

TUSSEN REDE EN MACHT

Naar een reflexieve beleidssociologie

De beleidswetenschap vormt een belangrijke verbindende schakel in het oeuvre van de onlangs overleden socioloog Jacques van Doorn. De vraag wat voor hem een sociologische beleidswetenschap was, hoe hij zich als beleidswetenschapper heeft ontwikkeld en welke lessen wij uit zijn *Werdegang* door de sociologische beleidswetenschap kunnen trekken staan centraal in deze beschouwing.

De grote reikwijdte van Van Doorn's sociologische werk heeft hem zelf tot de volgende typering van zijn eigen werk gebracht: "Er lijkt geen vaste lijn in te ontdekken, zelfs geen peil op te trekken."¹ Maar, hoewel Van Doorn's studies zich bewegen van de proletarische achterhoede, via het militair systeem, employés en arbeiders, naar de ontsporing van geweld tijdens de politieke acties in Indonesië, het kolonialisme, de generaties en het nationaal-socialisme, doet hij zichzelf met deze uitspraak onrecht. Er is wel degelijk een duidelijk sociologisch thema in dit zo breed uitwaaiende oeuvre te ontdekken: de maatschappelijke functies en disfuncties van het rationele, construerende, organiserende en beleidsmatige. Een fascinatie voor de droom der rede, die later werd gecombineerd met de scepsis van de conservatieve intellectueel.

Deze rode draad door het oeuvre² van Jacques van Doorn is door hem zelf kernachtig samengevat in de titel van het boek *Rede en Macht* (1988), een boek dat hij typeerde als een uitwerking van zijn afscheidscollage *Relativering van rationaliteit* (1987). De ondertitel van *Rede en macht: een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*, had wellicht beter van een uitleiding kunnen spreken, omdat in het boek de ontwikkeling van het denken van een socioloog die altijd met beide benen in het politieke en maatschappelijke debat stond, zichtbaar wordt. Een evolutie die tot relativering van rationaliteit leidde.

Jacques van Doorn was één van de belangrijkste sociologen van zijn generatie die nadrukkelijk een rol speelden in het maatschappelijk debat. Met verve gaf Van Doorn, vooral in de jaren na zijn emeritaat in 1987, vorm aan wat Burawoy (2005), *public sociology* noemt. Publieke sociologie is reflexief en op een buiten-academisch publiek gericht. Publieke sociologie staat naast de professionele (academisch en instrumenteel), kritische (academische en reflexief) en beleidsgerichte (buiten-academisch en instrumenteel) sociolo-

gie. Burawoy (2005) bepleit een niet-exclusieve, academische sociologie en ruimte voor een reflexieve sociologie. Het programma van Burawoy wordt in de Nederlandse sociologie welhaast belichaamd door Jacques van Doorn. Niet alleen was hij als mede-auteur van *Moderne Sociologie* en als mede-oprichter van de *Sociologische Gids* één van de eerste vertegenwoordigers van de moderne, professionele sociologie in Nederland. In zijn loopbaan heeft hij verder achtereenvolgens vorm gegeven aan de andere vormen van sociologiebeoefening. Via de beleidssociologie werd Van Doorn een meer kritisch socioloog om uiteindelijk vooral een publieke sociologie te beoefenen.

De rode draad door zijn werk, de wisselwerking tussen rede en macht, vormt voor hem ook de rode draad in de ontwikkeling van de moderne samenleving: voortgaande rationalisering van de samenleving en een streven naar beheersing van maatschappelijke ontwikkelingen. De rede bevrijdt van willekeur, bijgeloof en toeval, maar terwijl mensen hun maatschappij maken voelen zij zich ook – en wellicht steeds meer – de gevangene van de uit het proces van rationalisering ontsproten instituties. Deze institutionele dwang kan vervolgens leiden tot een ontsporing van rationaliteit.

Met de reeds gememoreerde oprichting van de *Sociologische Gids* in 1953 en later met de met C.J. Lammers geschreven programmatische inleiding tot de *Moderne Sociologie* (1959), stond Van Doorn aan de wieg van een 'waardevrije', dat wilde toen zeggen, een niet-verzuilde sociologiebeoefening. De keuze voor een moderne, op het werk van Parsons, Merton en Lazarsfeld geïnspireerde sociologiebeoefening, vertegenwoordigde een breuk met de sterk beschrijvende en theoretisch arme sociografie waaruit de Nederlandse sociologie voortkwam. Continuïteit was er ook, met name in de op de praktijk gerichte sociologie die Van Doorn propageerde. Aanvankelijk als directeur van het ISONEVO, later vooral als bouwdecaan van de Rotterdamse sociale faculteit. In deze laatste functie gaf hij in de jaren zestig vorm aan een in zijn ogen op de praktijk gerichte, niet exclusief academische sociologieopleiding. Een opleiding die sociologen vooral leerde zich te bewegen langs de as van wetenschap-werkelijkheid en veel minder langs de as van theorie-onderzoek (Leune 1987: 10). Niet de opleiding van de wetenschappelijke socioloog stond hem voor ogen, maar die van de op de praktijk van beleid en organisatie gerichte socioloog wiens wetenschappelijke kennis ten dienste stond van praktisch handelen.

