijk al bij voorbaat stuk" (Terpstra, 1997, p.200).

altijd (soms in meer, soms in minder mate) zal ervaren, is de onvoorspelbaarheid van de uitvoer. Dit is het gevolg van het feit dat beleid niet wordt uitgevoerd in een experimentele setting.⁴⁸

Terpstra herformuleert bovengenoemde grenzen vervolgens in logische en epistemologische termen. In de denkfiguur van de machine wordt zoals eerder uiteengezet, verondersteld dat er een causale relatie bestaat tussen middel en doel. Dit valt echter amper te bewijzen. Het causale model is eigenlijk enkel geldig onder amendering van extra premissen. En een kritische beoordeling van de geldigheid van deze premissen blijkt echter in de praktijk een uiterst moeilijke, zo niet onmogelijke zaak.

Hiermee komen we op het punt van rationaliteit. Zoals gezegd kan men rationaliteit definiëren in causaal-finalistische termen. Maar hoe rationeel kan een bestuurder eigenlijk kiezen? Terpstra stelt dat de meest optimale situatie voor de bestuurder die van parametrische rationaliteit⁴⁹ is. Deze situatie sluit het beste aan bij de idee van maakbaarheid. Echter bepaalde factoren geven deze rationaliteit van de bestuurder een ander aanzien (Terpstra, 1997, p. 193 e.v.).

Ten eerste is er het probleem van de onvolledige informatie. In een constante omgeving kan een bestuurder moeite doen zijn informatie te vervolmaken. Echter de meeste omgevingen zijn niet constant en een bestuurder zal daardoor altijd een beslissing moeten maken op basis van onvolledige informatie.

De tweede factor is onzekerheid. Er zijn drie soorten onzekerheid: expliciete, manifeste en latente onzekerheid. Bij expliciete onzekerheid gaat het om onzekerheden waarbij we nauwkeurig weten wanneer hieraan een einde komt.⁵⁰ Manifeste onzekerheid ontstaat indien men door de grote hoeveelheid gegevens een verward beeld krijgt.⁵¹ Van latente onzekerheid is sprake indien de bestuurder 'blind is voor zijn eigen blindheid'.⁵²

Een derde factor is het risico dat genomen moet worden als gevolg van de onzekerheid over de gevolgen van bepaalde handelingen. Een bepaalde handelwijze kan voordeel opleveren, maar ook op een kleine of grote ramp uitlopen. Hiervan kan een inschatting worden gemaakt door bij elke alternatieve handelwijze aan te geven wat het gevolg zal zijn in het gunstigste en wat in het ongunstigste geval. Maar is vervolgens de handelwijze met het minst slechte voorspelde gevolg, of met het best voorspelde gevolg de meest rationele keuze? Daarnaast is men ook nog afhankelijk van beslissingen van andere actoren. Vaak zal

⁴⁸ Zodra de machine is gemaakt gaat deze een eigen leven leiden, waarmee de bestuurder rekening moet houden. In een poging dit proces te beheersen werken bestuurders vaak met pilots van hun beleid: het beleid wordt eerst in een kleinschalige context uitgetoetst. Daarmee wordt als het ware een experimentele setting gecreëerd, om te kijken hoe zijn machine zal gaan werken.

⁴⁹ Hiermee bedoelt hij dat de bestuurder de omgeving als een constante kan beschouwen.

⁵⁰ Een voorbeeld is de uitslag van een medisch rapport, waarop gewacht moet worden.

⁵¹ Tegenstrijdige of ontbrekende gegevens zorgen ervoor dat de bestuurder nog geen heldere stand van zaken heeft.

⁵² De bestuurder is zich met andere woorden niet bewust van zijn onzekerheid.

de bestuurder niet weten wat de ander zal kiezen. Hierin schuilt een belangrijk aspect van de onzekerheid. De keuze voor de beste rationele, handelwijze wordt hiermee verder gecompliceerd.⁵³

De bovengenoemde kritiek op de idee van maakbaarheid is praktisch van aard. Bovengenoemde grenzen pleiten voor een gradueel begrip van maakbaarheid: men weet dat geen enkele machine volmaakt is, maar men blijft uitgaan van de *wens* van een volmaakte machine (Terpstra, 1997). Dit graduele begrip brengt ons echter niet buiten de denkfiguur van de machine. Het laat ons slechts zien hoe ingewikkeld en gecompliceerd bepaalde machines zijn. Het benoemen van en denken over deze grenzen is nog steeds op te vatten als een perfectionering van de denkfiguur.

Principiële grenzen

Tegenover de praktische grenzen aan maakbaarheid kunnen de principiële grenzen van maakbaarheid worden benoemd (Terpstra, 1997). Deze grenzen betreffen een protest tegen de idee van maakbaarheid zelf en de technische houding die hiermee gepaard gaat. De denkfiguur van de machine ziet alles in zijn functionalistische verhouding en herleidt daarmee alles tot potentieel manipuleerbare zaken. De kritiek is dat dit niet moet gebeuren met zaken die voorheen als waardevol werden beschouwd. Met andere woorden: sommige terreinen van het leven moeten worden afgeschermd van de functionalistische reductie. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de discussie die gepaard gaat met de maakbaarheid van het kind. De wetenschap is tegenwoordig in staat om bepaalde wensen van ouders te verwezenlijken. Het krijgen van kinderen heeft echter een sterke religieuze, morele en emotionele betekenis en de manipulatie hiervan zet deze waarden onder druk. De discussie die met deze ontwikkelingen gepaard gaat leidt tot het stellen van de kritische vraag of wij een dusdanige wereld ook wel daadwerkelijk wensen (Terpstra, 1997). Willen wij wel dat het krijgen van kinderen verwordt tot een koele berekening? Zij die aangeven een dusdanige ontwikkeling negatief te waarderen, stellen een principieel bezwaar aan maakbaarheid. Dit is dus een grens van normatieve aard: men wil niet dat bijvoorbeeld een kind verwekt wordt langs kunstmatige weg.⁵⁴

⁵³ Het meest bekende voorbeeld hiervan is het zogenaamde 'Prisoner's Dilemma'. Met dit voorbeeld kan duidelijk worden dat beslissingen niet altijd volstrekt rationeel zijn, maar vaak ook strategisch. De speltheorie is een theoretische stroming die deze strategische rationaliteit verder onderzoekt en bestudeert.

⁵⁴ Terpstra onderscheidt drie geluiden van protest, die elk een ander domein van de aanspraken van de idee van maakbaarheid vrijwaren (Terpstra, 1997). Ten eerste is dit het protest in naam van de heilige. Deze kritiek valt te verklaren uit een angst voor het verdwijnen van elke respect voor wat dan ook. Men is bang dat door een verlies van respect voor het Andere (wat deze Andere ook mag zijn; een God, de Natuur, of bijvoorbeeld het menselijke lichaam), de wereld wordt ontheiligd. Ten tweede is er de kritiek vanuit de naam van de menselijkheid. Om dit uit te leggen gebruikt Terpstra het categorische imperatief van Kant: behandel een anders mens nooit alleen als middel, maar altijd ook als een doel. Daarmee wil Kant zeggen dat men de mens niet enkel tot gebruiksvoorwerp moet maken (middel). Een derde kritiek komt uit naam van de detrivialisering. Het stroomlijnen van het denken en handelen naar de in

De postmodernistische onderzoekstraditie

Het postmodernisme: focus op taal

Met de uitgesproken kritiek op het positivisme, is eigenlijk als vanzelf het postmodernisme geboren. Met het boek 'La condition postmoderne' (1979) betrok Lyotard (1924-1998) als eerste het postmodernisme op de wetenschap en de filosofie (Doorman en Pott, 2000).⁵⁵ Volgens Lyotard moeten de verlichte ideeën over vooruitgang, de waarheid en de buitenwereld, worden afgewezen omdat deze begrippen nergens toe hebben geleid en daarom beter plaats kunnen maken voor iets anders (Heartney, 2001).

Zoals eerder gezegd vindt gelijktijdig met de overgang naar de 20^{ste} eeuw de 'linguistic turn' plaats: taal komt in het centrum van de wijsgerige interesse te liggen (De Jong, 1991). In het modernistische paradigma werd taal gezien als een neutraal systeem van tekens om de wereld te beschrijven (Gergen, 2003). In de postmodernistische stroming verliest taal deze neutrale status en wordt het concept zelf geproblematiseerd. De betekenis van taal moet niet langer gezocht worden buiten de taal (objectivisme), maar in de taal zelf (Gergen, 2003; Delfgaauw en Van Peperstraten, 1993, De Jong, 1991).

In de afgelopen twintig jaar heeft deze postpositivistische zienswijze op taal aan terrein gewonnen en vorm gekregen in een aantal kritische theoretische benaderingen. Enkele voorbeelden hiervan zijn het deconstructivisme, het structuralisme, het poststructuralisme en het sociaal constructivisme (Burr, 2003, Heartney, 2001). Het sociaal constructivisme kan volgens Burr (2003) gezien worden als een theoretische oriëntatie die in meer of mindere mate al deze nieuwe benaderingen incorporeert.⁵⁶

Epistemologische uitgangspunten

De hieronder beschreven kenmerken kunnen volgens Burr gezien worden als 'things you would absolutely have to believe in order to be a social constructionist' (2003, p.2 e.v.).

besluitvormingsprocessen totstandgekomen eisen van bruikbaarheid en nut staan ter discussie. Dit gaat ten kosten van de ervaringswereld, zo is de gedachte (Terpstra, 1997).

⁵⁵ Voor die tijd werd de term al gebruikt in de literatuur en de kunsten om het alternatief voor het modernisme aan te duiden (Heartney, 2001, Doorman en Pott, 2000).

⁵⁶ Uiteraard geldt ook hier dat dit een vorm van labelen is, waarbij het risico bestaat dat men theorieën onder dezelfde noemer plaats terwijl er toch niet onbelangrijke verschillen zijn. Volgens Burr kunnen we wel spreken van bepaalde 'familiekenmerken' van de sociaalconstructionistische stromingen.

1. *Een kritisch standpunt ten opzichte van 'taken-for-granted knowledge'*
2. *Er is sprake van historische en culturele specificiteit*
3. *Kennis wordt ondersteund door sociale processen*
4. *Kennis en sociale actie gaan samen*

Ten eerste is het sociaal constructionisme kritisch ten opzichte van kennis die 'algemeen aanvaard' wordt. Het idee dat kennis gebaseerd is op objectieve, onbevooroordeelde waarnemingen van de wereld, zoals we dat gezien hebben bij de positivisten, wordt losgelaten. Het sociaal constructionisme is geïnteresseerd in de assumpties die ten grondslag liggen aan hoe de wereld 'schijnt te zijn' (Burr, 2003).

Ten tweede zien sociaal constructionisten kennis als een product van onze cultuur en historie. De manier waarop we de wereld begrijpen wordt bepaald door onze historische en culturele achtergrond. Daarom kan er ook geen gradatie worden aangegeven in de ontwikkeling van kennis, als zijnde dichter bij de waarheid, want de ene cultuur is niet beter dan de andere (Burr, 2003).⁵⁷

Een derde belangrijk uitgangspunt van het sociaal constructionisme is dat men ervan uitgaat dat kennis wordt gecreëerd door sociaal interactie.⁵⁸ Sociaal constructionisten leggen de nadruk op de processen, in tegenstelling tot traditionele wetenschappers, die vaak de nadruk leggen op structuren (Burr, 2003).

Ten vierde stelt het sociaal constructionisme dat kennis zich niet bij individuen bevindt, maar in de collectiviteit (Gergen, 2003). Omdat kennis en sociale interactie samengaan kan de waarheid veel verschillende constructies aannemen (Burr, 2003).⁵⁹

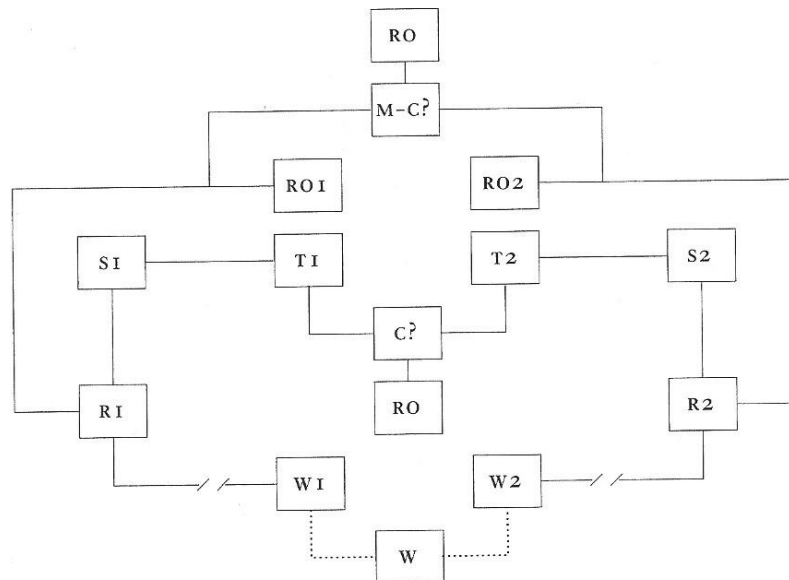
⁵⁷ Dit idee kwamen we eerder tegen bij Frissen, die ook geen onderscheid maakt tussen 'high' en 'mass' waar het cultuur betreft.

⁵⁸ Sociale interactie en vooral taal is van dusdanig groot belang voor sociaal-constructionisten, dat zij hun stroming ernaar vernoemd hebben.

⁵⁹ Burr geeft het volgende voorbeeld om de samenhang tussen kennis en sociale actie te verduidelijken: Vroeger zal men alcoholisme als een persoonlijke verantwoordelijkheid en daarom werden alcoholisten vaak opgesloten in de gevangenis. Tegenwoordig ziet men alcoholisme als een verslaving en vindt men dat hier als maatschappij ook een verantwoordelijkheid ligt. Alcoholisten worden daarom niet meer opgesloten, maar onder psychische behandeling genomen (Burr, 2003).

De denkfiguur van de communicatie

De denkfiguur van de communicatie (Terpstra, 1997) sluit aan bij deze nieuwe zienswijze op de status van taal, omdat de constructieve zijde van taal tot centraal uitgangspunt wordt genomen.⁶⁰ De denkfiguur van de communicatie vereist dat het bestaanrecht van de andere partij erkend en gerespecteerd wordt en dat de communicatie wordt opgesteld voor andere reacties dan die passen binnen ons doelgericht streven (Terpstra, 1997).



Figuur 9: De denkfiguur van de communicatie.

Bron: M. Terpstra (1997). *Maakbaarheid en normativiteit: inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid*. p.229.

⁶⁰ De denkfiguur van de communicatie benadrukt fallibilistisch-dialogische rationaliteit in plaats van instrumentele rationaliteit. Zie ook Habermas.

Als we uitgaan van het meeste eenvoudige model van communicatie dan zien wij twee sprekers (S1 en S2) die een dialoog met elkaar aangaan. Dit doen zij door het gebruik van taal. S1 zegt iets (uitvoer) en S2 ontvangt dit (invoer). T1 is de taaluiting van S1 en T2 die van S2. T1 en T2 kunnen van elkaar afwijken, omdat S1 bijvoorbeeld niet goed hoort wat S2 zegt of omdat de taaluiting voor S1 een andere betekenis heeft dan voor S2. Daar zien wij al een eerste grote probleem van de communicatie: T2 is altijd een interpretatie van T1. De C in het model staat voor communicatie. Deze komt enkel tot stand indien eenzelfde taaluiting voor spreker en toehoorder dezelfde betekenis heeft. De gemeenschappelijke basis van communicatie noemt Terpstra de rechtvaardigingsomgeving (RO). De R1 is de rechtvaardiging die de spreker aandraagt om zijn taaluiting te verantwoorden. De rechtvaardiging bestaat uit de wereld en het zelfbeeld van de spreker. Of de toehoorder de spreker goed begrijpt is in sterke mate afhankelijk van of hij dezelfde rechtvaardigingsomgeving (R2) hanteert als de spreker. Spreker en toehoorder moeten daarvoor een gelijke representatie hebben van de wereld (W). Uit de rechtvaardigingsomgeving komt een tweede belangrijk probleem naar voren. Bij het geven van argumenten voor beweringen stoelen wij onze argumenten op andere argumenten en zo verder. Dit leidt echter uiteindelijk tot een punt waarop de spreker zich moet beroepen op argumenten die geen verdere rechtvaardigingen toelaten. Dit worden de eerste beginselen of axioma's genoemd. Dit probleem in de rechtvaardigingsomgeving brengt ons tot de conclusie dat communicatie soms stuk kan lopen op de erkenning van een onoverbrugbaar verschil. Dit is dan ook de gedachte van de leer van het relativisme: er bestaan meerdere, onverenigbare rechtvaardigingsomgevingen naast elkaar. Het bestaan van een universele RO wordt door het relativisme uitgesloten (Terpstra, 1997).

De bestuurder en de polylogica van de communicatie

Wat zijn nu de gevolgen van de denkfiguur van de communicatie voor de praktijk van beleid en bestuur? Volgens Terpstra (1997) moet de bestuurder in de denkfiguur van de communicatie de monologica van het denken verlaten en deze vervullen voor dia- of polylogica.⁶¹ Bij de objectivistische benadering die gepaard gaat met de denkfiguur van de machine past het beste een monologische houding.⁶² In de denkfiguur van de communicatie staat daarentegen de dialoog voorop, wat elke objectivistische monoloog weer uitsluit.⁶³

⁶¹ De polyloog is een uitbreiding van de dialoog met meerdere deelnemers

⁶² Dit is een houding die iemand aanneemt indien hij zijn eigen verhaal voor de enige waarheid houdt.

⁶³ Zijn er meerdere actoren in een veld aanwezig, dan is volgens Duke (1974) multilogue nodig om het wederzijds begrip tussen de participanten in de communicatie te vergroten.

De denkfiguur van de communicatie heeft een belangrijk epistemologisch gevolg voor de bestuurder (Terpstra, 1997). In de denkfiguur van de communicatie wordt kennis de meer of minder goed onderbouwde bewering van iemand (Terpstra, 1997). Kennis wordt daardoor niet langer gezien als een gegeven, maar als een maaksel van bestuurders. Kennis wordt gezien als constructie en als sociaal feit. Wat betekent dit nu voor de praktijk van besturen? Volgens Terpstra veel: herleiden we de praktijk van het besturen tot communicatie alleen, dan kan er eigenlijk geen sprake meer zijn van bestuur (1996). De denkfiguur van de communicatie houdt in strikte zin in dat besturen samen zou vallen met een eeuwigdurend gesprek. Een besluit tot handelen maakt namelijk een einde aan de communicatie. Dit roept de vraag op of het überhaupt mogelijk is om te denken over beleid zonder terug te vallen op de idee van maakbaarheid. Want zoals Hoppe terecht opmerkt: "hoeveel ruimte moeten we geven aan debat en communicatie, terwijl we tegelijk weten dat het menselijk bewustzijn zwak en feilbaar is en de noodzaak tot handelen zich vroeg of laat onontkoombaar aandient?" (1998, p.27).

Praxis versus poësis

De oude Grieken maakten een onderscheid in twee soorten menselijke activiteit: poësis en praxis (Van Tongeren, 2003). Praxis kan aangeduid worden als het vrije handelen (verkeren). Poësis moet daarentegen als het dienstbare of instrumentele handelen worden gezien (maken). Bij praxis ligt het doel van het handelen in de handeling zelf, bijvoorbeeld door te genieten van de activiteit. Bij poësis is het doel van het handelen gelegen buiten de activiteit: de handeling is geen doel op zich (Van Tongeren, 2003). Kijken we naar de twee besproken denkfiguren, dan valt hier een soortgelijk onderscheid te maken (Terpstra, 1997). In de denkfiguur van de machine bleek het handelen te worden gezien als instrumenteel (maken). In de denkfiguur van de communicatie als doel op zichzelf (verkeren). De principiële grenzen die aan de figuur van de machine worden gesteld kunnen vooral gezien worden als een roep om herwaardering van verkeren boven (of op zijn minst gelijkwaardig aan) maken.

De onderzoekstradities: twee paradigmata?

In dit hoofdstuk werd een antwoord gezocht op de vraag wat de algemene theoretische aannamen en wetten zijn, die in de modernistische en de postmodernistische onderzoekstraditie als uitgangspunt worden genomen en of deze uitgangspunten incommensurabel zijn (eerste onderzoeksvraag). Eerst worden de belangrijkste aannames van beide onderzoekstradities nogmaals kort samengevat (eerste gedeelte eerste onderzoeksvraag). Daarna wordt bekeken of de onderzoekstradities als paradigmata mogen worden beschouwd (tweede gedeelte eerste onderzoeksvraag)

Het postmodernisme is ontstaan als reactie op het modernisme, dat probeerde op een zo rationeel mogelijke manier feiten te verzamelen over de werkelijkheid. De postmodernisten hebben vraagtekens gezet bij deze zogenaamde op de logica gebaseerde rationaliteit. Volgens hen is het onmogelijk om nieuwe kennis te vergaren op basis van louter deductieve, logische redeneringen. Om vooruitgang te boeken moet men ook gebruik maken van inductieve redeneringen. Een grondige bestudering van de grondbeginselen van het inductivisme laat echter zien dat interpretatie hierbij een niet te onderschatten rol speelt.

Indien we de epistemologie van het modernisme vergelijken met die van het postmodernisme dan kan worden geconcludeerd dat de opvatting over kennis en waarheid het belangrijkste verschil vormt tussen beide onderzoekstradities. Aan het modernisme ligt het geloof in vooruitgang ten grondslag: de idee dat wetenschap het mogelijk maakt om de wereld kenbaar en maakbaar te maken. De denkfiguur van de machine is hierbij dominant. Dit zoeken naar 'de waarheid' wordt door postmodernisten als uitgangspunt voor de wetenschap verworpen. Zij zijn er immers van overtuigd dat er meerdere waarheden naast elkaar kunnen bestaan en pleiten daarmee voor een wetenschappelijk relativisme. Modernisten geloven in de mogelijkheid van vooruitgang, postmodernisten verwerpen het idee dat er een gradatie kan worden aangebracht in het waarheidsgehalte van verhalen. Elk verhaal vormt zijn eigen waarheid, en er kunnen daarbij geen uitspraken worden gedaan over al dan niet 'dichter bij de waarheid'. Rechtvaardigingsomgevingen bepalen of een bewering voor wetenschappelijk gefundeerde kennis door kan gaan. Deze relativistische wetenschapspositie, die elke vorm van metafysica verwerpt, is een van de belangrijke kenmerken van het postmodernisme (Frissen, 1996).⁶⁴

⁶⁴ "Het postmodernisme is antimetafysisch omdat het niet gelooft in de mogelijkheid van laatste gronden, essenties, diepere criteria, fundamenteën. Er zijn slechts vocabulaires of taalspelen, die voor individuen en groepen betekenis hebben op grond van tradities, van gemeenschappelijke ervaringen. En hoewel een ieder of elke groep een specifiek 'eindvocabulaire' kan hebben dat rechtvaardigingen beidt voor uitspraken en praktijken, bestaat er geen metavocabulaire dat ons in staat stelt om over alle mogelijke vocabulaires zij het in objectieve, zij het in normatieve zin te oordelen (Rorty, 1992:22). De taal is immers contingent en dus ook het subject." (Frissen, 1996 p. 213-214)

Er kan daarom geconcludeerd dat het belangrijkste verschil tussen het modernisme en het postmodernisme hun kentheoretische opvatting over wetenschappelijke vooruitgang is. De idee dat alle kennis contingent is, het belangrijkste uitgangspunt van het postmodernisme 'pur sang', kan leiden tot wetenschappelijk relativisme. Dit relativisme wijkt fundamenteel af van de idee van wetenschappelijke vooruitgang zoals dat in het modernisme 'pur sang' als uitgangspunt wordt genomen. Het onderstaande schema vat bovengenoemde aannames samen:

Modernisme 'pur sang'	Postmodernisme 'pur sang'
Denkfiguur van de machine	Denkfiguur van de communicatie
De wereld is maakbaar	De wereld is beperkt maakbaar
De wereld is kenbaar	De wereld is beperkt kenbaar
Eén waarheid	Meerdere waarheden
Geloof in wetenschappelijke vooruitgang	Wetenschappelijk relativisme
Grote verhalen	Kleine verhalen
Taal als representatie	Taal als spel

Figuur 10: typering van het modernisme en postmodernisme 'pur sang'.

In het bovenstaande zijn de epistemologische uitgangspunten van de modernistische en postmodernistische onderzoekstraditie beschreven. Kan uit het bovenstaande nu geconcludeerd worden dat beide onderzoekstradities paradigmata zijn (tweede gedeelte van de eerste onderzoeksvraag)? Daarvoor moeten zij volgens Kuhn voldoen aan het criterium van incommensurabiliteit: zij moeten onderling onmeetbaar zijn. Incommensurabiliteit wijst op de afwezigheid van een meta-taal waarin wetenschappers elkaar kunnen verstaan.

In de conclusie van het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste verschillen tussen het modernisme en postmodernisme uitgebreid samengevat. Omdat het postmodernisme niet gelooft in de mogelijkheid van laatste gronden, van één universele rechtvaardigingsomgeving, rest haar niets dan wetenschappelijk relativisme. Deze aanname in het postmodernisme is dusdanig anders dan die in het modernisme dat een overgang van de ene naar de andere onderzoekstraditie een totaal andere kijk op het veld en zijn methoden vereist. Heeft deze 'gestaltswitch' eenmaal plaatsgevonden, dan is het volgens Kuhn niet mogelijk nog vanuit het oude paradigma te werken.

Level of Disagreement	Level of Resolution
Factual	Methodological
Methodological	Axiological
Axiological	None

Figuur 11: The simple Hierarchical Model of Rational Consensus Formation.

Bron: Laudan (1984). Science and values: the aims of science and their role in scientific debate. P. 27

Uit het bovenstaande hiërarchische model van Laudan (1984), blijkt dat indien er een conflict bestaat op het niveau van axioma's er geen oplossing bestaat. Dit komt overeen met de ideeën van Kuhn over incommensurabiliteit. De kentheoretische uitgangspunten van de modernistische en postmodernistische onderzoekstradities verschillen duidelijk op het niveau van axioma's. De conclusie kan dan ook niet anders luiden dan dat de modernistische en postmodernistische onderzoekstradities getypeerd kunnen worden als paradigma's. De wetenschapstheoretische gronden verschillen dusdanig fundamenteel van elkaar, dat niet anders geconcludeerd kan worden dan dat zij incommensurabel zijn. Deze onverenigbaarheid zou volgens Kuhn tot de aanname leiden dat binnen de beleidswetenschappen een onderscheid kan worden gemaakt tussen zogenaamd modernistische en postmodernistische onderzoekers. In de volgende hoofdstukken zal onderzocht worden in hoeverre dit beeld bevestigd wordt. Het onderstaande overzicht geeft de bevindingen van dit hoofdstuk weer. Dit schema kan gebruikt worden in de volgende hoofdstukken om het modernistische en postmodernistische paradigma te herkennen:

	Modernistische onderzoekstraditie	Postmodernistische onderzoekstraditie
Ontologie	De maatschappij is een object dat onafhankelijk van de waarnemer bestaat	Er zijn meerdere sociaal geconstrueerde waarheden over de maatschappij
Epistemologie	De wetenschapper/ bestuurder is in staat de maatschappij te objectiveren (Subject-Object dualisme)	Wetenschapper en bestuurder kunnen niet gescheiden worden van datgene dat ze willen kennen/besturen (Subject en Object kunnen niet gescheiden worden)
Methodologie	Toepassing van de denkfiguur van de machine: maakbaarheid is slechts praktisch begrensd	Toepassing van de denkfiguur van de communicatie: maakbaarheid is praktisch én principieel begrensd

Tabel 11: schema waarmee het modernistische en postmodernistische paradigma herkend kan worden.

6. Het descriptieve domein: Het ontwikkelingspatroon

In de komende vier hoofdstukken wordt onderzocht of en hoe het modernisme en postmodernisme zich in de twee te onderscheiden kennisdomeinen van de beleidswetenschappen – het descriptieve en het prescriptieve domein – manifesteren. Dit hoofdstuk beschrijft het ontwikkelingspatroon van het descriptieve domein: kennis van beleid. Er wordt gestart met een beschrijving van de historische ontwikkeling van dit domein binnen de Nederlandse context. Dit omdat de ontstaansgeschiedenis en de manier waarop het vak correleert met andere vakgebieden in grote mate de huidige ‘state of the art’ bepaalt. Dit hoofdstuk vormt de opmaat naar het volgende, waarin een concrete casus binnen het descriptieve domein geanalyseerd wordt. In dit hoofdstuk wordt het eerste gedeelte van de tweede onderzoeksvraag beantwoord: hoe valt het ontwikkelingspatroon van het descriptieve domein te beschrijven.

Nederland en kennis van beleid: ‘State of the Art’

‘De eeuw van het beleid’

Volgens Geul (2005) zijn we, na de ‘Eeuw van de Rede’, de ‘Eeuw van de Verlichting’ en de ‘Eeuw van de Industrialisatie’, terechtgekomen in wat hij noemt ‘de Eeuw van het Beleid’. Voor die tijd werd er ook gekeken naar bestuur en politiek⁶⁵, maar de systematische studie van publiek beleid is een typisch verschijnsel van de twintigste eeuw (Birkland, 2005). Rond 1900 (Geul, 2005) verschijnt beleid voor het eerst op het toneel in de meest grote en snelgroeiende steden van de Verenigde Staten, zoals New York en Chicago.⁶⁶ De snelle en massale industrialisatie, migratie/urbanisatie, armoede en het tekortschietend

⁶⁵ Belangrijke denkers uit de Klassieke Oudheid (Plato, Cicero), de Middeleeuwen (Augustinus, Thomas van Aquino), de Renaissance (Machiavelli, More) en De Verlichting (Montesquieu, Rousseau) hebben een grote bijdrage geleverd aan het beschouwen van bestuurlijke problemen (zie Nelissen, e.a., 2004). Ondanks dat deze werken sterk filosofisch en vaak ook utopisch van aard zijn, zijn de bestuurlijke dilemma’s die men erin beschouwt nog steeds actueel. Wel was er met name aandacht voor de constitutionele kant van politiek en bestuur (Geul, 2006).

⁶⁶ In dit onderzoek wordt het Nederlands discours onder de loep gelegd. De ontwikkeling van het vakgebied in Nederland kan echter niet los worden gezien van de ontwikkeling zoals zich die in omliggende landen en met name de Verenigde Staten voordoet. Vandaar dat in de ontstaansgeschiedenis ook kort zal worden beschreven hoe zich de beleidswetenschappen in de Verenigde Staten hebben ontwikkeld.

onderwijs, zorgen daar voor ongekeerde grootschalige problemen (Geul, 2005). De toenmalige president Wilson roept anno 1887, in een artikel dat door velen beschouwd wordt als het geboortekaartje van de beleidskunde, op om de traditionele manier van filosoferen en theoretiseren los te laten. Wilson stelt voor de aandacht te richten op de praktijk en systematisch te zoeken naar manieren om daarin met succes verbetering aan te brengen. Daarbij pleit hij voor een zelfstandige discipline die een aparte positie inneemt los van de politieke wetenschap (Geul, 2006, Nelissen, De Goede en Van Twist, 2004). De Amerikaanse politicoloog Harold Lasswell zet zich nadrukkelijk in om dit voor elkaar te krijgen, waarin hij zeer succesvol blijkt.

In Nederland laat de doorbraak van een sociaal-wetenschappelijke benadering van beleid en bestuur nog op zich wachten tot na de Tweede Wereldoorlog. Waar het in Amerika vooral Wilson en Lasswell zijn die het denken over het openbaar bestuur op de kaart zetten, nemen in Europa Weber en in Nederland Van Poelje deze taak waar (Nelissen, De Goede, Van Twist, 2004). Van Doorn (2000) vergelijkt de opkomst van de beleidswetenschappen in Nederland met het eb en vloed van de zee. Volgens Van Doorn was er tussen 1945 en 1975, als uitvloeisel van het maatschappelijk activisme, sprake van een 'gouden tijdperk'. Aan het verklaren van de wereld was genoeg gedaan, het kwam er nu op aan de maatschappij te veranderen.⁶⁷ In de loop van de jaren zeventig is het geloof in de maakbaarheid van de samenleving op een hoogtepunt⁶⁸ en daarmee neemt ook de vraag naar de totstandkoming en doeltreffendheid van beleid toe

De hoogleraren Hoogerwerf en Kuypers dragen bij aan het centraal stellen van beleid in onderwijsprogramma's en later ook aan de ontwikkeling van de beleidswetenschappen als zelfstandige wetenschappelijke discipline. Als gevolg hiervan neemt de omvang van de bestuurs- en beleidswetenschappen als discipline toe tot de eerste helft van de jaren negentig. Daarna treedt er echter een stabilisatie op. De invloed van grote ideologieën erodeert, omdat men tot de conclusie komt dat er grenzen zijn aan de ken- en maakbaarheid van de samenleving. Het gevolg is dat de aandacht voor de beleidswetenschappen ook langzaam 'wegebt' (Van Doorn, 2000). Waar de beleidswetenschappen zich als discipline heeft gevestigd, doet zij echter haar uiterste best deze bereikte status te behouden.

De beleidswetenschappen is in Nederland dus pas relatief laat tot bloei gekomen in vergelijking met Amerika. Daarna heeft het vakgebied zich echter op een dusdanig snel tempo ontwikkeld, dat nergens de omvang van de bestuurs- en beleidswetenschappen zo groot is als in Nederland en dat er hier relatief veel

⁶⁷ Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het ontstaan van de andragologie, de 'veranderingswetenschappen', die overigens in 15 jaar formeel werd opgericht en ook weer werd afgebroken (Van Doorn, 2000).

⁶⁸ Dat deze maakbaarheidprogramma's ook daadwerkelijk handen en voeten kregen, is volgens Van Doorn vooral te danken aan het naast elkaar bestaan van militante ideologieën en krachtige, gezaghebbende instituties. Ideologieën hadden een grote maatschappelijke stootkracht omdat zij richting gaven aan gewenste interventies van doorgaans één sociale groepering, zoals een klasse of een kerkelijke gemeenschap. Daarnaast waren er solide instituties die voldoende macht en gezag bezaten om het beleid met succes door te zetten (Van Doorn, 2000).

aandacht is voor het maken van beleid (Korsten, 2003 en Geul, 2004 in Geul, 2006). Verder is de nauwe band die beleidswetenschappers onderhouden met de praktijk van het openbaar bestuur opmerkelijk voor de Nederlandse context (Kickert, 2004). Deze is volgens Kickert uitgestegen boven het niveau van individuele lidmaatschappen van adviesraden, commissies en opdrachtonderzoeken.⁶⁹

Grote verscheidenheid aan perspectieven

De ontstaansgeschiedenis van de beleidswetenschappen laat zien dat het vak zich expliciet heeft ontwikkeld als interventiewetenschap, 'gebaseerd op de overtuiging dat alle menselijke en maatschappelijke vraagstukken konden worden geïnterpreteerd en opgelost' (Van Doorn, 2000, p.35). De genese van sociale problemen past bij dit denkbeeld: problemen werden steeds vaker geïnterpreteerd als maakbaar (Peper, 1997). Omdat deze problemen zo nijpend waren ging men direct praktisch aan de slag en werd minder aandacht besteed aan theorievorming (Van Doorn, 2000). Redenerend vanuit het specifieke maatschappelijke probleem werd gezocht naar de beste methode om dit probleem op te lossen. Hierbij werd gretig gebruik gemaakt van kennis uit aangrenzende disciplines.

Dit heeft, in de loop der tijd, geleid tot een grote verscheidenheid aan perspectieven en benaderingen binnen de beleidswetenschappen (Hemerijck, 2003; Hakvoort en Van der Meer, 2003; Mayer, van Daalen en Bots, 2002). Na het 'scientific management', de 'human relations movement', de kritische theorie van de Frankfurter Schule, de systeemtheorie, de opkomst van de beleidswetenschap, economische modellen van bestuur en politiek, en nog veel meer, zijn we nu volgens Nelissen en de Goede (2001) in de fase van de narratieve bestuurskunde, het postmodernisme en de argumentatieve wending in de beleidswetenschap aangekomen⁷⁰.

Verschillende auteurs hebben getracht de vele theorieën te groeperen tot enkele overkoepelende perspectieven (voor voorbeelden zie voetnoot).⁷¹ Al deze auteurs doen een poging om de variëteit in

⁶⁹ Waar Amerikanen politiek zien als een factor die goed beleid maken soms in de weg staat, hebben Europeanen, en Nederlanders in het bijzonder, een meer democratische traditie opgebouwd (Post en Smidt, 2005). Hier vraagt men eerst en vooral wat politiek wenselijk is en beschouwt men economische factoren vervolgens als mogelijke belemmeringen, aldus Post en Smidt.

⁷⁰ De mate van algemeenheid van deze benaderingen verschilt nogal; soms is er enkel sprake van een model, soms van een meer omvattende theorie, en soms kan men zelfs spreken van een echt denkkader (voor uitleg over het onderscheid tussen deze concepten zie Sabatier, 1999, p. 5-6).

⁷¹ Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de meeste inleidingen tot de beleidswetenschappen, zoals bijvoorbeeld in Abma en In 't veld (2001). In deze inleiding worden vijf beleidswetenschappelijke perspectieven onderscheiden: het rationalistisch perspectief, het netwerkperspectief, het institutioneel perspectief, het normatief perspectief en het sociaalconstructivistisch perspectief. Van Twist (1995) komt tot een vierdeling die hij (conform zijn eigen perspectief) labelt met vier verschillende metaforen: 'het schip', 'het spel', 'de bril' en 'de tekst'. Guba en Lincoln maken een onderscheid in vier generaties evaluatieonderzoek. De eerste generatie duiden zij aan met de

onderzoeksdiseins te reduceren tot enkele hanteerbare paradigma's. Opvallend is dat de meeste auteurs in hun categorisering duidelijk een progressief proces willen laten zien (waarin zij vanzelfsprekend het door henzelf gepraktiseerde paradigma als laatste en meest belovend presenteren). Bovens e.a. (2001) kijken hier wat dat betreft vanaf. Zij concluderen dat de historische ontwikkeling van theorieën tot nu toe vooral te typeren valt als verbreding. Zowel wat betreft onderwerpen als wat betreft theoretische oriëntaties (Bovens, e.a. 2001). Volgens hen is er dus niet zozeer sprake van afstoting van oude paradigma's, maar vooral van het naast elkaar bestaan ervan.⁷²

Over het algemeen kan gesteld worden dat er sprake is van een overgang, of verbreding in de woorden van Bovens (e.a. 2001), van een vrij rationalistisch perspectief naar een meer constructivistisch, interpretatief perspectief.⁷³ In de meest algemene term wordt deze transitie getypeerd als die van een modernistisch naar een postmodernistisch paradigma. Wat Bovens e.a. laten zien is echter een belangrijk gegeven binnen de beleidswetenschappen: er is vooral sprake van het naast elkaar bestaan van paradigma's.

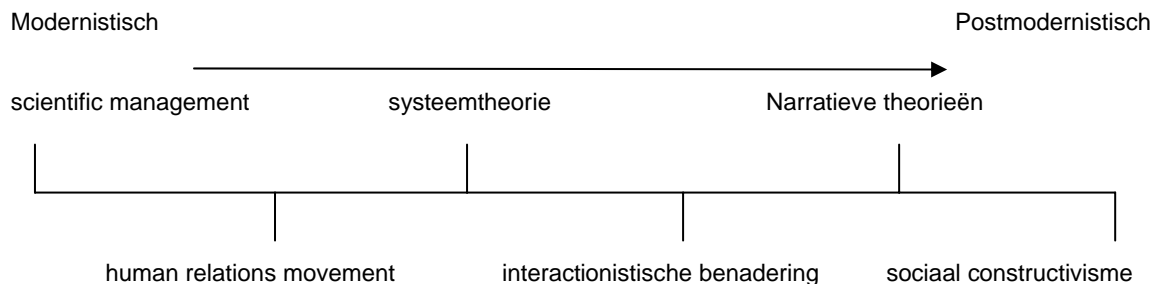
Alvorens verder te gaan is het noodzakelijk enkele kanttekeningen te plaatsen bij dit onderscheid tussen het modernisme en postmodernisme. Zowel het onderscheid tussen modernisme en postmodernisme enerzijds, als de generalisatie binnen deze twee clusters anderzijds, is ideaaltypisch van aard. Het is dus zeker niet zo dat alle benaderingen binnen de beleidswetenschappen de uitgangspunten van het paradigma waaraan zij toegekend worden volledig onderschrijven. Het is een vorm van labelen (Burr, 2003), waarbij altijd het risico bestaat dat een benadering zich niet volledig kan vinden in de eigenschappen die haar worden toegeschreven.⁷⁴ Postmoderne theorieën vormen geen monolithisch geheel (Abma, 1996). Beter is het daarom te spreken van een continuüm. Aan het ene eind van het spectrum staat het modernisme 'pur sang' en aan het andere eind het postmodernisme 'pur sang'. De meeste theorieën zullen zich echter ergens hier tussenin bevinden.

term 'meten', de tweede met 'beschrijven', de derde met 'beoordelen' en de vierde met 'onderhandelen' (Guba en Lincoln, 1989). König (1970) onderscheidt vier 'kennisperspectieven' om het openbaar bestuur te onderzoeken: het normatieve, het feitelijke, het mogelijke en het ideële.

⁷² Zij vergelijken deze ontwikkeling met het geologische proces van sedimentatie: het vormen van een landschap door de opeenstapeling van materiaal. Oudere lagen verdwijnen niet, maar worden steeds vernieuwd. Volgens Bovens e.a. zijn er grofweg vier bestuurskundige lagen te onderscheiden: de orthodoxe laag (vanaf 1880), de empirisch-analytische laag (vanaf 1945), de normatief-politieke laag (vanaf 1965) en de laag van het nieuw publiek management (vanaf 1990).

⁷³ Deze ontwikkeling is overigens niet specifiek voor de beleidswetenschappen, zoals in een eerder hoofdstuk reeds naar voren kwam. Het is een transitie die zich binnen de meeste sociale wetenschappen op een soortgelijke manier heeft voorgedaan.

⁷⁴ Burr heeft het in dit verband over 'familiekenmerken' (deze vergelijking werd eerder gebruikt door Wittgenstein (2003) om aan te geven hoe woorden een rol spelen in ons dagelijks leven). Burr: "[...] although different writers may share some characteristics with others, there isn't really anything that they all have in common. What links them all together is a kind of 'family resemblance'. Members of the same family differ in the family characteristics that they share. There is no one characteristic born by all members of a family, but there are enough recurrent features shared amongst different family members to identify the people as basically belonging to the same family group" (2003, p. 2).



Figuur 12: het modernisme-postmodernisme continuüm.

Praktijkgericht

Een ander belangrijk disciplinair kenmerk van de beleidswetenschappen is de sterke band met de praktijk. Dit komt nadrukkelijk naar voren in de door Abma geformuleerde doelstelling van de beleidswetenschappen: “beleidspraktijken optimaliseren om uiteindelijk beleidsproblemen te verminderen dan wel op te lossen” (Abma en in ’t Veld, 2001, p.18). In beleidsonderzoek wordt wetenschappelijke kennis immers rechtstreeks ingezet voor de beleidspraktijk. Een groot deel van de discipline houdt zich dan ook bezig met kennis voor beleid. Praktische kennis over specifieke beleidsvelden speelt hierin de hoofdrol. De kennis die beleidsonderzoekers opdoen in dit proces van beleidsadvisering kan ook leiden tot algemene theorievorming, dan is er sprake van kennis van beleid, oftewel beleidswetenschappelijke kennis. Puur wetenschappelijk descriptief onderzoek is binnen de beleidswetenschappen echter eerder uitzondering dan regel.

De goede band van de beleidswetenschappen met de beleidspraktijk is een belangrijke verworvenheid van de discipline. Over een kloof tussen theorie en praktijk kan binnen de beleidswetenschappen dan ook nauwelijks worden gesproken, in tegenstelling tot vele andere sociale disciplines.⁷⁵ Wel veroorzaakt het werken op de grens tussen wetenschap en beleid andere problemen.⁷⁶ Men bevindt zich als beleidswetenschapper namelijk altijd op het spanningsveld tussen wetenschappelijke normen, maatschappelijke vraagstukken en beleidsmatige verwachtingen (Van Doorn, 2000). Het gebruiks-

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Broekkamp en Hout-Wolters, die spreken over de kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk (2006). Overigens is het volgens Alberts (1996) niet juist te spreken over ‘de kloof tussen theorie en praktijk’. Wie dit doet, heeft kennelijk de verwachting dat de praktijk alleen maar de theorie tot uitvoer moet brengen. Dit is een miskennis van de onderliggende band die er tussen theorie en praktijk al is. Volgens Alberts is hier het gedachtegoed van Habermas nuttig, die het kloof-denken bestempelt als decisionisme: het overheersen van wetenschappelijke rationaliteit.

respectievelijk toepassingsvraagstuk van wetenschappelijke kennis behoort dan ook tot de kernvragen van de beleidswetenschappen (Mastop, 1996). Ook in 'De Beleidsagenda 2000' (onder redactie van Lehning, 2000) wordt als belangrijkste thema binnen de beleidswetenschappen de verhouding theorie-praktijk genoemd. In Nederland speelt dit nog veel meer dan in andere landen, omdat het een specifiek kenmerk is van de Nederlandse beleidsdiscipline dat veel wetenschappers zich expliciet aan de praktijk hebben verbonden.