Als decaan stimuleerde Van Doorn nadrukkelijk de ontwikkeling van een praktische beleidssociologie, dat wil zeggen een sociologie die zich richt op het produceren van instrumentele kennis ten behoeve van een buiten de academie gesitueerd publiek. In zijn eigen werk was Van Doorn zich echter te sterk bewust van de grenzen van de rationaliteit en de verlokkingen van de macht om zich tot het ambacht van de instrumentele beleidssocioloog te beperken. Sterker nog: Van Doorn is eigenlijk nooit een echte beleidssocioloog geweest. Van Doorn's eigen werk is een mengeling van een historische-

rende, kritische sociologie met een in toenemende mate publieke sociologie. Een kritische sociologie produceert reflexieve kennis en richt zich hiermee primair op een academisch publiek en op het bespreken en vooral tegenspreken van de dominante onderzoeksprogramma's van de scientistische sociologie. Een publieke sociologie mengt zich in het publieke debat en tracht vooral de reflexiviteit van het publieke debat te verhogen.

Hoewel Van Doorn van mening was dat de sociologie als interventiewetenschap een bijdrage kon leveren aan de rationaliteit van beleid, richtte zijn eigen werk zich vooral op de irrationaliteit van het beleid. Dit laatste past ook beter bij de – openlijk beleden – conservatieve intellectueel, die in zijn Rotterdamse diesrede in 1976, niet lang na de hoogtijdagen van de academische revolutie, onder de titel *Conservatieve gedachten*, schrijft:

“Er is geen vliegtuigpassagier zo bang als een vliegtuigbouwer en niemand heeft meer vrees voor oorlog dan een militair (...) Zo zal ook de beoefenaar van wetenschap, zeker indien zijn werk hem brengt op het gebied van de toepassing van wetenschappelijke kennis, zo al niet bang, dan toch bescheiden moeten zijn. Een door wetenschap beheerste wereld was ooit een utopie, het is thans een schrikbeeld. (...) Wetenschappelijke vooruitgang bestaat dan ook niet in het verifiëren van theorieën, maar in falsifiëren. (...) De enige verkieslijke maatschappelijke orde is dan die welke de discussie open houdt” (Van Doorn 1996: 212).

Hoewel pleitbezorger van een *sociology for policy* was Van Doorn zelf vooral een beoefenaar van de *sociology of policy* (cf. Leune 1987: 21). In zijn beschouwing over interventiewetenschap in *Rede en macht* spreekt Van Doorn over het ontstaan van een ‘beleidsbestel’: een beleidsdomein – als bijvoorbeeld de gezondheidszorg – wordt een beleidsbestel wanneer er sprake is van “een rationeel systeem van gespecialiseerde, sterk technische verrichtingen, bestuurd vanuit een managementniveau waar bij voortduring kosten en baten worden afgewogen” (Van Doorn 1989: 178).

En hoewel Van Doorn het nut van de interventiewetenschappelijke bijdrage aan de ontwikkeling van een dergelijk beleidsbestel niet bestrijdt, ligt voor hem het belang van de beleidssociologie toch elders: “Waar het op aankomt is vast te stellen waar de grenzen van de doelrationele potentie liggen en vooral, waar de pretentie van rationele oplossingen in botsing komt met concurrerende waarden en normen” (Van Doorn 1989: 179).

De beperking van de instrumentele beleidssociologie is voor Van Doorn daarom vooral gelegen in haar (te) sterke focus op beheersing. Dit streven naar beheersing resulteert in het zoeken naar de meest rationele weg, die vervolgens in dwingende beleidsinstructies vertaald worden. In de plaats van deze in uniformiteit resulterende beheersingsroute stelt hij een benadering gericht op concurrentie en variëteit. Van variatie – democratie, decentrali-

satie, concurrentie – kan via selectie geleerd worden. In plaats van een conventionele, rationalistische beleidssociologie, bepleit Van Doorn een meer kritische, theoretisch-reflexieve beleidssociologie: “Het wordt, kortom, tijd de conventionele interpretatie van beleid te verruilen voor, of in ieder geval aan te vullen met, meer sophisticated analyses. Het is al vaak gezegd: niets is zo praktisch als een goede theorie” (Van Doorn 1989: 182).