Een vak apart?!

Het praktijkgerichte karakter van de beleidswetenschappen zorgt voor een multidisciplinaire aanpak, waardoor er frequent gebruik wordt gemaakt van theorieën en methoden uit aangrenzende vakgebieden. Het gevolg hiervan is dat het specifiek uit de beleidswetenschappen afkomstig theoretische kader niet erg groot is. Enerzijds is dit een nadrukkelijke wens van de discipline (Lasswell, 1970). Want als men in staat is een probleem op te lossen door de juiste theorie te selecteren uit een andere sociale wetenschap, waarom zou men dan opnieuw proberen het wiel uit te vinden? Anderzijds zou men ook kunnen zeggen dat het gebruik van theorieën uit aangrenzende disciplines uit nood is geboren. Want als men geen eigen zelfstandig theoretisch kader bezit, dan zal men wel gebruik móeten maken van de theorieën van buurdisciplines. Dit minimale theoretisch kader heeft belangrijke gevolgen voor de zelfstandigheid van de discipline.

Zo roept het bijvoorbeeld de vraag op naar de wetenschappelijke status van het vakgebied. De science for policy-component kan dan wel haar sporen ruimschoots hebben verdiend, dit maakt de beleidswetenschap nog geen wétenschap. De wetenschappelijke status zal de discipline moeten ontlenen aan haar kennis van beleid. Daarnaast levert de plaatsing van de discipline ten opzichte van andere disciplines moeilijkheden op. De bestuurswetenschappen, bedrijfswetenschappen en organisatiewetenschappen (en de kunde varianten hierop) hebben soms een erg grote overlap met de beleidswetenschappen. Vooral de demarcatie bestuurskunde – beleidswetenschappen is volgens Rutgers (1993) problematisch. Zijn conclusie luidt dan ook dat het niet geheel duidelijk is hoe de beleidswetenschappen zich tot de bestuurskunde verhouden⁷⁷.

⁷⁶ Zie het artikel 'werken op de grens van wetenschap en beleid' van P. Schnabel (directeur Sociaal Cultureel Planbureau).

⁷⁷ Zo zou men enerzijds kunnen redeneren dat de beleidswetenschappen een aspectwetenschap is, omdat zij zich slechts met een deel van het object van de bestuurskunde bezighouden (beleid). Anderzijds is de beleidswetenschappen weer algemener in de zin dat beleid niet tot het openbaar bestuur beperkt blijft (Rutgers, 1993). In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat er slechts accentverschillen bestaan tussen de beleidswetenschappen en bestuurskunde. Hetzelfde geldt mijn inziens voor het onderscheid beleidswetenschappen en organisatiewetenschappen.

Abma en In 't Veld (2001) vragen zich in deze context zelfs af of de beleidswetenschappen wel met recht een discipline kan worden genoemd. Toulmin (in Abma en In 't Veld, 2001, p.19) stelt dat: 'een volwassen en hechte discipline zich kenmerkt door een conceptueel en methodologisch raamwerk dat continu wordt getoetst in het licht van gemeenschappelijke idealen'. Dit is bij de beleidswetenschappen niet het geval, omdat de begripsinterpretatie nogal uiteenloopt en daardoor niet bepaald overeenstemming bestaat binnen de discipline. Abma en In 't Veld vinden echter dat in deze definitie te veel nadruk wordt gelegd op consensus binnen de discipline. Indien de aanwezigheid van een set van unieke concepten en thema's als criteria voor een zelfstandige discipline wordt genomen, dan kan de beleidswetenschappen daarentegen wel als een zelfstandige discipline worden gezien. Want, aldus Abma en In 't Veld, de beleidswetenschappen hebben wel van oudsher een bepaald uniek kennisbestand, zoals het beleidsprobleem, de beleidstheorie, het beleidsproces en beleidsevaluatie (Abma en In 't Veld, 2001).

Ultee (1995) herleidt de bovenstaande problemen tot een gebrek aan enkele hoofdvragen. Momenteel zijn deze volgens hem nog te heterogeen en talrijk. De sociologie, de wetenschap waarmee Ultee een vergelijking maakt, kent behalve een in het oog springende veelheid aan theoretische benaderingen, enkele stelsels van algemene hoofdvragen en daaruit afleidbare specifieke hypothesen. Het feit dat binnen de sociologie een groot aantal heterogeen lijkende vragen is herleid tot enkele overkoepelende problemen, maakt het vak overzichtelijker. Tevens kan wellicht het antwoord op één deelvraag van een overkoepelend probleem worden overgeplant naar een andere deelvraag van dit probleem. Het is volgens Ultee dan ook zaak deze overkoepelende hoofdvragen eveneens voor de beleidswetenschappen te formuleren (Ultee, 1995). Ook Van Doorn (2000) en Birkland (2005) komen tot een soortgelijke conclusie. Birkland benadrukt het belang van algemene concepten die op meer dan één probleem toegepast kunnen worden, omdat deze het denken over het beleidsproces structureren. Volgens Van Doorn moet men vooral niet vergeten dat een jonge wetenschap eerst zijn grondslagen vast zou moeten leggen, alvorens men dienstig kan zijn aan de maatschappij.

Conclusie

In dit hoofdstuk is het eerste gedeelte van de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Daartoe is een korte beschrijving gegeven van de historische ontwikkeling en huidige 'state of the art' van het descriptieve domein van de beleidswetenschappen. Hieruit komt naar voren dat de beleidswetenschap in Nederland pas relatief laat tot bloei is gekomen, maar zich vervolgens tot een grote omvang heeft uitgebreid. De praktijkgerichtheid van het vak, zijn multi-methode benadering en het contextgebonden gebruik van kennis binnen het vakgebied, leiden samen tot één gemeenschappelijk probleem: de moeite die de beleidswetenschappen heeft zich als autonome discipline te handhaven. De overtuiging dat sociale problemen kunnen worden opgelost vormt een belangrijk uitgangspunt en richtinggevend kader voor de discipline. Ook de kennis van beleid, het descriptieve element van de beleidswetenschappen, staat daardoor uiteindelijk vaak in het teken van het vergroten van kennis over interventies. Omdat de beleidswetenschappen voornamelijk gebruik maken van theorieën van buurdisciplines, hebben zij een vrij mager eigen theoretisch kader. Dit bedreigt de zelfstandigheid van het vakgebied, omdat zij zo haar toegevoegde waarde ten opzichte van andere disciplines maar moeilijk kan verdedigen. Er wordt dan ook wel gesproken over een ware 'identiteitscrisis' (Pielke, 2004).

De disciplinaire eigenschappen van de beleidswetenschappen vormen dus zowel een sterkte als een zwakte voor de discipline. Het voordeel is dat de beleidswetenschappen zo de mogelijkheid hebben de beste theorieën van andere disciplines met elkaar te combineren. Maar een te groot discours kan ook, zoals in de probleemstelling reeds beschreven, de cumulatie van kennis verhinderen. Het 'ons kent ons' karakter van de Nederlandse beleidswetenschappen, vormt een katalysator in dit proces. Volgens Kickert (2004) vermindert dit namelijk het zelfreferentiële karakter van de beleidswetenschappen en dat is weer uiterst gevaarlijk voor vooruitgang en vernieuwing binnen een vakgebied.

7. Het descriptieve domein: Een casus

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een casus bekeken hoe de in het vorige hoofdstuk beschreven 'state of the art' van het descriptieve domein van invloed is op de acceptatie en integratie van het postmodernisme binnen dit domein. Dit wordt gedaan door een bestudering van het discours omtrent de beleidstheoriebenadering.

Als eerste wordt het ontstaan en de uitkristallisering van de beleidstheoriebenadering van Hoogerwerf besproken. Daarna wordt beschreven hoe dit debat over de beleidstheorie binnen de beleidswetenschappen een postmoderne wending kreeg. Vervolgens vindt een analyse plaats van de wijze waarop het postmodernisme van invloed is geweest op de beleidstheoriebenadering. Als laatste wordt bekeken of de bevindingen uit de casus een voorlopig antwoord geven op het tweede gedeelte van de tweede onderzoeksvraag, te weten welk onderzoeksparadigma momenteel dominant is binnen het descriptieve domein van de beleidswetenschappen.

De casus: de beleidstheoriebenadering

Hoogerwerfs beleidstheoriebenadering

Een van de eerste specifieke publicaties van Hoogerwerf over de beleidstheorie is een artikel in *Acta Politica* van 1984. Hoogerwerf start dit artikel met een beknopt overzicht van de belangrijkste wetenschappelijke literatuur waarin in het verleden aandacht is geschonken aan beleidsveronderstellingen.⁷⁸ Op basis van deze voorkennis ontwikkelt Hoogerwerf zijn theorie, waarbij ook hij ervan uitgaat dat beleid berust op veronderstellingen. De definitie die hij geeft aan de term beleidstheorie luidt dan ook simpelweg: "het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt" (Hoogerwerf, 1982, p.161; vgl. Hoogerwerf, 1984, p.495). Binnen de beleidstheorie kunnen drie verschillende soorten relaties worden onderscheiden: relaties tussen doeleinden en middelen (finale relaties), tussen oorzaken en gevolgen

⁷⁸ Hoogerwerfs conclusie is dat deze veronderstellingen in de literatuur met veel verschillende begrippen worden aangeduid en omschreven, maar vaak op ongeveer hetzelfde neerkomen. Enkele aanverwante termen die Hoogerwerf noemt zijn: de 'appreciative systems' van Vickers, de 'beliefs about cause/effect relationships' van Thompson, het 'impact model' van Freeman en Sherwood, de 'theory in practice' van Argyris en Schön, de 'cognitive maps' van Axelrod en het 'policy-making framework' van Lindblom en Cohen.

(causale relaties) en tussen beginselen en normen onderling dan wel tussen beginselen en normen enerzijds en bestaande of verwachte situaties anderzijds (normatieve relaties). Hoogerwerf legt met zijn theorie dus vooral de nadruk op de relaties tussen de verschillende verschijnselen.⁷⁹

Dit basisidee werkt Hoogerwerf in een groot aantal hieraan gewijde artikelen steeds verder uit. Hierbij legt hij telkens de nadruk op de bruikbaarheid van zijn theorie voor beleidsanalisten. Volgens Hoogerwerf is het de taak van beleidsanalisten door middel van de reconstructie van beleidstheorieën onjuiste veronderstellingen op het spoor te komen. Onder de reconstructie van de beleidstheorie verstaat Hoogerwerf het “langs wetenschappelijke weg opsporen en herformuleren van het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt” (Hoogerwerf, 1984, p.502). Beleidsmakers creëren een beleidstheorie (de geconstrueerde of spontane beleidstheorie) en deze kan door beleidsanalisten langs wetenschappelijke weg als het ware worden ‘gearticuleerd’ (de gereconstrueerde beleidstheorie) (Hoogerwerf, 1984). Wanneer de beleidstheorie eenmaal is blootgelegd, is deze toegankelijk gemaakt voor een kritische, wetenschappelijke toetsing. Het gaat Hoogerwerf dus niet zozeer om de wijze waarop beleid door beleidsmakers geconstrueerd wordt, maar vooral om de mogelijkheden van reconstructie door beleidsanalisten. De reconstructie door beleidsanalisten kan plaatsvinden door middel van inhoudsanalyse van teksten. Indien de beleidstheorie is blootgelegd, kan deze worden weergegeven in een graaf, doelboom, procesmodel, hypothesenstelsel, of besluitvormingsboom⁸⁰ (Hoogerwerf, 1983).

De introductie van het begrip ‘beleidstheorie’ blijft niet onopgemerkt in de wereld van de beleidswetenschappen. Naar aanleiding van de uitgebreide theoretische uiteenzetting door Hoogerwerf en een aan dit onderwerp gerelateerde dissertatie van Leeuw (1983) vindt een bijzonder omvangrijke gedachtewisseling over het begrip plaats. In 1989 schrijft Hoogerwerf zelf een artikel waarin hij een tussenbalans opmaakt van de vijf jaar discussie die gevolgd zijn op het door hem geïntroduceerde begrip. In dit korte tijdsbestek zijn er meer dan vijftig publicaties over het onderwerp verschenen (Hoogerwerf, 1989). Een aantal auteurs heeft zich gewaagd aan een nieuwe definiëring. Deze wijken qua begrenzing en/of specificatie af van Hoogerwerfs originele definitie.⁸¹ Ook Hoogerwerfs oproep in verdere theorievorming en empirisch onderzoek vooral te kijken naar de doeleinden, informatie, macht en coördinatie van de actoren in het beleidsproces (Hoogerwerf, 1989), wordt ruimschoots beantwoord.

⁷⁹ Hij noemt veronderstellingen daarom ook wel ‘argumentatieketens’ (Hoogerwerf, 1998). De veronderstellingen kunnen betrekking hebben op het beleid zelf, maar ook op het beleidsproces, de beleidsorganisatie of het beleidsveld (Hoogerwerf, 1984).

⁸⁰ De verschillende werkwijzen voor de reconstructie en vooral de weergave van (elementen van de) beleidstheorieën, hebben elk hun eigen mogelijkheden en beperkingen (zie Hoogerwerf, 1983).

⁸¹ Zo beschouwt Ringeling (1985, p.276) in zijn ruime definitie ‘het geheel van overwegingen uit de beleidspraktijk’ tot de beleidstheorie en definieert Leeuw het begrip veel specifiekere als ‘de tot een geheel van hypothesen geëxpliciteerde gedragsassumpties die aan beleidsmaatregelen ten grondslag liggen en die op de maatregel-doelrelatie betrekking hebben’ (Leeuw, 1983, p.144).

Een bestuurskundige die aan deze oproep van Hoogerwerf gehoor geeft, is Joldersma. Zij zoekt in haar dissertatie 'de levensloop van problemen en beleid rond alcohol en drugs' (1993) een antwoord op de vraag hoe maatschappelijke problemen en overheidsbeleid op het gebied van alcohol en drugs met elkaar samenhangen. Om hier achter te komen bestudeert Joldersma de probleempercepties en beleidsvisies van actoren. De aanpak van haar onderzoek komt evenals haar terminologie sterk overeen met de benadering van Hoogerwerf⁸², die haar promotor was. Enerzijds beziet ze de probleempercepties in relatie tot de visies op het te voeren beleid, anderzijds tracht ze de probleempercepties te verklaren vanuit de waarden en de machtsposities van de actoren.⁸³

Joldersma gaat in haar onderzoek nadrukkelijk op zoek naar de stabiele elementen in de opvattingen van actoren en niet naar de fluctuaties. Daarbij veronderstelt zij dus dat de probleempercepties en de beleidsvisies gedurende een beleidsvormingsproces relatief constant blijven.⁸⁴ Een belangrijk nadeel van de door haar gekozen discontinue tijdsbenadering is dat er geen volledige verklaring kan worden geboden voor de sprongen in de opvattingen van de actoren van het ene tijdsvak naar het andere tijdsvak.⁸⁵ Het voordeel van een discontinue benadering is dat de essentiële verschillen in probleempercepties en beleidsvisies tussen actoren en tussen tijdsperioden overzichtelijk in kaart kunnen worden gebracht. De diversiteit van opvattingen wordt door Joldersma teruggebracht tot de meest essentiële verschillen. Joldersma gaat er vanuit dat er een bepaalde stabilisatie optreedt in de beleidsvorming. "Een nieuwe fase in de ontwikkeling van een maatschappelijk probleem wordt ingeluid wanneer voor dat probleem beleid wordt ontwikkeld. De beleidsvorming markeert het begin- en eindpunt van een relatief stabiele periode in de levensloop van een probleem" (Joldersma, 1993, p.4). Voor elk tijdsvak kan vervolgens een 'plaatje' worden gereconstrueerd.⁸⁶

⁸² "Probleempercepties verwijzen naar ongewenste situaties, terwijl beleidsvisies verwijzen naar gewenste en te realiseren situaties. [...] Wij hebben de causale perceptie opgevat als een verbindende schakel tussen een probleemperceptie en een beleidsvisie" (1993, p.36). De door Joldersma gebruikte termen komen sterk overeen met de drie onderdelen die Hoogerwerf onderscheidt in zijn beleidstheorie: de finale veronderstellingen (Joldersma: de probleemperceptie), de normatieve veronderstellingen (Joldersma: de beleidsvisie) en de causale veronderstellingen (Joldersma: causale perceptie).

⁸³ Daarbij let zij op een aantal door haar zelf onderscheiden kenmerken van de perceptie: de inhoud, de precisie, de complexiteit, het fundamentele karakter en de reikwijdte.

⁸⁴ Zij gaat daarbij uit van tijdvakken en kiest daarmee voor een discontinue tijdsbenadering. Zij neemt dus niet de verschillende activiteiten van de diverse actoren als aandachtspunt, zoals in procesbenaderingen. In een procesanalyse worden de verschillende activiteiten van actoren in de loop van de tijd beschouwd als opeenvolgende verschillende probleempercepties en beleidsvisies. Joldersma daarentegen stelt over elk tijdsvak één probleemperceptie en één beleidsvisie per actor vast.

⁸⁵ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de agendavormingstheorieën.

⁸⁶ Joldersma vergelijkt de fase van beleidsvorming in de levensloop van een probleem met een periode in de wetenschap waarin onderzoek wordt verricht vanuit een bepaald paradigma. Deze visie van Joldersma is te vergelijken met de wetenschapsopvatting van Kuhn.

Joldersma heeft met dit onderzoek een gedegen bijdrage geleverd aan de kennis over de structuur van de beleidstheorie. Zij concludeert dat naast de beleidstheorie een structuur onderscheiden kan worden die wordt gevormd door de dominantie van de waarden van de actoren en hun machtspositie (Joldersma, 1993). Volgens Coolsma (1995) is de bijdrage van Joldersma vooral interessant voor de theorieën over totstandkoming van beleid. Joldersma legt namelijk een verband tussen de machtspositie van actoren, hun eigen beleidstheorie en de dominante beleidstheorie (Coolsma, 1995).⁸⁷

De postmoderne bijdrage van Van Twist

Een belangrijk artikel dat in 1993 als reactie op de discussies over de beleidstheoriebenadering verschijnt, is het artikel 'De beleidstheorie vanuit de wetenschapspraktijk: Van 'hoe ver' naar 'hoe verder?' van Van Twist. Vanuit een korte inleidende plaatsbepaling van de ideeën over de beleidstheorie tot dan toe ('hoe ver') probeert hij uitgangspunten te vinden om de theorie verder te ontwikkelen ('hoe verder'). Van Twist stelt zich daarbij ten doel de nieuwe theoretische inzichten die in de wetenschap voorhanden zijn te integreren in de beleidstheoriebenadering. Uit het artikel komt duidelijk Van Twists voorkeur voor een constructivistische wetenschapsopvatting naar voren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat, waarin Van Twist zijn kijk op de wijze waarop beleidstheorieën worden gevormd en veranderd weergeeft:

"Wat door een actor wordt waargenomen, wordt voor een belangrijk deel bepaald door zijn interactie met andere actoren. Waarneming is sociaal geconditioneerd. Daarmee staat niet langer de individuele actor met zijn beleidstheorie op de voorgrond, maar de sociale relaties waarin beleidstheorieën worden gevormd en veranderd. Een beleidstheorie is het resultaat van sociale processen. In interactie worden door actoren werkelijkheidsdefinities uitgewisseld. De beleidstheorie is het resultaat daarvan; een sociale, afgesproken werkelijkheid" (Van Twist, 1993, p.38).

Zoals uit dit citaat blijkt heeft Van Twist vooral aandacht voor de sociale dimensie die volgens hem de procesdynamica van de beleidstheorie voor een belangrijk deel bepaalt. Van Twist is dus vooral geïnteresseerd in de strategische overwegingen die een rol spelen bij het ontwerpen van beleid. Volgens hem ligt de uitdaging voor beleidswetenschappers in het proberen te begrijpen van deze dynamiek van de beleidstheorie. De onderzoeker moet een zo groot mogelijk inzicht in de overwegingen van de beleidsvoerder

⁸⁷ Wel geeft Coolsma aan dat Joldersma een kans mist, door niet de bestuurskundige drieslag – doeleinden, informatie, macht – ook expliciet uit te werken en te amenderen. Volgens Coolsma zijn het vooral de begrippen, de door haar zelf ontwikkelde reconstructiemethode en de operationalisering die kunnen bijdragen aan het bestaande gedachtegoed.

proberen te krijgen. Pas als de dynamiek begrepen wordt, zo stelt Van Twist, kan effectief een bijdrage worden geleverd aan maatschappelijke verandering.

Volgens Van Twist moet deze dynamische dimensie in de theorievorming over de beleidstheorie worden verdisconteerd. Waar Hoogerwerf de beleidstheorie van het uiteindelijke beleidsontwerp als uitgangspunt neemt, heeft van Twist meer aandacht voor de veranderingen in het beleidsproces. Beleidstheorieën zijn volgens van Twist afgesproken werkelijkheden, gevormd in processen van doorgaande interactie, waarin ze geconstrueerd en gereconstrueerd worden. Volgens Van Twist liggen de aangrijpingspunten voor een antwoord op de vraag 'hoe verder?', dan ook vooral in het incorporeren van de ideeën over procesdynamica in de beleidstheoriebenadering.

Van Twist geeft ook al kort een aanzet tot literatuur waarvoor hieruit geput kan worden. Hierbij richt hij zijn blik vooral op de theorieën die tot het postmoderne gedachtegoed kunnen worden gerekend. Een aantal belangrijke inzichten over procesdynamica kunnen volgens Van Twist gevonden worden in de ideeën over 'naming and framing' van Schön en Rein (1994), het gebruik van heuristieken zoals door Korsten (1988) en Hajer's ideeën over de invloed van de machtsdimensie in de dynamiek van denkkaders (2000). Van Twist heeft dus een belangrijke bijdrage geleverd aan de discussie over de beleidstheorie door het debat te vernieuwen door middel van constructivistische theorieën.

De beleidstheoriebenadering en postmoderniteit: een analyse

In het onderstaande gedeelte zal een analyse plaatsvinden van de casus. Door middel van deze analyse wordt onderzocht wat de ontwikkeling van een belangrijk concept binnen de beleidswetenschappen ons leert over de huidige 'state of the art' van het descriptieve domein.

Het discours nader bekeken

Wordt het discours nader bekeken dan blijkt ten eerste dat er nogal wat verwarring bestaat over de ontische status van het begrip beleidstheorie. Door diverse auteurs (zie voor een overzicht Hoogerwerf, 1989) is nogal wat kritiek geuit over het gebruik van het woord 'theorie' in de definitie. Want is een beleidstheorie nu een empirisch verschijnsel uit de beleidspraktijk of een wetenschappelijke reconstructie? Hoogerwerf geeft aan dat hij met de beleidstheorie een empirisch verschijnsel bedoelt, dat langs wetenschappelijke weg kan worden gereconstrueerd (Hoogerwerf, 1989). De beleidstheoriebenadering is dus geen wetenschappelijke theorie. Het gaat om een puur empirisch verschijnsel. De spontane beleidstheorie is een empirische

verschijnsel, de gereconstrueerde theorie is een wetenschappelijke reconstructie. Hoogerwerf beweert dus niet, zoals sommige critici beweren, dat de definitie van een beleidstheorie samenvalt met de wetenschappelijke reconstructie van de beleidstheorie. Het begrip beleidstheorie is dus geen blauwdruk voor goed beleid, sterker nog: de spontane beleidstheorie is meestal nog voor verbetering vatbaar. Volgens Hoogerwerf is deze taak weggelegd voor beleidsanalisten. De verwarring komt dus met name tot stand doordat Hoogerwerf voor de term 'beleidstheorie' heeft gekozen. Hoogerwerf beargumenteert deze keuze door aan te geven dat hij de nadruk wilt leggen op de samenhang tussen de veronderstellingen van een beleid. Daarom noemt hij het een beleidstheorie: het gaat om veronderstellingen die beleidsmakers hebben over relaties die volgens hen in de werkelijkheid bestaan.

Ook het toetsende element heeft nogal wat weerstand opgeroepen (bijvoorbeeld bij Ringeling, 1985; Hoppe, 1988 en Kraan-Jetten, 1986, vlg. Hoogerwerf, 1989). Deze critici vroegen zich af wat eigenlijk de betekenis is voor de beleidspraktijk van het toetsen van beleidstheorieën aan wetenschappelijke criteria. In de beleidspraktijk gelden vaak andere criteria, zo luidt de kritiek. Hoogerwerf reageert hierop door een duidelijk onderscheid te maken tussen de empirische houdbaarheid van een beleidstheorie en de legitimiteit. Ter illustratie zegt hij dat het inderdaad heel wel mogelijk is dat een empirisch aanvechtbare theorie vele jaren door politieke actoren wordt gesteund, terwijl een empirisch juiste theorie lange tijd wordt afgewezen. Het is dus zeker niet zo dat Hoogerwerf de invloed van politieke factoren ontkent, integendeel, hij komt veelvuldig terug op de invloed van deze componenten. Volgens Hoogerwerf is het dan ook zeker wel mogelijk en interessant om te kijken hoe de steun voor empirische theorieën zich in de loop der jaren ontwikkelt.

Als laatste is er de kritiek geuit dat de idee van een beleidstheorie monocentrisch van aard is. Hoppe stelt dat de definitie van beleidstheorie een eenheid van opvattingen tussen een veelheid van actoren suggereert (in Hoogerwerf, 1989). Hoogerwerf zelf is het met deze kritiek niet eens. Hij zegt zich wel degelijk bewust te zijn van de aanwezigheid van meerdere actoren in een beleidsarena met elk zijn eigen beleidstheorie (1989). Waar Hoogerwerf in zijn originele artikel van 1984 de beleidstheorie nog voornamelijk koppelt aan een beleid, spreekt hij zich na deze kritiek explicieter uit over de binding van een beleid aan een actor⁸⁸. Ondanks dat Hoogerwerf ontkent dat hij in zijn eerdere bijdragen uitging van een monocentrische benadering, zorgt deze kritiek er toch voor dat Hoogerwerf zijn theorie aanvult tot: "het geheel van veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt" (1989, p.325).

⁸⁸ Hij formuleert daarvoor drie voorwaarden waaraan moet worden voldaan. "Ten eerste moet men een beleidstheorie –evenals uiteraard een beleid – altijd aan een bepaalde actor koppelen. Ten tweede moet men de beleidstheorie tevens aan een bepaald beleid van die actor koppelen. Ten derde moet men beseffen dat er vele actoren zijn" (Hoogerwerf, 1989, p.325).

Hoogerwerf blijkt dus veel waarde te hechten aan wetenschappelijke kennis. In 1998 gaat hij in een artikel over criminologie uitgebreid in op de vraag hoe beleidstheorieën en wetenschappelijke theorieën zich tot elkaar verhouden. Meer specifiek vraagt hij zich in dit artikel af hoe wetenschappelijke kennis en inzichten kunnen bijdragen aan de drie fasen binnen het beleidsproces: het ontwerpen van een beleidstheorie door beleidsmakers en het opsporen en evalueren van deze beleidstheorie door beleidswetenschappers.

In de eerste fase, het ontwerpen van beleid, onderscheidt Hoogerwerf een achttal stappen.⁸⁹ In elk van de acht stappen worden volgens Hoogerwerf bouwstenen aangedragen voor de beleidstheorie. In deze fase worden de veronderstellingen gecreëerd. Hoogerwerf wijst erop dat deze veronderstellingen uiteraard gedeeltelijk aan wetenschappelijke inzichten kunnen worden ontleend. Wetenschappelijke theorieën vormen dan een informatiebron in het ontwerpproces. Naast wetenschappelijke inzichten kunnen ook bestaande beleidstheorieën (bijvoorbeeld op een verwant beleidsterrein) en inzichten van mensen in het beleidsveld (veldtheorieën) een informatiebron vormen voor beleidsmakers.

In de fase van reconstructie is het van belang de beleidstheorie langs wetenschappelijke weg bloot te leggen. Dit kan volgens Hoogerwerf door het door hem opgestelde stappenschema te volgen.

In de fase van evaluatie en beoordeling kan de toepassing van de kwaliteitseisen die in wetenschappelijk onderzoek gangbaar zijn de beleidstheorie correcter maken (in de zin van exactheid, differentiatie, integratie, geldigheid/betrouwbaarheid en legitimiteit). Door de beleidstheorieën uit de beleidspraktijk met een wetenschappelijke blik te bekijken kan de kloof tussen beleidspraktijk en universitaire kennis volgens Hoogerwerf gedeeltelijk overbrugd worden. Daarnaast kan het veelvuldig toepassen van (empirisch) wetenschappelijke theorieën omtrent de casus bij het opstellen van beleid de beleidstheorie verbeteren (Hoogerwerf, 1998b).

⁸⁹ De acht stappen die Hoogerwerf onderscheidt, zijn de volgende: 1. De analyse van de opdracht tot het ontwerpen van beleid. 2. De analyse van het beleidsprobleem, dat wil zeggen van het verschil tussen een of meer maatstaven en een beeld van een bestaande of verwachte situatie. 3. De analyse van de oorzaken van de problematische situatie (het causale veldmodel). 4. De formulering van het einddoel en de bijbehorende evaluatiecriteria. 5. Het overwegen van mogelijke beleidsinstrumenten en hun te verwachten bijdragen aan het bereiken van het einddoel (het voorlopige beleidsinstrumentenmodel). 6. Het ontwerpen van de organisatie en het proces van de beleidsuitvoering, dat wil zeggen de toepassing van de gekozen middelen (instrumenten) voor de gekozen doeleinden. 7. Afweging van de verwachte kosten en baten in ruime zin – dus niet alleen financieel – van de toepassing van mogelijke beleidsinstrumenten. 8 De uiteindelijke formulering van een beleidsontwerp, met inbegrip van een beleidsmodel in de vorm van een pijnschema (Hoogerwerf, 1998, vlg. Hoogerwerf, 1998, p.189-190).

Conclusie: de beleidstheoriebenadering van Hoogerwerf een modernistische theorie?

Concluderend kan dus gezegd worden dat Hoogerwerf een rationele onderzoeksmethode toepast, maar geen rationaliteit veronderstelt in de onderzochte werkelijkheid. Hoogerwerf veronderstelt dus niet dat beleidstheorieën rationalistisch zijn. Integendeel: beleidstheorieën kunnen gebaseerd zijn op onjuiste veronderstellingen. Volgens Hoogerwerf is het de taak van de beleidskundige deze irrationele veronderstellingen op te sporen door de beleidstheorie te toetsen aan de hand van de rationalistische kwaliteitscriteria uit de wetenschappelijke praktijk. Het gaat Hoogerwerf dus om het rationeel en wetenschappelijk onderzoeken in hoeverre de beleidstheorie rationeel en wetenschappelijk verantwoord is. Hier zien we dus duidelijk de denkfiguur van de machine terug: de wetenschapper wordt uitgenodigd om zijn kennis van de machine uit te breiden en terug te koppelen naar de praktijk.

Hoogerwerf wordt vaak afgeschilderd als boegbeeld van het modernistisch paradigma. Hoogerwerf gaat ervan uit dat beleidsanalisten de beleidstheorie van beleidsmakers bloot kunnen leggen en hier de foutieve veronderstellingen uit kunnen destilleren. Het doel daarvan is de wetenschappelijke rationaliteit in de beleidspraktijk te bevorderen. De beleidstheoriebenadering van Hoogerwerf concentreert zich op structuurkenmerken van beleid. Daarmee kijkt Hoogerwerf vanuit een momentopname naar beleid. Joldersma maakt wel gebruik van tijdsfasen in de ontwikkeling van een beleidstheorie. Maar ook zij gaat uit van de aanname dat de beleidsveronderstellingen van actoren binnen de tijdsfasen die zij onderscheidt stabiel blijven. Er kan dus geconstateerd worden dat de beleidstheoriebenadering van Hoogerwerf modernistisch van aard is. Hoogerwerf is immers van mening dat beleidswetenschappers de wetenschappelijke rationaliteit in de beleidspraktijk kunnen bevorderen. Zij dienen daarvoor op zoek te gaan naar de foutieve causale veronderstellingen die in de beleidspraktijk gehanteerd worden. De denkfiguur van de machine ligt duidelijk ten grondslag aan dit denken.

Met de bijdrage van Van Twist krijgt het debat een postmoderne wending. Naast de beleidstheorie als structuur te zien, moet men vooral ook kijken naar beleidsdynamiek, aldus Van Twist. Kennis over hoe beleid zich ontwikkelt kan veel inzicht in het beleidsproces en over het beleidsproduct opleveren. Deze kennis is noodzakelijk om een goed beeld te vormen van het ontstaan van beleid. Kan de hervorming van de beleidstheoriebenadering door Van Twist nou gezien worden als een omslag van de denkfiguur van de machine naar die van de communicatie? Uit de bijdrage van Van Twist blijkt duidelijk zijn nadruk op het fenomeen taal. Echter bekijken wij zijn aanvulling nauwkeurig, dan laat ook hij de uitgangspunten van de denkfiguur van de machine niet geheel los. Bij nadere beschouwing blijkt ook zijn theorie nog enkele moderne elementen te bevatten. Zo wordt door Van Twist het prescriptieve element, wat zo kenmerkend is voor de beleidswetenschappen, nog steeds relevant geacht. Hij laat het moderne idee dat er onder bepaalde

voorwaarden sprake kan zijn van vooruitgang, niet los. Het grootste verschil tussen moderne en postmoderne beleidswetenschappers kan dan ook gevonden worden in de door hen gehanteerde concepten en analysetechnieken en niet in hun daadwerkelijke onderzoeksuitkomsten.

Kennis van beleid: praxis óf poësis?

De laatste vraag die hier beantwoord moet worden, is wat het dominante paradigma vormt in het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen (tweede gedeelte van de tweede onderzoeksvraag). Uit de bovengenoemde casus komt naar voren dat het modernistische onderzoeksparadigma dat gebaseerd is op de denkfiguur van de machine, nog steeds veel gebezigd wordt door beleidswetenschappers. De op modernistische uitgangspunten gestoelde theorie van Hoogerwerf is binnen het vakgebied nog steeds er populair. Wel blijkt uit de casus dat er binnen het descriptieve domein wel degelijk plaats is voor postmoderne theorieën zoals die van Van Twist. Binnen het descriptieve domein van de beleidswetenschappen lijken beide onderzoeksparadigma's zich dus voor te doen. Opvallend is hierbij dat door wetenschappers met name veel aandacht wordt besteed aan het expliciteren van hun epistemologische uitgangspunten. Postmodernisten geven zeer nadrukkelijk aan, vooral door middel van de door hen gebruikte terminologie, dat zij zich af willen zetten tegen de uitgangspunten van het modernisme. Kijken we naar de methoden die door postmodernisten worden ingezet, dan blijken deze niet zo heel veel te verschillen van die van modernisten. Uiteindelijk blijkt toch vaak dat de uitkomsten als een 'groot verhaal' teruggekoppeld worden naar de praktijk.

Binnen het descriptieve lijkt het dus zo te zijn dat wetenschappers vrij nadrukkelijk hun kentheoretisch perspectief articuleren en dit geldt met name voor wetenschappers die vanuit het perspectief van het verkeren (poësis) werken. Deze casus is uiteraard slechts exemplarisch, maar brengt ons wel op de volgende hypothesen:

1. Binnen het descriptieve domein van de beleidswetenschappen wordt het kentheoretisch perspectief sterk gearticuleerd, waardoor het discours fel van aard is (acceptatie)
2. Binnen het descriptieve domein van de beleidswetenschappen is het kentheoretisch perspectief dat men hanteert afhankelijk van de persoonlijke voorkeur van de wetenschapper (integratie)

8: Het prescriptieve domein: Het ontwikkelingspatroon

Tot nog toe is de beleidspraktijk slechts zijdeling besproken. Toch roepen de bovenstaande constatering en vragen op over de wijze waarop het postmodernisme zijn weg vindt in de praktijk. In de volgende twee hoofdstukken wordt het prescriptieve domein onderzocht: kennis voor beleid staat hier centraal. In dit hoofdstuk wordt eerst onderzocht hoe beleidsanalyse vorm zou kunnen krijgen binnen het postmodernistische paradigma. Hoe worden de epistemologische uitgangspunten van het postmodernisme idealiter vertaald naar de praktijk van beleidsanalyses en hoe valt dit waar te nemen? Daarna wordt onderzocht wat de huidige 'state of the art' is van het prescriptieve domein. Hoe heeft kennis voor beleid zich binnen de Nederlandse context ontwikkeld? Hiermee wordt het eerste gedeelte van de derde onderzoeksvraag beantwoord.

Moderne en postmoderne beleidsanalyse

Een gevolg van de Postmoderne Tijd is dat de samenleving minder kenbaar is geworden. Er kan niet meer simpel worden gezegd wat het 'goede leven' inhoudt, omdat de waardeoriëntaties van mensen sterker uit elkaar zijn komen te liggen. Dit zet ook de maakbaarheid onder druk, want als de overheid al in staat is te sturen, dan is de tweede vraag waarheen. Een oplossing hiervoor zou zijn om beleid meer in samenspraak met burgers zelf vorm te geven. Interactieve beleidsvorming is een methode die daarbij aansluit.

Interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming is een term die steeds vaker gebruikt wordt wanneer men het heeft over een grotere burgerparticipatie bij de totstandkoming van beleid. Uit de onderstaande definities, blijkt dat er een redelijke overeenstemming bestaat over wat interactie beleidsvorming exact in zou moeten houden:

"In an interactive policy-making process, citizens and social organizations take up an active role in the policy process at an early stage in order to reach a joint decision" (Michels, 2004, p.8).

“Interactief bestuur is een intensieve vorm van communicatie van de overheid met de samenleving en/of groepen burgers ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering waarbij burgers en maatschappelijk organisaties uitvoerig en in een vroeg stadium betrokken worden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid” (RoB, 2002, p.4).

‘Interactieve beleidsvoering is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen’ (Pröpper en Steenbeek 1998, p. 293).

Het belangrijkste uitgangspunt van interactieve beleidsvorming is dus dat er in een vroeg stadium, een actieve rol wordt toegekend aan actoren. De mate waarin burgers macht wordt toegekend bij interactieve beleidsvorming kan verschillen. Arnstein (1971) heeft een participatieladder samengesteld, waarin burgerparticipatie aan de hand van de vorm die het aanneemt gegradeerd kan worden. Arnstein onderscheidt de volgende participatieniveaus: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen en ten slotte zelfbestuur. Bij elke gradatie verschuift de verantwoordelijkheid in het beleidsproces steeds verder op van de overheid naar de burgers zelf (Arnstein, 1971). De Raad voor openbaar Bestuur maakt een onderscheid tussen een representatie-democratisch perspectief en een participatie-democratisch perspectief. Bij een representatief-democratisch perspectief wordt inspraak gezien als een aanvulling op de besluitvorming van bestaande politiekdemocratische instituties. In het participatie-democratisch perspectief, wordt inspraak gezien als een manier om burgers zelfbestuur te geven (RoB, 2002). Het representatie-democratisch perspectief past dus meer bij informeren, raadplegen en adviseren. Het participatie-democratisch perspectief meer bij coproduceren, meebeslissen en zelfbestuur.

De motieven van de overheid om interactieve beleidsvorming in te zetten kunnen verschillen: het vergroten van draagvlak voor beleid, het verbeteren van de kwaliteit van het beleid of het versterken van de democratie zijn vaak aangevoerde redenen. Aan interactieve beleidsvorming zitten echter ook een aantal nadelen. Een belangrijke daarvan is dat hoe meer actoren bij de beleidsvorming betrokken worden, hoe moeilijker het zal worden om overeenstemming te bereiken. Anderzijds kan men stellen dat dit nadeel wordt opgeheven doordat ook het draagvlak vergroot wordt en daarmee het gevaar van beleidsfalen wordt verkleind.

Het vroegtijdig en veelvuldig betrekken van burgers bij het proces van beleidsvorming levert wel een spanning op met het 'primaat van de politiek'⁹⁰ (RoB, 2002). Volgens Hemerijck (2000) staat de overheid door het betrekken van belangengroepen bij het ontwikkelen en implementeren van beleid in wezen een deel van haar regulerende bevoegdheid af aan organisaties waarover zij geen directe zeggenschap heeft. Met een dergelijk spanningveld moet rekening worden gehouden, indien men er voor kiest meer directere vormen van burgerparticipatie in te voeren.

Moderne beleidsanalyse

Uit het vijfde hoofdstuk bleek dat in het modernistische onderzoeksparadigma de denkfiguur van de machine een dominante rol speelt. De rol van beleidswetenschappers is hierbij vooral te zien als die van inhoudelijk deskundige. Vaak wordt de metafoer van de ingenieur gebruikt om de technische houding die met dit paradigma gepaard gaat te benadrukken. Als reiziger, bouwmeester of arts (Terpstra, 1997), tracht de beleidsanalist de beleidspraktijk te voorzien van die informatie die nodig is om een machine bij te sturen, te ontwerpen of te genezen. Het causale veldmodel wordt zo goed mogelijk in beeld gebracht, om de kans op succes van het beleid te vergroten. Bij beleidsfalen zal gekeken worden welke causale beleidsveronderstellingen 'onjuist' zijn geweest.

In het modernistische wetenschapsparadigma is ook ruimte voor burgerparticipatie, maar het doel ervan is voornamelijk het verbeteren van het causaal veldmodel. Vaak wordt er vertrokken vanuit heldere taakstellingen, beoogde resultaten en wordt bij de keuze van te betrekken actoren zeer selectief te werk gegaan. Deze beleidsanalyse zal vooral instrumenteel van aard zijn: interactief beleid wordt ingezet als middel om draagvlak voor de eigen voorkeur te verwerven. Interactief beleid is dan niet meer dan een draagvlakmachine (Geul en Thomas in Boedeltje en De Graaf, 2004, Hendriks en Tops, 2001). Het doel is voornamelijk gelegen in het voorkomen of verminderen van weerstand (zorgen dat de machine werkt). Vaak zal de overheid van tevoren weten waar ze naar toe wil, maar om het draagvlak te vergroten toch in overleg treden (Boedeltje en De Graaf, 2004).⁹¹

⁹⁰ Onder politiek primaat kan volgens de Raad voor het openbaar Bestuur worden verstaan: "het recht en de plicht van de volksvertegenwoordiging en het politiek bestuur om, als organen van de democratische overheid, in zaken van publiek belang besluiten te nemen en (te doen) uitvoeren, en om rechten en plichten in de samenleving vast te stellen" (RoB, 2002, p.4)

⁹¹ In een artikel van Kruijer (2003) met de veelzeggende titel 'Succesvol mislukken', valt een modernistische kijk op beleidsanalyse te ontdekken. Kruijer vindt het jammer dat tegenwoordig enkel succesvolle beleidsexperimenten in de schijnwerpers staan, terwijl er ook veel te leren valt van mislukte beleidsinterventies. In de exacte wetenschappen, waar het idee van het experiment oorspronkelijk tot stand kwam, vinden experimenten geïsoleerd plaats. Beleidsexperimenten vinden daarentegen plaats in de maatschappelijke context die moeilijk valt te controleren en vaak per situatie zal verschillen ondanks dat het experiment hetzelfde blijft. Mislukt een experiment dan komt dat vaak doordat weerstand is ontstaan. Volgens Kruijer is het zaak deze weerstand te identificeren. Als de faalfactoren uit de

Bij deze vorm van interactief beleid vormt de denkfiguur van de machine dus nog steeds het uitgangspunt. Het vroegtijdig betrekken van burgers bij het ontwikkelen van beleid wordt gezien als het reduceren van de kans op beleidsfalen. Burgerparticipatie is daarom in dit paradigma vooral functioneel van aard: het draagvlak van burgers voor beleid wordt gezien als een manipuleerbare zaak. In het proces neemt de overheid duidelijk een leidende rol, de overheid staat boven de partijen. Beleidsinteractie in de modernistische context valt daarom te karakteriseren als een meer gesloten proces (Beckers en Haarmann, 2001). Volgens Beckers en Haarmann past deze aanpak vooral bij eenvoudige beleidsvraagstukken, waarin de oorzaken en oplossingen redelijk duidelijk zijn.