In de jaren zeventig en tachtig verschijnen van zijn hand een aantal beschouwingen over de moderne interventiestaat waarin hij een dergelijke reflexieve beleidssociologie beoefent. Deze beschouwingen verschijnen in het mede door hem opgerichte maandblad *Beleid & Maatschappij*. In retrospectief illustreren deze beschouwingen de intellectuele kracht van Van Doorn's reflexieve beleidssociologie. Met Kees Schuyt legt hij de basis voor de Nederlandse discussie over de verzorgingsstaat, in de bundel *De stagnerende verzorgingsstaat* (1978). De sociologie, die mede aan de wieg van de moderne, naoorlogse verzorgingsstaat stond, blijkt ook in staat kritisch naar haar eigen geesteskind te kijken. In de Nederlandse verzorgingsstaat zijn mechanismen aan het werk die tot een overvraging van beleid leiden (Van Doorn 1980) en de verzorgingsstaat onbeheersbaar (Van Doorn 1977) maken. Belangrijk hierin is volgens Van Doorn de rol van de confessionelen en de onbedoelde gevolgen van het Nederlandse corporatisme: “baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap”, zoals hij het ooit treffend formuleerde (Van Doorn 1978). De kern van het probleem van de stagnerende en onbeheersbare verzorgingsstaat is voor Van Doorn gelegen in de vervlechting tussen het maatschappelijk middenveld en de staat. Herziening van de verzorgingsstaat is voor hem dan ook vooral een proces van ontvlechting. Dit is niet een proces in de richting van minder staat of deregulering – zoals de in die tijd populaire oplossingen luidden – maar in de richting van een zwakkere vervlechtigingsgraad en een krachtiger staatsoptreden.

“Wie hieruit concludeert tot een verzwakking van de staat, en tot een ‘zwakke’ staat die in de plaats komt van een ‘sterke’, mist volledig de portee van wat zich momenteel afspeelt (...) de huidige operatie (...) vereist een zeer krachtige politieke koers” (Van Doorn 1984a: 21).

Van Doorn's analyse was zijn tijd vooruit. Hij was in tegenspraak met het dominante maatschappelijke discours dat was getoonzet in termen van deregulering, terugtred en ontmanteling. Het duurde nog zeker een decennium voordat Van Doorn's analyse van de oorzaak van de problemen – de vervlechting tussen staat en maatschappij – gemeengoed werd. Dat gebeurde met de parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganen voor de sociale verzekeringen in 1993. De problemen met de sociale zekerheid – misbruik en onbeheersbaarheid – werden in dit onderzoek in verband gebracht met de rol van de sociale partners in de uitvoering van de sociale zekerheid en het gebrek

aan sturing en toezicht door de staat. Zijn conclusie dat ontvlechting een krachtiger staatsoptreden vereist is nog steeds omstreden. We kunnen echter dagelijks getuige zijn van deze politieke en beleidsmatige onvermijdelijkheid: daar waar de staat verantwoordelijkheden ‘terug geeft’ aan maatschappelijke actoren gaat dat meestal gepaard met een intensivering van het toezicht en van de aansturing.

In tegenspraak was Van Doorn niet alleen in zijn beleidssociologie maar ook en vooral in zijn publieke sociologie. De publieke sociologie ging Van Doorn vooral na zijn emeritaat beoefenen, via de publicatie van een veelheid aan beschouwingen, columns en korte artikelen.³ En hoewel hij na zijn emeritaat zei afscheid te hebben genomen van de sociologie, illustreert zijn latere werk, altijd blij gevend van een brede historische en politieke kennis, dat hij een socioloog was en bleef. De afkalving van de sterke instituties van de moderniteit – klasse, ideologie, de rationele organisatie – ondermijnde volgens hem de kracht van het sociologische verklaringsmodel waarin instituties immers centraal staan. Maar zijn eigen beoefening van de publieke sociologie was daarvan een weerlegging. Ook in een meritocratische, post-materialistische en seculiere samenleving is sociologische reflexiviteit, zoals die werd gepersonifieerd in Van Doorn, onmisbaar.