Postmoderne beleidsanalyse

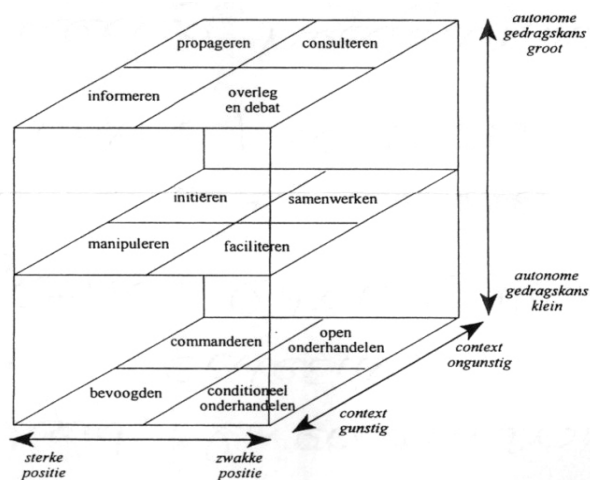
Beleidsanalyse binnen het postmodernistische paradigma legt daarentegen meer de nadruk op het normatieve element. Het interactieve proces wordt aangegaan om de democratische waarden meer tot gelding te laten komen. Participatie is een doel in zichzelf, de nadruk ligt op het ‘verkeren’ met ander actoren. “Interactief beleid start vanuit dit oogpunt niet met een uitgewerkt product, maar richt zich op communicatieve processen” (Boedeltje en De Graaf, 2004, p.11). Het draagvlak dat hiermee eventueel gecreëerd wordt, heeft een intrinsieke waarde en geen instrumentele. In een open proces (Beckers en Haarmann, 2001) worden betrokken actoren uitgenodigd hun probleemperceptie te articuleren, waarna gezocht wordt naar mogelijke oplossingen. Dit kan leiden tot meer robuuste oplossingen: het antwoord kan vaak voor meerdere problemen gelden en kan daarnaast rekenen op meer draagvlak. Bij een dergelijk proces is een goede representatie van belangengroepen essentieel.

Deze open procesgang past vooral goed bij vraagstukken die zich kenmerken door een hoge dynamiek, complexiteit en pluriformiteit in visies (Dirven, 2005, Beckers en Haarmann, 2001). Ook de Raad voor het openbaar Bestuur adviseert om vooral bij complexe problemen interactieve beleidsvorming een belangrijk onderdeel te laten vormen in het beleidsproces. Beleid dat gestoeld is op verschillende rationaliteiten en benaderingswijzen is slagvaardiger, effectiever en legitiemer. Daarvoor is volgens Dirven (2005) vooral een sociaal leerproces noodzakelijk in plaats van een puur technisch. Dit houdt in, dat al vanaf het begin van de agendabouw gewerkt moet worden in horizontale netwerkverbanden van innovatoren uit de verschillende maatschappelijke geledingen. “Hardnekkige vraagstukken vragen van alle partijen dat zij met

omgeving in kaart kunnen worden gebracht, kan het aantal onvoorziene en ongewenste effecten worden voorspeld en voorkomen (Kruiter, 2004). Kruiter pleit daarom voor een verdere ontwikkeling van de laboratoriumfunctie van beleidsontwikkeling. In zijn betoog valt duidelijk de denkfiguur van de machine te herkennen. Het falen van de beleidsmachine moet onderzocht worden, zodat het aantal onvoorziene en ongewenste effecten kan worden gereduceerd.

elkaar institutionele ruimte creëren voor andere werkwijzen (horizontaal), andere competenties (sociale leerprocessen) en andere oriëntaties (waarden)” (Dirven, 2005, p. 14). Ook volgens Geurts en Vennix vragen met name complexe problemen om participatieve en lerende vormen van beleidsontwikkeling (1989, p.31).

Smits werkt deze samenhang tussen de aard van de problematiek en de gekijkte participatievorm uit in een typologie van sturingsstrategieën. Hij onderscheidt drie dimensies: de context/complexiteit van de doelgroep, de positie van de sturende actor ten opzichte van de doelgroep en de autonome gedragswaarschijnlijkheid van de doelgroep. De context van de doelgroep wordt bepaald door de algemeen vigerende waarden en de omvang, pluriformiteit en dynamiek van de doelgroep. Een context is ongunstig als de complexiteit van de doelgroep groot is. Een minder normstellende strategie is dan aangeraden. De positie van de sturende actor ten opzichte van de doelgroep kan sterk of minder sterk zijn. Is zijn positie sterk, dan kan een meer hiërarchische stijl worden toegepast. Is dit niet het geval dan is een meer participatieve variant beter op zijn plaats. Met de autonome gedragswaarschijnlijkheid bedoelt Smits de mate waarin de doelgroep bereid zal zijn het gewenste gedrag te vertonen. Is deze gedragswaarschijnlijkheid laag, dan kan worden gekozen een dwingend instrument (bijvoorbeeld een juridische maatregel) in te zetten. Afhankelijk van de analyse van de drie dimensies, kan worden bepaald welke sturingsstrategie het beste kan worden toegepast. Met deze typologie onderstreept Smits het belang van een grondige analyse van de context om te kijken of een bepaalde vorm van participatie opportuun is (Smits in Heyne, 2000).



Figuur 13: Typologie van sturingsstrategieën.

Bron: Smits, in: Heyne (2000). Participeren met beleid: een evaluatie van participatieve beleidsanalyse. p. 55

Wordt besloten een participatieve vorm van beleidsvorming in te zetten, dan is het vervolgens wel noodzaak dat er sprake is van procesopenheid en bovendien zal er daadwerkelijke invloed op een wezenlijk deel van het beleid moeten kunnen worden uitgeoefend (Boedeltje en De Graaf, 2004). De overheid zal zich daarom open moeten stellen voor andere belangen. De Raad voor openbaar Bestuur (2002) adviseert daarom bij interactieve beleidsprocessen een 'startdocument' op te stellen, waarin 'spel, spelregels en wedstrijdduur' zijn opgenomen.⁹² Er moet met andere woorden een adequate procesarchitectuur worden ontwikkeld voor interactief bestuur.

Een belangrijke stroming binnen de postmoderne beleidswetenschap die vanaf ongeveer 1985 een poging doet beleidsanalyses te postmoderniseren, is de argumentatieve beleidsanalyse. In deze analysemethode worden taal en argumenten beschouwd als de belangrijkste ingrediënten van beleidsvormingsprocessen⁹³ (Brandenburg, 1998). De argumentatieve benadering gaat ervan uit dat het voor een effectieve aanpak van grote maatschappelijke vraagstukken en controverses noodzakelijk is de achterliggende opvattingen van bij het beleid betrokken actoren te onderzoeken (Hisschemöller en Hoppe, 1998). Dit is volgens Hoppe en Peterse (1998) nodig omdat de actoren in een debat meestal geen gedeelde visie op de werkelijkheid aanhangen. "Eerder huldigen zij met elkaar wedijverende beleidstheorieën, waarin wat men 'ziet', wat men 'relevant' vindt en wat men als 'geldig bewijs' aanvaardt, sterk uiteen kunnen lopen" (Hoppe en Peterse, 1998, p.3). De argumentatieve beleidsanalyse ziet het als zijn taak om deze fundamentele, in het beleidsdebat vaak verborgen, veronderstellingen in beleid bloot te leggen. Beleid wordt opgevat als een zingevingsproces waarin beleidsactoren via communicatieve en strategische argumentaties tot een intersubjectief gedeelde betekenis komen (Brandenburg, 1998).

De focus op de argumentatie in beleidsprocessen sluit naadloos aan bij de eerder beschreven linguïstische theorieën uit de postmoderne filosofie (Fischer en Forester, 1993). Hoppe en Peterse vinden dat "beleidsanalisten de argumentatieve rijkdom moeten blootleggen die vlak onder de oppervlakte van het beleidsdebat ligt en daar verdere analyse op moeten enten; zo verkregen analyseresultaten kunnen dan met redelijke kans op succes teruggevoerd worden in het beleidsdebat" (1998, p.2).

⁹² De terminologie die de Raad hier hanteert, is erg veelzeggend. Het gebruik van het woord spel, impliceert namelijk dat de uitslag van de wederkerige manipulatie niet bij voorbaat vast mag staan. Dit laat duidelijk het verschil zien tussen functionele en affectieve communicatie.

⁹³ De benadering is gebaseerd op: "a simple but profound insight: policy analysis and planning are practical processes of argumentation" (Fischer en Forester, 1993, p.2).

Omdat argumentatieve beleidsanalyse minder het oog richt op (on)deugdelijke micro-argumentatie, maar primair belang stelt in de reikwijdte en de pluriformiteit van het functioneren of niet-functioneren van de markt van ideeën en argumenten, wordt de cognitief-analytische en ethische benadering van argumenteren overstegen en aangevuld met een aanpak die (post)moderne concepties van rationaliteit als een sociaal, interactief en dialogisch proces recht doet, maar tegelijk toepassingsgericht en pragmatisch is (Hoppe en Peterse, 1998, p.6).

In zeker zin gaat het bij argumentatieve beleidsanalyse om een soort 'marktmeesterschap' voor de markt van ideeën en argumenten rond een bepaald beleidsprobleem. Een optimale wisselwerking tussen beleidsanalyse en publiek debat kan volgens Hoppe en Peterse bijdragen aan een meer democratische besluitvorming. Het beleidsdebat wordt toegankelijker gemaakt voor gewone burgers, omdat hen de problemen en de opties beter voor ogen worden gesteld.

Hajer waarschuwt er nadrukkelijk voor dat de argumentatieve beleidsanalyse niet ten prooi moet vallen aan het reductionisme dat veel vergelijkbaar beleidswetenschappelijk werk volgens hem nog steeds kenmerkt.⁹⁴ Volgens hem resulteert onderzoek op basis van deze theorieën voornamelijk in het in hokjes duwen van actoren. Door de dynamiek van 'congruente betekenissen' of beeldvorming als component van onderzoek te nemen kan dit reductionisme volgens hem voorkomen worden (Hajer, 2000).

Tussenconclusie

In beleidsanalyses die vanuit het modernistische onderzoeksparadigma plaatsvinden, ligt dus de nadruk op het instrumentele doel om draagvlak te vergroten. De denkfiguur van de machine is hierbij nog steeds leidend. De verticale structuur waarin 'het primaat van de politiek' tot gelding komt, blijft dominant. Interactieve beleidsanalyse in dit paradigma beperkt zich doorgaans tot informeren, en raadplegen. Doel is met name het reduceren van kritiek achteraf, ofwel het trachten beleidsfalen te voorkomen. Burgerparticipatie in dit paradigma heeft een instrumenteel karakter (nadruk op poësis). Draagvlak wordt gezien als een belangrijke, te manipuleren zaak.

In de postmoderne beleidsanalyse wordt daarentegen expliciet plaats ingeruimd voor horizontale sociale structuren. Argumentatie wordt gezien als interactie, en sluit daarmee aan bij de denkfiguur van de communicatie. De rol van de beleidswetenschapper wordt er daardoor een van marktmeesterschap. Door op zoek te gaan naar de dynamiek van 'congruente betekenissen' worden de verschillende rechtvaardigingsomgevingen van actoren blootgelegd. Interactieve beleidsvorming heeft binnen dit paradigma daarom een intrinsieke waarde (nadruk op praxis).

⁹⁴ Als voorbeeld hiervan noemt hij de reconstructie van 'belief systems' (zoals te vinden bij Sabartier) en het gebruik van de 'culturele theorie' van Douglas.

Nederland en kennis voor beleid: 'State of the Art'

Het 'poldermodel'

In de rest van dit hoofdstuk zal een korte schets worden gegeven van de specifieke Nederlandse beleidscontext. De Nederlandse politiek heeft een lange traditie van overleg en het zoeken naar consensus. Deze traditie van 'schikken en plooiën' heeft zelfs geleid tot het internationaal geprezen 'poldermodel'. Luiten van Zanden (1997) stelt dat deze politieke constellatie van consensus een gevolg is van de verzuiling. Tot omstreeks 1965 (Lijphart, 1969) kan de Nederlandse maatschappij getypeerd worden als verzuild.⁹⁵ Het gevolg van deze verzuiling voor de politiek was dat er voortdurend coalitieregeringen werden gevormd en dit leidde bij de partijelites tot een bereidheid een compromissenpolitiek te voeren. Ook werd de vakbeweging een 'sociale partner'⁹⁶ die op centraal niveau mocht meebeslissen over de arbeidsvoorwaarden. De sterke verdeeldheid op levensbeschouwelijk gebied als gevolg van de verzuiling, resulteerde volgens Arnoldus e.a. (2004) in een politiek bestel dat een grote mate van stabiliteit kent. De politieke leiders van de verzuilde volksdelen raakten vertrouwd met het neutraliseren van mogelijke spanningen aan de basis. Nederland heeft daarom een expertise opgebouwd in het zoeken naar syntheses van deelbelangen en het 'gemeen belang' (Wijffels, 2000). Ook Hemerijck onderschrijft dit typisch Nederlandse kenmerk van betrokkenheid van meerdere actoren met vaak conflicterende uitgangspunten in het ontwikkelen van beleid:

"De instituties van de overlegeconomie verhogen de druk om tot compromissen te komen; leggen beperkingen op aan de 'Alleingang' van de deelnemende partijen; stimuleren een positieve waardering van betrokkenheid bij het gezamenlijk oplossen van problemen. In zijn meest zuivere vorm nodigt de overlegeconomie uit tot de formulering van een gemeenschappelijke nutsfunctie" (Hemerijck, 2000, p.8)

Als gevolg van de secularisering werd vanaf ongeveer 1965 de ontzuiling een feit voor de Nederlandse samenleving (Lijphart, 1969). Dit kwam onder andere tot uitdrukking in de veranderde motieven voor stemgedrag. Thomassen (2000) constateert op basis van empirisch onderzoek naar partijkeuzen in Nederland dat tot de jaren zeventig het overgrote gedeelte van de partijkeuzen konden worden teruggevoerd op de zuil waartoe de kiezer zich rekende. Na deze tijd is er een veelheid aan redenen verwoord waarom men

⁹⁵ Met de verzuiling wordt de verticale verdeeldheid in Nederland bedoeld in de protestantse, katholieke, socialistische en liberale levensbeschouwing.

⁹⁶ De term 'sociale partner' weerspiegelt duidelijk de wens van werkgevers en werknemersorganisaties elkaar als gelijkwaardig te beschouwen (Arnoldus e.a., 2004) .

op een bepaalde partij stemt (Thomassen, e.a., 2000). Het aanhoudende proces van ontzuiling zorgde voor het verdwijnen van de traditionele banden tussen partijen en hun kiezers. Door de verzuiling was Nederland echter zo gewend geraakt aan de traditie van overleg, dat deze pacificatiepolitiek behouden bleef, ondanks de ontzuiling.

Burgerparticipatie in Nederland

De ontwikkeling van verzuiling en ontzuiling hangt sterk samen met het Nederlandse patroon van burgerparticipatie. Michels (2004) stelt dat in de periode van de verzuiling (tot 1965) burgerparticipatie hoofdzakelijk het privilege was van de verzuilde sociale organisaties en dus erg passief. In de periode van ontzuiling (1965-1985) beginnen burgers meer van zich te laten horen, maar de mogelijkheden voor burgers om politiek en beleid te beïnvloeden blijft wel beperkt tot actie nadat de overheid haar beslissingen heeft genomen. Vanaf 1985 is de burgerparticipatie sterk gegroeid, maar nog steeds is het gat tussen burgers en politieke elite niet gedicht. Michels concludeert dan ook dat burgerparticipatie in Nederland voornamelijk gezien wordt als methode om de werking van de representatieve democratie te verbeteren (en niet als een essentieel kenmerk van de democratie).

Ook de Raad voor openbaar Bestuur stelt in het advies 'Primaat in de polder' (2002) dat achter de Nederlandse politiek doorgaans een representatief-democratische opvatting schuil gaat: inspraak wordt vooral gezien als een aanvulling op de besluitvorming van bestaande politiek-democratische instituties. Het participatie-perspectief, waarin inspraak gezien wordt als een manier om de burger zelfbestuur te geven, wordt in Nederland niet vaak toegepast. De Raad constateert daarnaast dat daar waar de urgentie voor debat met de samenleving het grootst is, de interactieve beleidsvorming het slechts van de grond komt. Bij weerbarstige beleidsproblemen ('wicked problems') blijft daardoor de kans aanzienlijk aanwezig op falend overheidsbeleid. Ook Korsten concludeert dat burgerparticipatie in Nederland voornamelijk instrumenteel wordt ingezet (1979).

Het vroegtijdig en veelvuldig betrekken van burgers bij het proces van beleidsvorming levert wel een spanning op met het 'primaat van de politiek'⁹⁷ (RoB, 2002). Nederland is bekend met dit spanningsveld omdat in het poldermodel beleidsopdrachten ook al gezien werden als een gezamenlijke taak. Volgens Hemerijck (2000) staat de overheid door het betrekken van belangengroepen bij het ontwikkelen en implementeren van beleid in wezen een deel van haar regulerende bevoegdheid af aan organisaties waarover

zij geen directe zeggenschap heeft. Schmitter (in Visser, 2007) voorzag deze spanning tussen de democratische legitimiteit van corporatistische besluitvorming en de eindverantwoordelijkheid van het parlement reeds in 1983. Een soortgelijk spanningsveld zal ontstaan indien er meer directere vormen van burgerparticipatie gaan worden gehanteerd.

Nederland kent dus een lange traditie van burgerparticipatie. Als gevolg van het poldermodel is deze participatie met name gebaseerd op representatief-democratische grond. Door de aanhoudende verzuiling vindt burgerparticipatie tegenwoordig echter steeds minder in georganiseerd verband plaats en is er meer sprake van een individuele deelname van burgers aan het beleidsproces (RoB, 2005). Een nieuwe bedreiging voor het poldermodel is daarom de dalende representativiteit van de sociale partners, wat de legitimiteit van het overleg met de overheid onder druk zet (Torenvlied, 2007). Bestuur en politiek zouden daarom meer moeten zoeken naar directe vormen van burgerparticipatie. Volgens velen (Global Forum, 2005, Frissen, 2002, Godfroj en Nelissen, 1993) is er momenteel sprake van een wisseling van het government-paradigma naar het governance-paradigma. Waar in het eerste paradigma het openbaar bestuur met volksvertegenwoordigers de centrale rol inneemt, ligt in het tweede paradigma de nadruk op de samenwerking met burgers, bedrijven en hun organisaties (het netwerk stuurt zichzelf). De overheid wordt daardoor steeds meer een partij onder de partijen⁹⁸ (Godfroj en Nelissen, 1993). De bekendheid van de Nederlandse politiek met het spanningsveld tussen belangengroepen en politiek als gevolg van het poldermodel, levert Nederland een voorsprong op bij het implementeren van directe burgerparticipatie.

In Nederland kan de bestuurskundige Korsten worden gezien als belangrijke trendsetter op het gebied van interactief bestuur. Met zijn publicaties 'Participatie en politiek' (1977) en 'Het spraakmakende bestuur' (1979) zet hij inspraak en burgerparticipatie in Nederland op de kaart.⁹⁹ In Nederland is bovendien redelijk veel geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming, al betrof dit voornamelijk het lokale niveau. Op nationaal niveau komt de interactieve burgerparticipatie moeizamer van de grond (Michels, 2004). In het nieuwe regeerakkoord van het Kabinet-Balkende IV (2007) blijkt echter burgerparticipatie weer hoog op de agenda te staan¹⁰⁰.

⁹⁷ Onder politiek primaat kan volgens de Raad voor het openbaar Bestuur worden verstaan: "het recht en de plicht van de volksvertegenwoordiging en het politiek bestuur om, als organen van de democratische overheid, in zaken van publiek belang besluiten te nemen en (te doen) uitvoeren, en om rechten en plichten in de samenleving vast te stellen" (RoB, 2002, p.4)

⁹⁸ Omdat macht steeds meer decentraal wordt (niet meer lokaliseerbaar in een helder centrum), is zij in zekere zin vloeibaar geworden (Frissen, 2002).

⁹⁹ De studie 'Participatie en politiek' wordt in 1978 zelfs bekroond met de Van Poeljeprijs.

¹⁰⁰ De burger wordt aangesproken als deelnemer en als actieve medebouwer aan de samenleving (regeerakkoord, 2007). De coalitie geeft hierbij duidelijk aan geen blauwdrukken meer van bovenaf te willen doorvoeren en meer open te staan voor initiatieven van burgers. In de eerste maanden dat het kabinet actief was, zijn al diverse projecten gestart om een meer directere participatie van burgers te bevorderen. Enkele voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het '100 dagen' plan, waarin de regering werkbezoeken aflegde om daadwerkelijk 'naar burgers te luisteren'. Het ministerie van VROM heeft een speciaal programmteam 'Beleid met Burgers' ingesteld. Doel hiervan is de beleidsagenda, uitvoering en handhaving van beleid meer met burgers samen te ontwikkelen. Het ministerie BZK heeft

Nederlands beleidsethiek: een relativistisch burgerschapsideaal

Nederland is een compromissenland en dat heeft ook zijn invloed op de ethische kant van het beleid. Nederland heeft een vrij liberale inslag waar het burgerdeugden betreft. De seculiere waarden van vrijheid en gelijkheid, tolerantie en verdraagzaamheid, zijn typische Nederlandse burgerdeugden. Nederland is een sterk gesegmenteerd land, waarin vele gezichtspunten naast elkaar bestaan (Daalder, 1966).

Kennedy, hoogleraar Nieuwste Geschiedenis aan de Vrije Universiteit Amsterdam, bespreekt in zijn oratie de eerste resultaten van zijn onderzoek naar het verschil in opvatting over de definitie en waarde van burgerschap in Nederland en Amerika. Waar in Amerika de 'civic virtue'¹⁰¹ gezien wordt als een cruciaal element voor het goed functioneren van de democratie, wordt in Nederland de discussie over 'goed burgerschap' slechts sporadisch gevoerd. Zo ziet Kennedy in de Nederlandse opvoeding dat het expliciete onderricht in deugden een minder prominente plaats inneemt dan het geven van ruimte aan kinderen om zelf te ontdekken hoe zij zich zouden moeten gedragen. Eenzelfde conclusie trekt hij voor het overheidsbeleid: ook hierbij ligt de nadruk op de pragmatische instelling en beleid dat bewust op niet-moralistische wijze wordt aangepakt.

Volgens Kennedy is het echter te eenvoudig om uit te gaan van het idee dat het publieke leven in Nederland en de uitwerking daarvan in beleid louter 'pragmatisch' is geweest. Volgens hem is het een misvatting te denken dat democratieën kunnen functioneren zonder voortdurende morele overwegingen en zonder het oproepen tot het praktiseren van verantwoord burgerlijk gedrag. Volgens Kennedy heerst onder veel Nederlanders het idee dat zij leven in een land waarin beleid bewust is gestoeld op niet-moralistische uitgangspunten. Dit beeld is volgens Kennedy echter onjuist. In het publieke leven zijn meer oproepen tot deugdzaamheid te ontdekken dan Nederlanders zelf vaak denken. Sinds de verkiezingscampagne van 2002 en de moord op Theo van Gogh is er in Nederland een felle discussie losgebarsten over de grenzen van het democratische debat. Ondanks dat Nederland een sterke traditie heeft in moreel geladen discoursen, lijkt volgens Kennedy nu de discussie over de invulling van het burgerschapsideaal gestart. Kennedy beëindigt zijn betoog met de conclusie dat een democratie zonder tradities van 'civic virtue' niet bestaat. We moeten daarom praten over wat onze burgeridealen zijn. In het meest recente regeerakkoord wordt daartoe een eerste zet gedaan: het plan is een 'Handvest van verantwoordelijk burgerschap' te ontwikkelen (Regeerakkoord, 2007).

het programma 'Burger&Overheid' ingesteld, wat een kritische blik werpt op ontwikkelingen van de elektronische overheid en vanuit de wensen van burgers overheden adviseert. Ook heeft er een interdepartementale Participatiedag plaatsgevonden op 28 juni (BZK, 2007).

¹⁰¹ Civic virtue betekent letterlijk vertaald burgerdeugd en houdt een positieve passie in voor het publieke goed. Wat deze burgerdeugden exact inhouden kan per maatschappij en per individu in deze maatschappij verschillen.

Conclusie

In dit hoofdstuk is de specifiek Nederlandse context onderzocht van kennis voor beleid. Hiermee is een antwoord gegeven op het eerste gedeelte van de derde onderzoeksvraag. Alvorens het ontwikkelingspatroon van het prescriptieve domein kon worden beschreven moest echter eerst worden onderzocht hoe postmoderne beleidsanalyse waar te nemen valt. Interactieve beleidsvorming bleek een belangrijk onderdeel van postmoderne beleidsanalyse.

Uit het literatuuronderzoek naar het ontwikkelingspatroon van het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen blijkt dat Nederland een lange traditie kent van burgerparticipatie. Dit is mede het gevolg van het sterke fundament wat hiervoor is gelegd in het poldermodel. Nederland heeft door zijn overlegcultuur al een voorsprong op het gebied van postmoderne beleidsvorming. Een nieuw vraagstuk voor de Nederlandse overlegstructuur is de afnemende representatie in belangengroepen. Dit zet de waarde van het interactieve overleg met sociale partners onder druk. De achterban zal goed gereflecteerd moeten worden in de partijen waarmee de overheid praat, anders verliest het overleg zijn legitimiteit.

Daarnaast valt op dat burgerparticipatie in Nederland voornamelijk plaatsvindt vanuit het representatie-democratisch perspectief en zelden vanuit het participatie-democratisch perspectief. Het doel van de burgerparticipatie is dus voornamelijk het vergroten van het draagvlak om beleidsfalen te voorkomen. De interactieve beleidsvorming vormt geen doel op zich (er is geen sprake van zelfbestuur). In het volgende hoofdstuk zal worden bekeken hoe deze specifiek Nederlandse kenmerken zich manifesteren in een casus over recente besluitvorming.

9. Het prescriptieve domein: Een casus

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat Nederland wordt gekenmerkt door een lange traditie van overleg. In de onderstaande casus wordt bekeken hoe in een recente beleidskeuze dit overleg tot uitdrukking kwam. Hoe wordt door beleidsproducenten en beleidsanalisten omgegaan met de postmodernisering van de maatschappij? Gaan zij daadwerkelijk postmodern beleid maken en is het proces dat zij toepassen om te komen tot dit beleid ook postmodernistisch van aard?

Er wordt hier wederom gestart met een beschrijving van de casus, in dit geval de levensloopregeling. Vervolgens wordt beschreven hoe dit beleid tot stand is gekomen en hoe de eerste resultaten van het beleid kunnen worden geëvalueerd. Daarna vindt er een analyse plaats van de casus. Als laatste wordt bekeken hoe de bevindingen uit de casus een antwoord geven op het tweede gedeelte van de derde onderzoeksvraag, te weten welk onderzoeksparadigma momenteel dominant is binnen het descriptieve domein van de beleidswetenschappen.

De casus: ‘de levensloopregeling’

Het Kabinet Balkenende II stelde zich ten doel de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen, de individuele verantwoordelijkheid sterker te benadrukken en een aanzienlijke kostenreductie in het stelsel teweeg te brengen. De ‘levensloopregeling’ is één van de ingrijpende wijzigingen op het gebied van sociale zekerheid die het kabinet heeft doorgevoerd. Per 1 januari 2006 is de regeling, die de vroegere spaarloonregeling en de financiële tegemoetkomingen voor ouderschapsverlof en loopbaanonderbreking vervangt, een feit. Met deze regeling is voor werknemers de mogelijkheid geschapen vrije dagen of salaris weg te zetten, waarover pas belasting hoeft worden betaald wanneer het tegoed wordt opgenomen (Regeerakkoord, 2003). De levensloopregeling is een individuele verlofspaarregeling, hetgeen inhoudt dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor het opbouwen van een kapitaal dat toereikend is voor de afhankelijkheid die ontstaat als gevolg van het optreden van het risico (bijvoorbeeld een sabbatical of het verlenen van mantelzorg). De overheid beperkt zich tot het faciliteren van het recht een verlofknip op te bouwen voor deze eventuele afhankelijkheid. Opname van het verlof geschiedt in overleg met de werkgever en deze is dan ook gerechtigd bij zwaarwegende bedrijfsbelangen het verlof te weigeren (TK, 2003-2004).

Het model van de levenscyclus: uitgangspunt van het huidige sociale stelsel

Ons huidige sociale stelsel is van oudsher opgebouwd vanuit het idee dat burgers die door omstandigheden tijdelijk of blijvend geen inkomen hebben, een compensatie moeten ontvangen. Het gaat dan om omstandigheden waarop men als individu geen of weinig invloed kan uitoefenen (de socioloog Giddens noemt dit 'external risks'). Het zijn sociale risico's die ons als het ware 'overkomen' en waarvan de oorzaak dus buiten onze eigen schuld ligt. Deze 'oude sociale risico's' zijn alom bekend en erkend (voorbeelden zijn bijvoorbeeld werkloosheid en arbeidsongeschiktheid). Tegenwoordig worden individuen steeds vaker geconfronteerd met de zogenaamde 'nieuwe sociale risico's'. Dit zijn risico's die voortkomen uit veranderende levenslopen van individuen¹⁰² ('manufactured risks' in de terminologie van Giddens).

Tot nog toe is ons sociale stelsel vooral gericht op het dekken van oude sociale risico's.¹⁰³ De solidariteit in dit systeem is gebaseerd op de gedachte dat het noodlot ons allen kan treffen (de Beer, 2004). Bij dit stelsel past de gedachte dat er sprake is van een standaardwerknemer met standaard sociale risico's. Het zogenaamde kostwinnersmodel, wat lange tijd ten grondslag lag aan ons stelsel, past binnen dit denken. Bij het kostwinnersbeginsel wordt uitgegaan van een standaard levenscyclus voor mannen en voor vrouwen (respectievelijk een ononderbroken voltijds arbeidsdeelname en een korte periode van arbeid gevolgd door een lange periode van onbetaalde zorgarbeid).

De levensloopbenadering: uitgangspunt van de levensloopregeling

Het idee achter de levensloopbenadering is dat er in de maatschappij bepaalde processen plaatsvinden, die niet langer in te passen zijn in het patroon van de standaardlevensloop. Het huidige stelsel is niet adequaat genoeg om de huidige problemen van individuen op te lossen. Volgens het kabinet past de levensloopbenadering als model beter bij de huidige ontwikkelingen van de maatschappij, dan het model van de levenscyclus. Tevens maakt de levensloopbenadering inzichtelijk welke problemen er in het huidige stelsel aanwezig zijn.

¹⁰² Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld het risico financieel afhankelijk te worden van partner of overheid na een echtscheiding of bij een opname van zorgverlof.

¹⁰³ Of zoals de Beer het verwoordt (2004, p.2): "De uiteenlopende arrangementen van de verzorgingsstaat zijn [...] tot stand gebracht om burgers te beschermen tegen de ramspoed die hen kan overkomen door de wisselvalligheden van het kapitalistische systeem en het moderne bestaan: ongevallen, ziekte, werkloosheid en inkomensverlies door ouderdom."

De levensloop van een individu kan gedefinieerd worden als 'de opeenvolging van posities die een persoon in de loop van de tijd bekleedt' (Liefboer en Dykstra, 2000). Elke levensloop wordt gekenmerkt door een opeenvolging of combinaties van transities tussen deze posities.¹⁰⁴ De oorzaak van de transities kan buiten de invloedssfeer van de betrokkenen liggen (oud sociaal risico) of grotendeels of geheel bestaan uit elementen waarover personen op individueel niveau keuzen kunnen maken (nieuw sociaal risico). Het huidige stelsel is met name gebaseerd op het idee van de levenscyclus, waarbij oude sociale risico's worden gedekt, omdat alle individuen het noodlot kan treffen.

De levensloopbenadering gaat er daarentegen vanuit dat de standaardlevensloop van leren, werken, zorgen (rusten) tegenwoordig sterk aan verandering onderhevig is. De levenslopen van mensen in de 21^{ste} eeuw hebben een steeds afwisselender en meer uiteenlopend karakter. De veronderstelling is dat de transities en posities van individuen steeds minder goed te voorspellen zijn. Hiermee is als het ware een trend ingezet naar destandardisering van de levensloop. Het combineren van taken zal zich in de moderne 'keuzelevenslopen' in steeds meer levensfasen voor gaan doen.¹⁰⁵ De levensloopbenadering zet zich dus expliciet af tegen het eerder genoemde model van de levenscyclus. Cycli veronderstellen namelijk per definitie een vaste volgorde van overgangen. De levensloopbenadering gaat daarentegen juist uit van de onvoorspelbaarheid van transities.

Redenerend vanuit het levensloopmodel zijn er enkele belangrijke knelpunten in het huidige stelsel (zie voor een overzicht voetnoot¹⁰⁶). De uniformiteit en destandardisering waarmee uiteenlopende omstandigheden nu moeten worden behandeld doen geen recht aan de toenemende pluriformiteit in levenslopen. Het traditionele uitgangspunt van het socialezekerheidsstelsel, te weten het model van de standaardlevensloop, past niet meer bij de huidige maatschappij en is daarom niet meer adequaat. Volgens het kabinet sluit de levensloopbenadering beter aan bij de huidige maatschappij.

¹⁰⁴ Bij een positie moet dan bijvoorbeeld gedacht worden aan burgerlijke staat, ouderschap, deelname aan het beroepsonderwijs en dergelijke. Met een transitie wordt de overgang bedoeld tussen verschillende posities in de levensloop.

¹⁰⁵ Zo zal men bijvoorbeeld steeds vaker periodes van arbeid onderbreken voor tijdelijke zorgtaken, bijscholing of reflectie.

¹⁰⁶ Volgens Leijnse (e.a. 2002) leidt de toenemende variëteit in levenslopen ten eerste ertoe dat buiten de traditionele risico's met een verondersteld extern karakter, vrijwel geen enkele risico's gedekt worden (of slechts zeer gering). Daarnaast zijn combinaties en overgangen tussen activiteiten niet altijd even goed mogelijk. De huidige regelingen bevorderen het permanent investeren in kennis en vaardigheden (levenslang leren) onvoldoende, terwijl het maatschappelijke belang van kennis juist steeds groter wordt. Ook laat de verdeling van arbeid en andere activiteiten en de verdeling van inkomen over de levensloop vaak te wensen over. Dit resulteert in een zogenoemd spitsuur van het leven (gebrek aan rust en reflectie), een gezinsdal (te kort aan inkomen) en de renteniersgeneratie (overschot aan tijd en inkomen). Al laatste geeft Leijnse aan dat de huidige mogelijkheden om de spreiding van arbeid en zorg te ondersteunen niet voor iedereen betaalbaar zijn of zij hebben op lange termijn grote financiële gevolgen. Deze door Leijnse geschatte knelpunten in de sfeer van de sociale zekerheid vragen om een nieuwe toespitsing van het beleid op deze ontwikkelingen.

De totstandkoming van het beleid

Alvorens over te gaan op de daadwerkelijke analyse van deze casus, is het nog noodzakelijk te bekijken hoe het beleid tot stand is gekomen. Hoe is het beleidsproces verlopen en welke beleidsanalyses zijn in de aanloop naar de levensloopregeling uitgevoerd?

In wetenschappelijke kring is de aandacht voor het thema levensloop de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen (Schippers, 2003). Het WRR-rapport 'Levenslopen in verandering' van Liefbroer en Dykstra uit 2000 vormt een belangrijke mijlpaal in de wetenschappelijke discussie over de levensloop. De beleidsdiscussie over de levensloop is volgens Schippers gestart in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2002. D66 en CDA voerden voorafgaand aan hun verkiezingsprogramma beiden een interne discussie over de beleidsmatige consequenties van het thema levensloop. De eerste serieuze beleidsvoorbereiding vond vorm in de 'Verkenning Levensloop' (SZW, 2002). In deze publicatie wordt stil gestaan bij de verschillende posities die een persoon gedurende zijn leven bekleedt. Voor de verkenning Levensloop is een brede Interdepartementale Stuurgroep samengesteld. Ook zijn diverse externe deskundigen geraadpleegd en is er gebruikt gemaakt van een klankbordgroep van deskundige personen en maatschappelijke organisaties (SZW, 2002).¹⁰⁷ De belangrijkste conclusie uit de Verkenning Levensloop is dat er vooral behoefte is aan een samenhangend pakket aan maatregelen op diverse beleidsterreinen.

De eerste aanzet voor een concrete beleidsinvulling van het levensloopdenken is te vinden in het Strategisch Akkoord van het Kabinet Balkenende I in de vorm van de Basisregeling Levensloop (ook wel 'verlofknip' genoemd). Een ingevoerde motie in samenhang met de uitkomsten van het Najaarsoverleg 2002 zorgden er echter voor dat de verlofknip niet werd ingevoerd. In het Hoofdlijnenakkoord 2003 van het Kabinet Balkende II wordt opnieuw het voornemen gepresenteerd voor een beleids optie, ditmaal onder de noemer 'levensloopregeling'. Deze beleids optie is na enige aanpassingen ingevoerd op 1 januari 2006.

De levensloopregeling: een eerste evaluatie

Bovenberg, hoogleraar economie in Tilburg en wetenschappelijk directeur van het onderzoeksinstituut Netspar, kan gezien worden als de geestelijke vader van de levensloopregeling. Op 30 juli 2007, anderhalf jaar na de invoering van de levensloopregeling, koppen vele kranten met de uitspraak 'levensloopregeling mislukt'. Een uitspraak gedaan door niemand minder dan de architect van de levensloopregeling zelf, Bovenberg. Uit een eerste analyse van het gebruik van de levensloopregeling blijkt dat slecht vijf procent van

de werknemers gebruik maakt van de levensloopregeling: een dramatisch laag percentage. Volgens Bovenberg is dit beleidsfalen met name te danken aan de onbekendheid van de regeling en het feit dat de levensloopregeling moet concurreren met de spaarloonregeling. Deze twee tezamen zorgen voor de onpopulariteit van de regeling. Volgens Conneman¹⁰⁸ is de levensloopregeling zo 'schraal' omdat het een politiek compromis is (De Volkskrant, 30 juli 2007). Bovenberg pleit voor het opgaan van het spaarloon in de levensloopregeling, zodat de laatste meer succes zal hebben. Ook vinden Bovenberg en Conneman dat werknemers meer dan twaalf procent moeten kunnen sparen. Het advies is op dit moment aangeboden aan minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De levensloopregeling en postmoderniteit: een analyse

Om te analyseren of de levensloop te typeren valt als postmodern beleid, moeten we terugrijpen op de in het vorige hoofdstuk uiteengezette definitie van postmodern beleid. Hier zagen we dat om daadwerkelijk te spreken van postmodern beleid meer nodig is dan beleid dat recht doet aan de wensen van de postmoderne mens. Het is noodzakelijk dat niet enkel het product van beleidsmakers (de levensloopregeling en het levensloopdenken) postmodern zijn, maar ook de wijze waarop dit beleid vormgegeven wordt. Mijn inziens is beleid alleen als postmodern te typeren als door middel van een postmodern proces een postmodern product wordt afgeleverd. Is het bovenstaande nu te begrijpen als een poging van het openbaar bestuur de maatschappij te leren kennen en beheersen (modernistisch in grondslag) of als een poging het proces van postmodernisering te aanvaarden?

De levensloopregeling: een postmodern product?

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de assumptie dat de maatschappij postmoderniseert. Dit heeft tot gevolg dat mensen steeds vrijer worden om eigen keuzes te maken en hun leven naar eigen inzicht in te vullen (oftewel de keuzebiografie zoals Beck dat noemt). Sluit het huidige beleid van het Kabinet aan bij de idee dat de mens postmodern is geworden?

¹⁰⁷ De klankbordgroep bestond uit afgevaardigden van de VNO-NCW, Federatie Nederlandse Vakbeweging, E-Quality, Experisecentrum Leeftijd en maatschappij, Sociaal Economische Raad, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Nederlandse Gezinsraad, Stichting Maatschappij en Onderneming, Stichting Werk en Onderneming (SZW, 2002).

¹⁰⁸ Conneman van adviesbureau Mercer heeft samen met Bovenberg een advies uitgewerkt voor het ministerie van Economische Zaken. Daarin pleiten zij voor een meer 'robuuste' spaarloonregeling.

Ten eerste blijkt dat de term levensloop een plotselinge populariteit kent onder zowel wetenschappers als beleidsmakers. Ten tijde van het paarse kabinet werd de term nog nergens gebezigd. De nieuwheid van het begrip impliceert echter niet per definitie dat er ook sprake is van een postmodern concept. De levensloopbenadering veronderstelt een toename van pluriforme levenslopen. Het model van de levensloop blijkt inderdaad beter bij deze pluriformiteit te passen dan het begrip levenscyclus. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het met het begrip levenscyclus niet mogelijk is de levensloop te beschrijven van bijvoorbeeld vrijgezellen, ongehuwde moeders en kinderloze echtparen. Aan de levensloopbenadering ligt de gedachte ten grondslag dat het model van de levenscyclus niet meer past bij de postmoderne mens. Ten opzichte van het begrip levenscyclus kan het begrip levensloop gedefinieerd worden als een meer 'open' begrip. Het legt de nadruk op de dynamiek van levenslopen. In die zin is het begrip dus redelijk postmodern te noemen.

Echter zoals elk model, is ook het model van de levensloop een ideaaltipe (in de woorden van Durkheim) en het is in die zin dan ook op te vatten als een blauwdruk voor de werkelijkheid. Het idee dat de wereld minder goed te kennen valt is dus niet te bespeuren in het model. De model van de levensloopbenadering, het model dat ten grondslag ligt aan de levensloopregeling, benadrukt des te duidelijker dat het willen vinden van een passend model voor de werkelijkheid niet opgegeven wordt door beleidsmakers en beleidsanalisten. In die zin is het model dus niet te typeren als een postmodern concept.

De levensloopregeling: postmodern beleidsproces?

Om te bezien of de levensloopregeling tot stand is gekomen door middel van een postmodern beleidsproces, zal moeten worden geanalyseerd hoe de levensloopregeling is ontworpen. Is hierbij gebruik gemaakt van postmodernistische beleidsanalyses?

Kijken we naar de totstandkoming van de levensloopregeling dan vallen een aantal zaken op. Ten eerste blijkt het moeilijk te achterhalen welke beleidsanalyses exact aan het beleidsvormingsproces zijn vooraf gegaan. Er is dus weinig transparantie over de totstandkoming van het beleid. Ten tweede lijkt dat bij de beleidsanalyses voornamelijk professionele instituties zijn betrokken en er geen directe burgerparticipatie heeft plaatsgevonden. Het beleid is nog steeds in sterke mate uitgedacht in de werkkamers van diverse denktankbureaus en maar weinig input komt daadwerkelijk uit de maatschappij zelf. De totstandkoming is in lijn met de normale gang van zaken in de polder: diverse belangengroepen worden gevraagd zich over het onderwerp te buigen. In het vorige hoofdstuk zagen we echter dat deze overlegstructuur te kampen heeft met een legitimiteitsvraag nu de representatie afneemt. Ten derde blijkt er een bepaalde discrepantie te bestaan

tussen het in de beleidsanalyse 'Verkenning Levensloop' uitgebrachte advies en de door het Kabinet ingezette lijn. In de verkenning wordt duidelijk de voorkeur uitgesproken voor een integraal beleid. De invoering van de levensloopregeling is echter eerder te typeren als een geïsoleerde maatregel.

"Een enkele, geïsoleerde maatregel is gedoemd te mislukken [...] Het risico is echter groot dat beleidsmatig de prioriteit wordt gelegd bij de politieke kortetermijnwinst van verhoudingsgewijs eenvoudige maatregelen, een investering in langetermijnbeleid onvoldoende tot stand komen en daarmee het uiteindelijke doel dat alle burgers van Nederland hun levensloop meer naar eigen inzicht ten behoeve kunnen inrichten niet wordt bereikt" (Schippers, 2003, p.19).

Schippers zou hierin wel eens gelijk kunnen krijgen: bij de levensloopregeling lijkt sprake te zijn van een snel ingevoerde korte termijn regeling, die nog weinig integraliteit bevat. Ten vierde blijkt dit inderdaad te leiden tot beleidsfalen: van de regeling wordt slechts door vijf procent van de werknemers gebruikt gemaakt. Voor de ontwerper van het beleid genoeg reden om te concluderen dat de levensloopregeling is mislukt.

Uit deze punten komt duidelijk naar voren dat binnen deze casus, ondanks dat er redelijk postmoderne termen worden gebruikt, de denkfiguur van de machine nog steeds dominant is. Wel blijken de praktische grenzen aan maakbaarheid hier zeer nijpend naar voren te komen. De architect van het beleid spreekt zelfs over beleidsfalen. Hieruit blijkt dat de machine zoals hij die ontworpen had, zijn eigen leven is gaan leiden. Conneman gaf aan dat het hoge compromisgehalte dat het beleid kenmerkte ook kan worden gezien als een belangrijke oorzaak. Het ontwerp bevatte daardoor in ontwerp al tegenstrijdigheden (in de woorden van Terpstra: de machine was al op voorhand stuk).

Anderzijds zagen we ook dat bij de beleidsvorming diverse belangengroepen waren betrokken. In het vorige hoofdstuk bleek dat interactieve beleidsvorming een goede manier is om het beleidsproces te postmoderniseren. Bij de beleidsvorming waren, geheel in lijn met het poldermodel, diverse belangengroepen betrokken. Dit lijkt dus eigenlijk heel 'postmodern'. Echter kijken we in hoeverre de beleidsvorming rond de levensloopregeling daadwerkelijk interactief van aard was, dan krijgen we een ander beeld. Zo bleek het proces niet transparant te zijn en de daadwerkelijke invloed van actoren gering. Interactief bestuur vond bij de levensloopregeling dus nog voornamelijk plaats vanuit de denkfiguur van de machine.

Conclusie: Het Kabinet Balkenende II postmodernistische beleidsmakers?

Uit bovenstaande casus komt duidelijk naar voren dat beleidsmakers te maken krijgen met de postmoderne samenleving. Levenspatronen zijn steeds minder goed te typeren en daarmee te beïnvloeden. De aandacht voor het thema levensloop laat zien dat zowel wetenschappers als beleidsmakers kampen met dit dilemma. Uit de casus blijkt echter ook dat de huidige levensloopregeling toch vooral te typeren valt als een rationele oplossing voor een beleidsprobleem. Beleidsmakers zullen toch altijd trachten een model te vinden dat de werkelijkheid zo goed mogelijk benadert. Het beleid dus wel postmodern in de zin van dat het past bij het idee van de postmoderne mens. Het is echter niet postmodern van aard. De beleidsmakers in deze casus blijken voornamelijk te werken vanuit een instrumenteel idee van interactieve beleidsvorming en niet vanuit de basisgedachte dat het proces van postmodernisering aanvaard moet worden.

Kennis voor beleid: maken én verkeren?

Wat kan uit het bovenstaande nu geconcludeerd worden? Welk paradigma zou dominant zijn in het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen (tweede gedeelte van de derde onderzoeksvraag)? Uit bovenstaande casus komt het beeld naar voren dat beleidsmakers en beleidsanalisten met name werken vanuit de denkfiguur van de machine. Alle goede bedoelingen van interactief bestuur ten spijt, lijken beleidsmakers dit instrument toch met name in te zetten om draagvlak te ontwikkelen. Burgerparticipatie is daarmee een instrumenteel middel om de effectiviteit van beleid te vergroten. Het uitgangspunt dat hier achter ligt is dan ook met name gebaseerd op poësis: hoe kan de functionaliteit van beleid worden verbeterd?

Kijken we naar het epistemologische uitgangspunt van beleidsmakers en analisten dan vallen twee dingen op. Ten eerste is ook in de beleidspraktijk overduidelijk sprake van postmoderne gedachten. Interactief bestuur kan hier een goed voorbeeld van zijn, mits dus vanuit participatie-democratisch perspectief wordt gewerkt. In het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen lijkt echter wel het modernistische gedachtegoed te domineren. Uit de casus komt duidelijk naar voren dat beleidsmakers toch vaak geneigd zijn de werkelijkheid in modellen te vatten en zich niet neer willen leggen bij minder goed te voorspellen beleidsresultaten. Bovendien wordt door het maken van een beleidskeuze poësis altijd dominant boven praxis. Men kan immers niet blijven communiceren en vergaderen, zonder daadwerkelijk ook iets te besluiten...

Ten tweede valt op dat beleidsmakers en beleidsanalisten binnen het prescriptieve domein hun kentheoretisch perspectief minder nadrukkelijk articuleren dan beleidswetenschappers. Het discours tussen modernisten en postmodernisten is als gevolg daarvan ook minder fel van aard. In het prescriptieve domein lijken praxis en poësis door beleidsmakers en analisten door elkaar heen te worden gebruikt (praxis én poësis). Naar gelang het beleidsonderwerp en het moment van beleidsvorming worden meer dan wel minder postmoderne vormen van beleidsanalyse ingezet. Dit alles in tegenstelling tot het descriptieve domein, waar wetenschappers zich nadrukkelijker uitspreken voor het modernisme dan wel postmodernisme en zich vervolgens ook strenger houden aan dit kentheoretische uitgangspunt.

Bovenstaande bevindingen uit de casus zouden verder onderzocht kunnen worden door middel van het toetsen van de volgende hypothesen:

1. Binnen het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen wordt het kentheoretisch perspectief minder nadrukkelijk gearticuleerd, waardoor het discours minder fel van aard is (acceptatie)
2. Binnen het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen is het kentheoretisch perspectief dat men hanteert afhankelijk van het beleidsvraagstuk waarvoor men gesteld wordt (integratie)

10. De Postmoderne Tijd: een anomalie?

In dit onderzoek is uitgegaan van de assumptie dat we leven in de Postmoderne Tijd (zie hoofdstuk vier). Dit is een tijd die gekenmerkt wordt door een grote mate van fragmentatie. Het gevolg is dat de kenbaarheid van de samenleving als geheel afneemt. Deze toenemende complexiteit problematiseert het goed voorspellen van maatschappelijke processen. In het vijfde hoofdstuk is geconcludeerd dat de modernistische en postmodernistische onderzoekstradities kunnen worden gedefinieerd als paradigma's. Dit roept de vraag op of de Postmoderne Tijd een anomalie vormt voor de modernistische onderzoekstraditie en daarmee de aanleiding vormt over te gaan op een postmodernistisch paradigma. Is de Postmoderne Tijd, met andere woorden, een 'puzzel die niet kan worden opgelost binnen het huidige dominante paradigma' in de woorden van Kuhn (vierde onderzoeksvraag)?

Normale wetenschap wordt volgens Kuhn gekenmerkt door de dominantie van één bepaald paradigma. Er doen zich echter altijd een aantal anomalieën voor binnen een paradigma. Is het paradigma in staat dit 'crisis-provoking problem' te hanteren, dan komt het geldende paradigma niet in gevaar. Slaagt een paradigma hier niet in en wordt het aantal anomalieën steeds groter, dan zal men op zoek gaan naar een alterantief paradigma volgens Kuhn.

Waarschijnlijk zal de vraag of de Postmoderne Tijd een anomalie vormt door beide tradities anders worden beantwoord. De modernisten zullen zeggen dat de Postmoderne Tijd het doorgronden van triviale IBU's problematiseert, maar niet uitsluit. Een verschuiving richting een meer gradueel begrip van maakbaarheid is daarom de meest gunstige verwachting over de reactie van de modernist op de Postmoderne Tijd. De Postmoderne Tijd zullen zij echter niet zien als een anomalie voor het door hen gepraktiseerde onderzoeksparadigma. Modernisten zullen geneigd zijn de Postmoderne Tijd te typeren als een crisis-provoking problem, maar niet als een anomalie. Het is een puzzel die opgelost kán worden, ondanks dat dit niet eenvoudig is. De Postmoderne Tijd problematiseert de kenbaarheid van de samenleving, maar dit houdt niet in dat ook het idee van maakbaarheid moet worden losgelaten. Hoogstens leidt dit tot een 'gradueel' begrip van maakbaarheid.

Kijken we naar het postmoderne paradigma, dan zal deze zelfde Postmoderne Tijd door hen wél als een anomalie worden getypeerd. De Postmoderne Tijd is in dit paradigma het bewijs dat de maakbaarheid van de samenleving afneemt. Andere waarden worden dominant. De Postmoderne Tijd wordt door hen gezien als het bewijs voor de noodzakelijkheid van de aanpassing van het idee dat de samenleving maakbaar is. De diagnose dat de maatschappij zich niet-lineair, niet-centristisch en gefragmenteerd ontwikkelt (Frissen, 1996, p.9), is voor de postmodernisten oorzaak het modernisme te herzien.

Bovenstaande conclusie onderstreept nogmaals het feit dat beide paradigma's fundamenteel van elkaar verschillen: de Postmoderne Tijd wordt door beide anders geïnterpreteerd. Waar postmodernisten in de Postmoderne Tijd de belangrijkste aanleiding zien het huidige gepraktiseerde paradigma te verlaten, is diezelfde Postmoderne Tijd voor het modernisme niet voldoende bewijs dat de denkfiguur van de machine niet meer voldoet.

11. Conclusie en discussie

De Postmoderne Tijd problematiseert het voorspellen van het gedrag van burgers. Dit zet bestuurders voor een grote uitdaging: de kenbaarheid van de samenleving neemt af en toch wordt de overheid steeds meer afgerekend op de effectiviteit en efficiëntie van haar beleid. De afgelopen decennia lijkt beleid dan ook steeds vaker te falen (Bovens en 't Hart, 1996). De overheid reageert op deze onbeheersbaarheid met het vaker inzetten van rationalistische sturingsfilosofieën. In dit onderzoek is deze schijnbare paradox van steeds vaker falend overheidsbeleid en toch een welhaast niet te temperen geloof in maakbaarheid onder de loep genomen in het licht van een relatief nieuw onderzoeksperspectief: het postmodernisme. Binnen de beleidswetenschappen blijkt de integratie van deze onderzoekstraditie slechts moeizaam tot stand te komen en met veel discours gepaard te gaan. In dit onderzoek is getracht de samenhang tussen bovenstaande constatering beter in kaart te brengen.

Om dit te onderzoeken is uitgegaan van de werkhypothese dat zowel externe factoren (confrontaties uit de omgeving) als interne factoren (specifieke disciplinaire kenmerken) van invloed zijn op de acceptatie en integratie van de postmodernistische onderzoekstraditie binnen een onderzoeksgebied. In dit onderzoek is deze gedachte verkend door middel van een eerste verkenning van het voorkomen van beide tradities in de beleidswetenschappen (acceptatie en integratie) in combinatie met een beschrijving van het ontwikkelingspatroon van de onderzoeksgemeenschap.

Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat het conceptueel model en de daarbij behorende propositie tot dusver houdbaar blijken te zijn.

Uit de casuïstiek bleek dat er een verschil is tussen het discours in het descriptieve en het prescriptieve domein. Zo viel op dat binnen het prescriptieve domein beleidsmakers en analisten hun kentheoretisch perspectief minder nadrukkelijk articuleren dan in het descriptieve domein. Het discours tussen modernisten en postmodernisten is als gevolg daarvan ook minder fel van aard. In het prescriptieve domein lijken praxis en poësis door beleidsmakers en analisten door elkaar heen te worden gebruikt (praxis én poësis). De keuze voor een paradigma is met name afhankelijk van het beleidsvraagstuk waarvoor men gesteld wordt. Is dit beleidsvraagstuk complex van aard (slecht structureerbaar) dan wordt eerder een

postmoderne techniek ingezet. Dit is niet vreemd omdat postmoderne beleidsanalyse vooral tot goede resultaten leidt in beleidscontexten waar horizontale sturing de maximaal haalbare dan wel gewenste sturingspraktijk is. De Postmoderne Tijd confronteert beleidsanalisten steeds vaker met moeilijk structureerbare beleidsproblemen en daarom valt een toename van de toepassing van postmoderne beleidstechnieken binnen het prescriptieve domein te verwachten. Uit de cases bleek bovendien dat binnen het descriptieve domein beleidswetenschappers zich nadrukkelijker uitspreken voor het modernisme dan wel postmodernisme en zich vervolgens ook strenger houden aan dit kentheoretische uitgangspunt (praxis óf poësis). Het gevolg hiervan is dat er een feller discours bestaat in het descriptieve domein dan in het prescriptieve domein. De plaats en waarde die aan wetenschappelijke kennis wordt toegedeeld bleek dus te verschillen naar onderzoekstraditie (epistemologisch uitgangspunt van de professional), naar domein (descriptief of prescriptief) en naar onderzoeksthema (gestructureerd of ongestructureerd sociaal probleem).

Het conceptueel kader: nader onderzoek

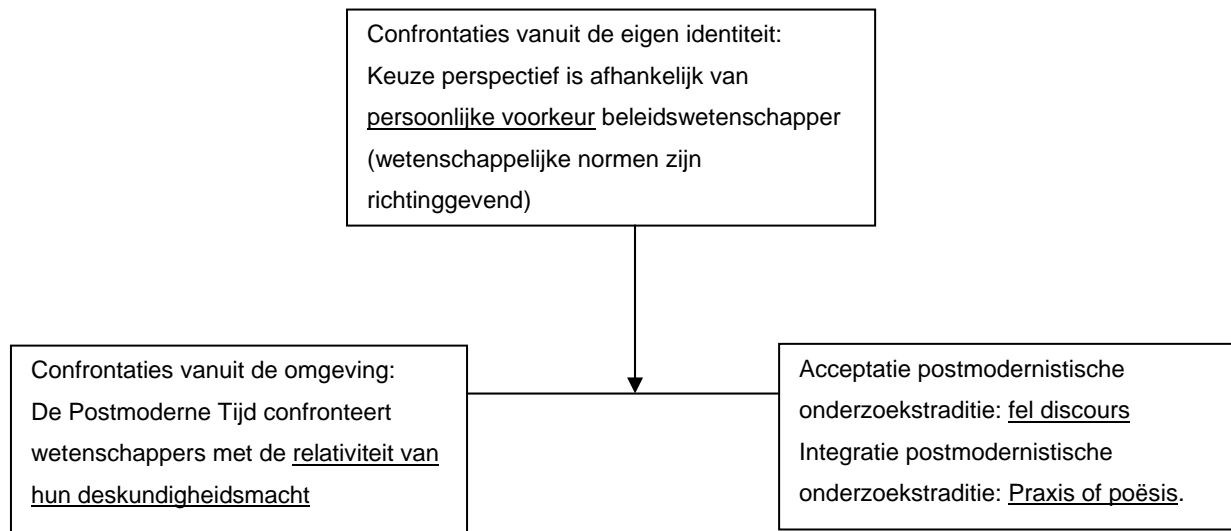
Wat kan op basis van deze bevindingen nu gezegd worden over het in de inleiding gepresenteerde conceptueel model? De Postmoderne Tijd is inderdaad van invloed op de acceptatie en integratie van het postmodernistische paradigma. De Postmoderne Tijd heeft als gevolg dat de kenbaarheid van de samenleving afneemt, omdat de complexiteit van beleidsvraagstukken toeneemt. De pluraliteit van de samenleving bemoeilijkt het onderzoeken en evalueren van beleidscontexten. De beoordeling van beleid wordt daardoor steeds ingewikkelder. Immers met de toenemende pluraliteit neemt ook het aantal doelstellingen van actoren toe. Bovendien bleek de deskundigheidmacht van wetenschappers af te nemen door de Postmoderne Tijd. Toch bleek uit de cases dat niet alleen de Postmoderne Tijd de voorkeur van wetenschappers om het postmodernisme als kentheoretisch perspectief te gebruiken verklaart, maar ook en zelfs met name de confrontaties uit de eigen identiteit van de onderzoekscontext.

De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen dan ook de vooronderstelling en daarmee is verder onderzoek naar de exacte invloed van disciplinaire kenmerken op de acceptatie en integratie van het postmodernisme als epistemologisch uitgangspunt gevalideerd. Het onderzoek leverde daarmee de volgende hypothesen op die nader getoetst kunnen worden:

1. Binnen het descriptieve domein van de beleidswetenschappen wordt het kentheoretisch perspectief sterk gearticuleerd, waardoor het discours fel van aard is (acceptatie)
2. Binnen het descriptieve domein van de beleidswetenschappen is het kentheoretisch perspectief dat men hanteert afhankelijk van de persoonlijke voorkeur van de wetenschapper (integratie)
3. Binnen het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen wordt het kentheoretisch perspectief minder nadrukkelijk gearticuleerd, waardoor het discours minder fel van aard is (acceptatie)
4. Binnen het prescriptieve domein van de beleidswetenschappen is het kentheoretisch perspectief dat men hanteert afhankelijk van het beleidsvraagstuk waarvoor men gesteld wordt (integratie)

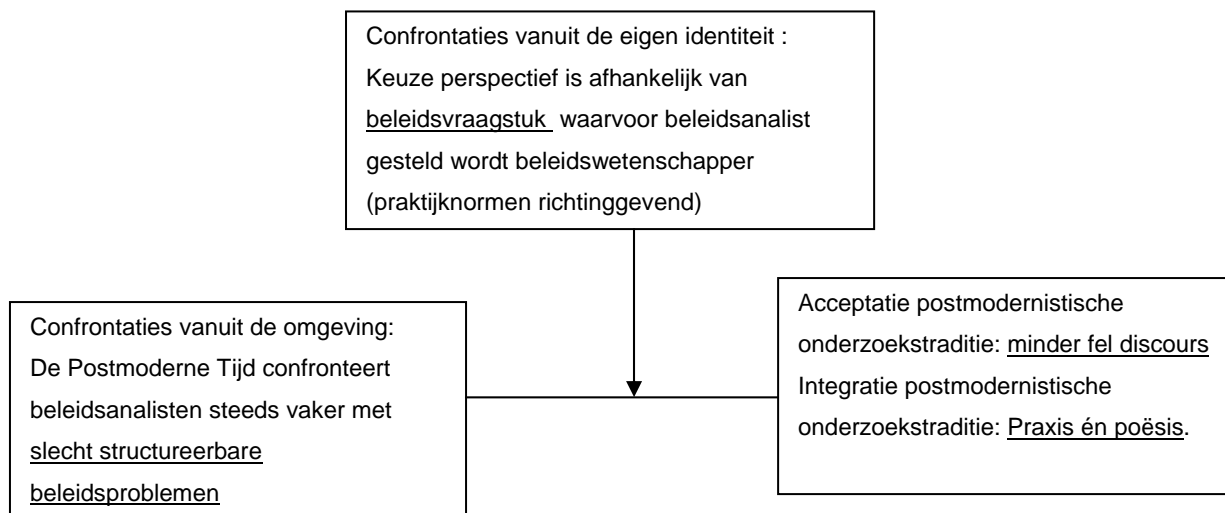
Het conceptueel model uit de inleiding kan op basis van de bevindingen in dit onderzoek dan ook als volgt aangepast worden:

Het descriptieve domein:



Figuur 14: Het aangepaste conceptuele model voor het descriptieve domein

Het prescriptieve domein:



Figuur 15: Het aangepaste conceptuele model voor het prescriptieve domein

Reflectie op het gehanteerde analysekader

In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van de wetenschapstheorie van Kuhn. Het is hier op zijn plaats even stil te staan bij een aantal beperkingen die de keuze voor dit analysekader met zich meebrengt. Ten eerste is er het gegeven dat deze theorie van Kuhn uiteraard, zoals alle andere theorieën, niet waarde vrij is. Door de ontwikkeling van wetenschap te beschrijven als het openvolgen van verschillende paradigma's, die onderling incommensurabel zijn, verwerpt Kuhn immers de idee van wetenschappelijke vooruitgang. Het is dan ook niet vreemd dat zijn theorie maar al te graag wordt aangehaald door postmodernisten. Ten tweede bleek de theorie niet bijzonder geschikt om de overgangen tussen normale wetenschap, crisis en revolutionaire wetenschap te onderzoeken. Daarvoor waren de begrippen niet specifiek genoeg gedefinieerd. De theorie is dus vooral geschikt als denkkader om processen te herkennen. Een concrete toetsing van de dominantie van het ene paradigma over het andere in de praktijk bleek dan ook niet goed mogelijk. Daarvoor zijn aanvullende criteria noodzakelijk.

Reflectie op de bevindingen

De bevindingen in dit onderzoek zijn uiteraard niet opzienbarend. Ook is slechts een zeer beperkt gedeelte van het totale discours in de beleidswetenschappen bekeken. Bovendien is in dit onderzoek de keuze gemaakt de twee domeinen binnen de beleidswetenschappen met elkaar te vergelijken. Dit terwijl een vergelijking van de beleidswetenschappen met een ander gebied ook veel informatie op had kunnen leveren. Dit zijn belangrijke beperkingen van dit onderzoek. De bevindingen in dit onderzoek hebben daarom ook voornamelijk het karakter van vermoedens. Deze vermoedens zouden in nader onderzoek verder gestaafd kunnen worden. Dit is aan te raden, omdat kennis over de wetenschapsfilosofische achtergrond van een discipline noodzakelijk is om een vakgebied volledig te kunnen begrijpen, doorgronden én vernieuwen.

Toekomst beleidswetenschappen

In dit onderzoek is uitgegaan van de assumptie dat de maatschappij postmoderner is geworden. Dit houdt in dat de kenbaarheid van de samenleving als geheel afneemt. Zoals we in het laatste hoofdstuk zagen betekent dit niet dat daarmee ook de maakbaarheid van de samenleving afneemt. Het is echter wel een confrontatie uit de omgeving die voor meer postmodernistische onderzoeksstrategieën pleit. Beleidswetenschappers, analisten en producenten zouden zich meer comfortabel moeten gaan voelen bij onzekerheid en meer gaan denken in mogelijke scenario's dan in strakke voorspellingen. De nadruk zal meer moeten komen te liggen op het structureren van onzekerheid in plaats van reduceren. Want 'de toekomst is onzeker en onzekerheid heeft de toekomst' (Ester, Geurts, Vermeulen, 1997, p. 343). Een aanpassing van de beleidswetenschappen aan dit idee is van groot belang. Gebeurt dit niet, dan zal de beleidswetenschapper worden ingehaald door de veranderende sociale werkelijkheid. Om deze cultuuromslag te bewerkstelligen is het naar mijn idee noodzakelijk dat in onderwijsprogramma's het postmodernisme als serieuze (anti)these wordt onderwezen. In de opleiding van beleidswetenschappers zou structureel plaats in moeten worden geruimd voor het postmoderne perspectief. Uiteraard gaat het daarbij niet enkel om het inzichtelijk maken van de verschillen tussen het modernisme en het postmodernisme, maar ook en vóóral om het inleiden in de onderliggende grondslagendiscussie die ermee gepaard gaat. Meer kennis bij jonge generaties beleidswetenschappers kan het vakgebied als geheel meer zelfreferentieel maken. Bovendien is een kritische blik op de sturingsfilosofie in het licht van de aard van het probleem en de context geboden. Naarmate tussen probleempercepties van actoren binnen een vraagstuk minder overeenstemming bestaat, zou een meer

horizontaal sturingmechanisme moeten worden ingezet.¹⁰⁹ Beleidswetenschappers en beleidsanalisten zouden zich daarom vaker af moeten vragen of de door hen gehanteerde besturingsstrategie wel de meest geijkte is.

Voor de toekomst van de beleidswetenschappen is het van belang dat er een wezenlijk debat bestaat tussen de twee paradigma's en dat ze proberen de belangrijkste verschillen te overbruggen, dan wel te accepteren. Indien de postmodernisten zich aan het wetenschappelijke relativisme blijven vasthouden, vrees ik echter dat de twee paradigma's elkaar niet snel zullen benaderen. Hiervoor verschillen de wetenschapstheoretische gronden te fundamenteel van elkaar. Enkel het aannemen van een iets gematigder standpunt door beide paradigma's kan het debat openen. Indien het modernisme en postmodernisme 'pur sang', door beide wordt vervangen door een iets pragmatischer standpunt, kan dit het vakgebied veel rendement opleveren. Het postmodernisme kan als eye-opener dienen en de idee van maakbaarheid relativeren en verfijnen. In het door modernisten gedomineerde vak van de beleidswetenschappen kan op die manier het postmodernistische gedachtegoed een complementair karakter krijgen.

¹⁰⁹ Zie de typologie van sturingsstrategieën van Smits, p.66

Abma, T.A. (1996). *Responsief evalueren: discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*. Delft: Eburon.

Abma, T. en R. in 't Veld (2001). *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.

Alberts, G. (1996). Inleiding. In: G. Alberts (red.). *Beleidswetenschap en praktijk 1: de stand van het onderzoek in Nederland*. Nijmegen: Uitgeverij Katholieke Universiteit Nijmegen.

Armando (2003). *Schoonheid is niet plus: verzameld proza*. Amsterdam: de bezige bij.

Arnoldus, D., K. Davids, G. Vercauteren en I. Wijnens (2004). De groei van de overlegeconomie in Nederland en België: een overzicht van ontwikkelingen in onderzoek. In: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, nr. 1, p.76-109.

Arnstein, S. (1971). Eight rungs on the ladder of citizen participation. In: E. S. Cahn en B. A. Passett (red.). *Citizen participation: effecting community change*. New York: Praeger.

Arts, W. en L. Halman (2004). *European Values at the Turn of the Millennium: European Values studies volume 7*. Leiden: Brill Academic Publication.

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en J. Teunissen (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.

Baker, T. (1999). *Doing Social Research*. Singapore: McGraw-Hill.

Beck, U. (1996). Risk society and the provident state. P. 27-43. In: S. Lash, B. Szerszynski, B. en B. Wynne (red.), *Risk, environment and modernity: Towards a new ecology*. Londen/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.

Beckers, T. en W. Haarmann, (2001). *Reconstructie beschouwd: een advies over het Ontwerp-Koepelplan Reconstructie zandgronden*. Tilburg: Telos.

Beer, P. de (2004). Solidariteit en verzorgingsstaat. Projectopzet. www.pauldebeer.nl 20 juli 2007.

Berger, H. (2005). *Modern of voor-modern? Een vals dilemma*. Budel: Damon.

Bird, A. (2000). *Thomas Kuhn*. Chesham: Acumen.

Birkland, T.A. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Armonk, New York, etc: M.E. Sharpe.

Boedeltje, M. en L. de Graaf (2004). *Draagvlak nader bekeken: een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Paper voor het politicologenetmaal, 26 en 27 mei 2004, Antwerpen. <http://www.decentraalbestuur.nl/lokpol/ms/poldagen/ms3/workshop2004/df/doc1> 26 augustus 2007.

Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2001). Afrekenen met de productbegroting. In: *B&G*, nr. 1, p. 16-21.

Bovens, M. A. P. en P. 't Hart (1996). *Understanding Policy fiascoes*. New Brunswick/New Jersey: Transaction Publishers.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Brandenburg, M. (1998). Argumenteren over werkgelegenheid en werkloosheid in de drie kabinetten-Lubbers en het eerste kabinet-Kok. In: R. Hoppe en A. Peterse (red.) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.

Broekkamp, H. en B. Hout-Wolters (2006). *De kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk: een overzichtstudie van problemen, oorzaken en oplossingen*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.

Brown, S.R. (red.) (2004) Themanummer: Symposium on the future of the policy sciences. In: *Policy Sciences: an international journal*, nr. 3, p. 207-399.

Burr, V. (2003). *Social constructionism*. Londen/New York: Routledge.

BZK, Ministerie voor Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties. (2007). www.minbzk.nl. 25 augustus 2007.

Chalmers, A. (2003). *Wat heet wetenschap*. Amsterdam: Boom.

Coolsma, J.C. (1995). Boekbespreking: F. Joldersma, de levensloop van problemen en beleid rond alcohol en drugs. In: *Beleidswetenschap*, nr. 4, p.352-353.

Crook, S., J. Pakulski en M. Waters (1992). *Postmodernization: change in advanced society*. London/Newbury Park/New Delhi: Sage publications.

Daalder, H. (1966). The Netherlands: Opposition in a Segmented Society. In: R. Dahl (red.). *Political opposition in Western democracies*. Londen: Yale University Press.

DeLeon, P. (1999). Reinventing the policy sciences: three steps back to the future. In: T. Miyakawa (red.) *The science of public policy. Deel 1: Evolution of policy sciences*. Londen: Routledge.

Delfgaauw, B. en F. van Peperstraten (1993). *Beknopte geschiedenis van de wijsbegeerte: van Thales tot Lyotard*. Kampen/Kapellen: Kok Agora/ Pelckmans.

Dirven, J. (2005). Wetenschap en beleid als sociaal leerproces. In: *Milieutijdschrift ArenA*. Nr. 5, p. 14-15.

Doorman, M. en H. Pott (2000). *Filosofen van deze tijd*. Amsterdam: Bakker.

Doorn, van J.A.A.(2000). Sociale wetenschappen en de weerbarstige werkelijkheid. In: Lehning, P.B. (red.). *De beleidsagenda 2000: strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*. Bussum: Coutinho. p. 24-42.

Duke, R.D. (1974). *Gaming: the future's language*. Beverly Hills/Londen: Sage.

Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: an introduction*. Upper Saddle River/ New Jersey: Pearson/Prentice Hall.

Durkheim, E. (1973). *De la division du travail social*. Paris: Presses Universitaires de France.

Eemeren, F.H. van, R. Grootendorst, A.F. Snoeck Henkemans en A.J. Blair (1997). *Handboek argumentatietheorie: historische achtergronden en hedendaagse ontwikkelingen*. Groningen: Martinus Nijhoff.

Ester, P., J. Geurts en M. Vermeulen (1997). De toekomst als avontuur. In: Ester, P., J. Geurts en M. Vermeulen (red.). *De makers van de toekomst: over nut en noodzaak van toekomstverkenningen voor beleidsonderzoek*. Tilburg: tilburg University Press.

Ester, P., L. Halman, R. de Moor (1993). *The Individualizing Society: Value Change in Europe and North America*. Tilburg: Tilburg University Press.

Fischer, F. en J. Forester (1993). Editors' Introduction. In: F. Fischer en J. Forester (red.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham/London: Duke University Press.

Foerster, von (1991). Through the eyes of the other. In: F. Steier (red.). *Research en reflexivity*. Londen: Sage.

Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie*. Schoonhoven: Academic Service, Economie en Bedrijfskunde.

Frissen, P.H.A. (1999). *De lege staat*. Amsterdam: Nieuwezijds.

Frissen, P.H.A. (2002). *De staat: een drieluik*. Amsterdam: De Balie.

Gage, S.A. (2006). The wonder of trivial machines. In: *Systems Research and Behavioural Science*, nr.23, p.771-778.

Gergen, K. J. (1994). *Toward Transformation in Social Knowledge*. Londen: Sage Publications.

- Gergen, K.J. (2003). *An invitation to social construction*. Londen: Sage Publications.
- Geul, (2005). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie: zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Geul, (2006). *Beleidsconstructie in perspectieven*. Den Haag: Lemma.
- Geurts, J.L.A. en J.A.M. Vennix (1989). Beleidsanalyse van complexe problemen: voorwaarden en kansen. In: J.L.A. Geurts en J.A.M. Vennix. *Verkenningen in beleidanalyse*. Zeist: Kerckebosch.
- Giddens, A. (2001). *The global third way debate*. Cambridge, etc.: Polity.
- Glasbergen, P. en P. Driessen (2000). Milieu en samenleving. In: P. Driessen en P. Glasbergen (red.). *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag: Elsevier.
- Global Forum, (2005). 6th Global Forum on reinventing Government: toward participatory and transparent governance. www.6thglobalforum.org. 17 juli 2007.
- Godfroij, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (1993). Verschuivingen in de besturing van de samenleving: een wegwijzer. In: A.J.A. Godfroij en N.J.M. Nelissen (red.). *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Bussum: Coutinho.
- Graaf, van de H. en R. Hoppe (1996). *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Coutinho.
- Guba, E.G. en Y.S. Lincoln (1989). *Fourth generation evaluation*. London: Sage Publications.
- Gunsteren, H. van en E. van Ruyven (1993). De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning. In: *Beleid en Maatschappij*, nr. 3, p. 114-125.
- Gunsteren, H.R. van (1992). *Eigentijds burgerschap: een WRR-publicatie*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij.

Haarhuis, C.M. en F.L. Leeuw, (2004). De reconstructie van Programmatheorieën; beschikbare methoden en een toepassing op het Anti-corruptie Programma van de Wereldbank. In: *Justitiële Verkenningen*, nr.5, p.11-30.

Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Inaugurele rede Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Vossiuspers AUP.

Hanson, N.R. en W.C. Humphreys (1969). *Perception and discovery : an introduction to scientific inquiry*. San Francisco: Freeman, Cooper. Org. 1970.

Hakvoort, J. en F. Van der Meer (2003). Methodische benadering van actorinterpretaties. In: *Bestuurswetenschappen*, nr.5, p.366-367.

Heartney, E. (2001). *Postmodernisme. Reeks: stromingen in de moderne kunst*. Bussum: Thoth.

Hemerijck, A. (2000). Geen overlegeconomie voor alle seizoenen. In: *Met raad en daad : visies op de toekomst van de overlegeconomie op nationaal en sectoraal niveau*. Den Haag : Sociaal Economische Raad.

Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. In: *Beleid en maatschappij: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, nr.1 p.3-19.

Hendriks, F. en P.W. Tops (2001). Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening. In: *Beleid en maatschappij: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, nr.2, p.106-119.

Heyne, G.A.W.M. (2000). *Participeren met beleid: een evaluatie van participatieve beleidsanalyse*. Tilburg: IVA.

Hisschemöller, M. en R. Hoppe (1998). Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en analyse. In: R. Hoppe en A. Peterse (red.) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.

Hogwood, B. W. en L.A.Gunn (1984). *Policy analysis for the real world*. New York: Oxford University Press.

Holliger, R. (1994). *Postmodernism and the social sciences: a thematic approach*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publications.

Hoogerwerf, A. (red.) (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn: samsom.

Hoogerwerf, A. (1984). *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*. In: *Acta Politica*, nr.4, p.493-531.

Hoogerwerf, A. (1989). *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans*. In: *Beleidswetenschap*, nr. 4, p.320-341.

Hoogerwerf, A. (1996). Boekbespreking: De Virtuele Staat, P.H.A. Frissen. In: *Beleidswetenschap*, jrg. 1, nr.2, p. 181-185.

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (1998a). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Hoogerwerf, A. (1998). *Beleidstheorie en criminologie*. In: *Tijdschrift voor criminologie*, nr. 2, p.185-192.

Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*.

Hoppe, R. (1998). *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*. Inaugurele rede Universiteit Twente. Enschede: Universiteits Drukkerij.

Hoppe, R. en A. Peterse (1998). *Met argumentatieve beleidsanalyse van dilemma's naar oplossingen*. In: R. Hoppe en A. Peterse (red.) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.

Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*. New Jersey: Princeton.

Joldersma, F. (1993). *De levensloop van problemen en beleid rond alcohol en drugs*. Proefschrift Universiteit Twente. Enschede: Universiteit Twente.

Jong, de, W. R. (1991). Ludwig Wittgenstein, filosoferen op het scherp van de snede. In: J.Davidse (red.). *Grote filosofen: Plato, Aristoteles, Thomas van Aquino, Descartes, Kant, Marx, Nietzsche, Levinas en Wittgenstein in actueel perspectief*. Kampen/Kapellen: Kok Agora/ Pelckmans.

Kennedy, J. (2005). 'Civic Virtues' en Democratie. In: *In de Marge*, nr. 2, p.11-17.

Kickert, W. (2004). Wetenschappelijke oogst van de Nederlands bestuurskunde. In: *Bestuurskunde: orgaan van de Vereniging voor Bestuurskunde*, nr.1, p.14-24.

König, K. (1970). *Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker and Humblot.

Korsten, A.F.A. en J.A. Kropman (1977). *Participatie en politiek: verslag van een onderzoek naar effecten van inspraak bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.

Korsten, A.F.A. (1979). *Het spraakmakende bestuur: een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*. 'S-Gravenhage: Vuga.

Korsten, A.F.A. (1988). *Bestuurskunde als avontuur: een beschouwing over bestuurskundige heuristiek: perspectieven op de toekomst van gemeenten*. Inaugurale rede Open Universiteit Heerlen. Deventer: Kluwer.

Kruijer, G.J. (1986). *Observeren en redeneren: een inleiding tot kennisvorming*. Meppel: Boom.

Kruiter, A. J. (2003). Succesvol mislukken. In: H. Akkermans en F. Nauta (red.). *Innovatie in de publieke sector: negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland.

Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.

Kuhn, T. S. (2003). On scientific paradigms. In: M. Gergen en K.J. Gergen (red.). *Social construction: a reader*. Londen: Sage.

Lasswell, H.D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. In: *Policy Sciences*, nr. 1, p. 3-14.

Laudan (1984). *Science and values: the aims of science and their role in scientific debate*. California: University of California Press.

Lawrence, P.R. en J.W. Lorsch (1967). *Organization and environment : managing differentiation and integration*. Boston: Harvard University

Leeuw, F.L. (1983). *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag: een studie naar theorieën over gedrag die aan beleid ten grondslag liggen*. Proefschrift Rijksuniversiteit Leiden. Utrecht: Leeuw.

Lehning, P.B. (red.). *De beleidsagenda 2000: strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*. Bussum: Coutinho.

Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren (2002). *Anders denken over zekerheid: levenslopen, risico en solidariteit*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Liefbroer, A.C. en P.A. Dykstra, (2000). *Levenslopen in verandering: een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*. Den Haag: Sdu Uitgevers, WRR Voorstudies en Achtergronden V107.

Lijphart, A. (1969). *Pacifiatie, kentering en de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.

Lincoln, Y en Guba, E. (1985). *Naturalistic inquiry*. Londen: Sage.

Luiten van Zanden, J. (1997). *Een klein land in de 20^e eeuw: economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*. Utrecht: Het Spectrum.

Loo, van der, H. en W. van Reijen (1997). *Paradoxen van modernisering: een sociaal-wetenschappelijke benadering*. Coutinho: Bussem.

Lynn, L.E. (1999). A place at the table: policy analysis, its postpositive critics, and the future of practice. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 18, nr.3, p.411-424.

- Lyotard, J-F.(1979). *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*. Parijs: Les Editions de Minuit.
- Macionis, J.J. en K. Plummer (1998). *Sociology : a global introduction*. New York, etc.: Prentice Hall.
- Maltha, D.J. (1979). *Literatuuronderzoek en schriftelijk rapporteren*. Wageningen: centrum voor landbouwpublicaties en landbouwdocumentatie.
- Mastop, H. (1996). Voorwoord. In: Alberts, G. (red.). *Beleidswetenschap en praktijk I: de stand van het onderzoek in Nederland*. Nijmegen: Uitgeverij Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Mayer, I.S., C.E. van Daalen en P.W.G. Bots (2002). De verbeelding van de beleidsanalyse. In: *Beleidswetenschap: kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, nr.2, p.95-113.
- McMahon, L. (2001). Reviving the policy sciences as a discipline and practice: marketing as a new tool for the toolkit. In: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, nr. 4, p.691-698.
- Michels, A. (2004). *Citizen participation and democracy in the Netherlands*. Paper prepared for the workshop National Traditions of Democratic Thought. 13-18 april 2004. Uppsala, Sweden: ECPR Joint Sessions.
- Mommaas, H. (1993). *Moderniteit, vrije tijd en de stad: sporen van maatschappelijke transformatie en continuïteit*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Nelissen, N.J.N. en P.J.M. de Goede (2001). Onderwijs in de bestuurskunde: een nieuwe agenda. In: *bestuurskunde*, nr. 6, jaargang, 10, p. 262-274.
- Nelissen, N., P. de Goede en M. van Twist (2004). *Oog voor openbaar bestuur: een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*. Den Haag: Elsevier.
- Nentjes, A. en M.P. van der Hoek (1994). *Economie van sociale vraagstukken*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Onderwijsraad (2006). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Parsons, W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot: Edward Elgar.

Peper, B. (1998). *Sociale problemen en de moderne samenleving: een cultuursociologische beschouwing*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Peperstraten, van, F. (1999). *Samenleving ter discussie: een inleiding in de sociale filosofie*. Bussum: Coutinho.

Pielke, R.A. (2004). What future for the policy sciences? In: *Policy sciences*. Nr. 37, p. 209-225).

Post, H.M. en J. Smidt (2005). Geschiedenis van het beleidsonderzoek in de Verenigde Staten. In: P.H.M. van Hoesel, F.L.Leeuw, J.W.M. Mevissen (red.). *Beleidsontzoeek in Nederland: kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*. Assen: Van Gorcum.

Propper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. In: *Bestuurskunde: orgaan van de Vereniging voor Bestuurskunde*, nr. 7, p.292 -301.

Raad voor het openbaar Bestuur (2002). *Primaat in de polder: Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*. Den Haag: RoB.

Raad voor het openbaar Bestuur (2005). *Burgers betrekken: een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag: RoB.

Raz, J. (1986). *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon Press.

Rosenau, P.M. (1992). *Post-modernism and the social sciences: insights, inroads, and intrusions*. New Jersey: Princeton University Press.

Rutgers, M.R. (1993). *Tussen fragmentatie en integratie: de bestuurskunde als kennisintegrerende wetenschap*. Delft: Eburon.

Rutgers, M.R. (1995). De argusogen van de bestuurskundige - Reele en irreele verwachtingen over de bestuurskunde. In: *Bestuurskunde : orgaan van de Vereniging voor Bestuurskunde*, nr. 5, p.192-200.

Sabatier, P.A. (1999). The need for better theories. In: P.A. Sabatier (red.) *Theories of the policy process*. Boulder (etc.): Westview Press.

Schippers, J. (2003). Levenslopen: toenemende aandacht in wetenschap en beleid. In: *Bevolking en Gezin*, nr. 2, p.9-20.

Schnabel, P. (2006). Inleiding. In: P. Schnabel (red.), *Werken op de grens van wetenschap en beleid*. Lezing 20 januari 2006, Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schön D. en M. Rein (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic books.

Schurz, G. (1997). *The is-ought problem: an investigation in philosophical logic*. Dordrecht (etc.): Kluwer Academic Publishers.

Sergant, M. (1986). *Logisch redeneren: een inleiding in de logica*. Leuven/Amersfoort: Acco.

Shaw, P. (1997). *Logic and its limits*. Oxford (etc.): Oxford University Press.

Smith, P. (2003). *An introduction to formal logic*. Cambridge: Cambridge University Press.

Snellen, I.T.M. (1998). *Bestuurskunde en modernisering*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *Verkenning Levensloop: Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Strategisch Akkoord voor Kabinet CDA, LPF, VVD (2002). *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*. Den Haag: CDA, LPF, VVD.

Strategisch Akkoord voor Kabinet CDA, VVD, D66 (2003). *Meedoen, Meer werk, Minder regels*. Den Haag: CDA, VVD en D66.

Strategisch Akkoord voor Kabinet CDA, VVD, ChristenUnie (2007). *Samen werken, Samen leven*. Den Haag: CDA, VVD, ChristenUnie.

Strikwerda, H. (2003). Postmodernisme, postmoderne organisaties en implicaties voor management control. In: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, Jaargang 77, nr. 5, p. 242-250.

Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam: Boom.

Symposium: The Evidentiary Basis of Policy Analysis: Empiricist vs. Postpositivist Position. In: *Policy Studies Journal*, nr. 1, 1998.

Terpstra, M. (1997). *Maakbaarheid en normativiteit: inleiding in de filosofie van bestuur en beleid*. Nijmegen: Sun.

Van Tienen, A.J.M. (1978). De maakbaarheid van de samenleving in de praktijk. In: N.H. Douben, J.H.G. Klabbers, A.J.M. van Tienen, J.M.M. de Valk en A.A.Wentink. *Maakbaarheid van onze samenleving*. Baarn: Ambo Boeken.

Thomassen, J.J.A., K. Aarts en H. van der Kolk (2000). *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Tweede Kamer, (2003/2004). *Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, Wet op de loonbelasting 1964 en enkele sociale zekerheidswetten c.a. (levensloopregeling). Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29208, nr. 3.

Tongeren, P. van (2003). *Deugdelijk leven: een inleiding in de deugdethiek*. Amsterdam: SUN.

Tönnies, F. (1970). *Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Berlin, etc.: Curtius.

Torenvlied, R. (2007). Inleiding : de toekomst van het poldermodel. In: *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, nr. 1, p.3-5.

Trigg, R. (1992). *Understanding social science: a philosophical introduction to the social sciences*. Oxford: Basil Blackwell.

TSPB, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, (2006). Verslagen van het congres van 2 november 2006 'Betovering in een onttoverde wereld. www.betoverendbestuur.nl. 4 januari 2007.

Twist, M.J.W. van (1993). De beleidstheorie vanuit de wetenschapspraktijk: Van "hoe ver?" naar "hoe verder"? In: *Beleidswetenschap: kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, nr. 1, p.34.

Twist, M.J.W. van (1995). *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. Den Haag: VUGA.

Ulrich, W. (2002). Public policy analysis. In: H.G. Daellenbach en R.L. Flood (red.) *The informed student guide to management science*, p.213-215. Londen: Thomson Learning.

Ultee, W.C. (1995). Bestuurskunde en sociologie: over reële en irreële scheidslijnen. In: *Bestuurskunde*, nr. 3 p. 94-102.

VBO/VSO (2003). *Is er een toekomst voor beleidsonderzoek? Verslag van het congres van 4 november 2003*. Nijmegen/Den Haag. <http://www.beleidsonderzoek.nl/vboinfo/documenten>. 3 januari 2007.

VBO/VSO (2005). *Beleidsonderzoek in de arena. Verslag van het congres van 13 december 2005*. Nijmegen/Den Haag. <http://www.beleidsonderzoek.nl/vboinfo/documenten>. 3 januari 2007.

Visser, J. (2007). De wankel evenwichten van het corporatisme. In: *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, nr. 1, p.6-22.

Volkskrant, de (2007). Spaarloon nekte regeling levensloop. www.volkskrant.nl 30 juli 2007.

Vries, de M.S. (1998). Problemen op de agenda. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (1998). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschappen*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Vries, de G.J. (2000). *Beleidsdynamica als sociale reconstructie: een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*. Delft: Eburon.

Vries, de J. (2001). *Lege staat of lege bestuurskunde? Naar een herwaardering van de politiek en de politicologie*. Oratie Universiteit Leiden, 18 mei 2001.

Wittgenstein, L. (2003). Knowledge as a language game. In: M. Gergen en K.J. Gergen, *Social construction: a reader*. Londen: Sage Publications.

Weber, M. (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.

Weber, E. (2005) *Kennis ontrafeld: vijftien hedendaagse filosofen over wetenschap, ethiek en metafysica*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Wester, F. en V. Peters (2004). *Kwalitatieve analyse: uitgangspunten en procedures*. Bussum: Coutinho.

Webster, J. en R.T. Watson (2002). Analyzing the past to prepare for the future: writing a literature review. In: *MIS Quarterly*, nr.2, p. xiii- xxiii.

Wijffels, H.H.F. (2000). Ten geleide. In: *Met raad en daad : visies op de toekomst van de overlegeconomie op nationaal en sectoraal niveau*. Den Haag : Sociaal Economische Raad.