Na bovenstaande beschrijving van Van Doorn's ontwikkeling als socioloog wordt het tijd om de laatste opgeworpen vraag, welke lessen we kunnen trekken uit Van Doorn's omgang met de sociologische beleidswetenschap, te beantwoorden. De belangrijkste les betreft de beperktheid van het rationele model van beleidswetenschap. Beleid is wellicht in laatste instantie een rationeel project. Het krijgt vorm binnen democratische en rechtsstatelijke grenzen, is altijd een strijd tussen normen en feiten, en het is ook en vooral een sociaal project.

De werking van beleid is afhankelijk van processen van anticipatie door en interactie met de vele maatschappelijke actoren die bij het beleid zijn betrokken. Actoren anticiperen en reageren op beleid. Deze reflexiviteit van maatschappelijke actoren is van doorslaggevende betekenis voor de maatschappelijke werking van beleid, zij zorgt namelijk voor talloze onvoorziene, onbedoelde en soms averechtse effecten. Van Doorn's interventiewetenschappelijke analyse van de problemen van de moderne verzorgingsstaat is hiervan een treffende illustratie.

De sociale bepaaldheid van de werking van beleid heeft ook gevolgen voor ons denken over interventies. Beleidsdoelen zijn bijna per definitie niet eenduidig. Beleidsdoelen grijpen vaak terug op fundamentele noties over rechtvaardigheid, efficiëntie, veiligheid en vrijheid. Deze noties rechtvaardigen niet alleen de gemaakte beleidskeuze, ze geven ook criteria voor evaluatie. Het probleem is echter dat deze noties onderling tegenstrijdig kunnen zijn – er vindt vaak een *trade-off* tussen de verschillende noties plaats, denk aan de dilemma's van milieu en economie, van rechtvaardigheid en efficiëntie

– en verder dat iedere notie ambigu is en dus interpretatieproblemen met zich mee brengt. De roep om eenduidige en heldere doelen, die niet alleen afkomstig is van ambtenaren en politici maar ook van bij het beleid betrokken interventiewetenschappers – sociologen, bestuurskundigen, juristen en economen – is een echo van het rationele model van beleid, die in de praktijk zelden of nooit zal kunnen worden gehonoreerd. In de confrontatie met de alledaagse werkelijkheid van het vreemdelingenbeleid, het landbouwbeleid of het veiligheidsbeleid versnipperen op het eerste gezicht heldere doelstellingen tot talloze uitvoeringsproblemen. Dit stelt de roep om heldere, uitvoerbare en handhaafbare regels in een ander daglicht. Van Doorn trok hieruit de conclusie dat de beleidswetenschap zich niet moet richten op het formuleren van uniformerende voorschriften maar vooral op het bevorderen van variatie en concurrentie (Van Doorn 1989). Tegenwoordig zouden we zeggen dat de beleidswetenschap ‘beleidsleren’ moet ondersteunen en dat doe je door variatie te stimuleren. Alleen zo kun je leren van fouten.

De problemen met de doelstellingen herhalen zich bij de vormgeving en evaluatie van beleid, de twee volgende stappen in het rationele model. Deze stappen zijn altijd gebaseerd op berekening en weging. We moeten opties kunnen benoemen en alternatieven kunnen wegen. Oorzaken en gevolgen kunnen aanwijzen. In al deze processen spelen classificaties – het benoemen van verschijnselen – een beslissende en onvermijdelijke rol (vgl. Van Doorn 1986). Classificaties zijn echter constructies, geen feitelijke waarheden. Classificaties delen een continue werkelijkheid op in discrete eenheden. Beleidsdebatten zijn daarom vaak debatten over gelijkheid en verschil. Is een foetus een mens? Is een foetus ouder dan 12 weken een mens? Wanneer gaat coma over in hersendood? Of uit andere domeinen dan de medische ethiek: wat is een vluchteling en wanneer kunnen we spreken over een economisch gemotiveerde asielzoeker? Wanneer is sprake van aanvaardbare veiligheidsrisico's? Wanneer is sprake van uitstroom uit gesubsidieerde arbeid? Classificatieproblemen – en die doen zich eigenlijk altijd voor – zorgen er voor dat de problemen die we tegenkomen bij het vaststellen van doelen zich herhalen op het niveau van de vormgeving en bij de evaluatie van beleid.

De les die ik uit deze vooral sociologische visie op beleid trek is dat het beoefenen van interventiewetenschap – ondanks alle problemen die er aan kleven – meer is dan het vertellen van verhalen – de postmoderne variant – of meerijden op de stoel van de beleidsmaker – de beleids- of bestuurskundige variant. De sociologische beleidswetenschap kan een belangrijke bijdrage leveren aan het beleid door een waarheidszoekende en een oriënterende functie⁴ te combineren. De eerste dwingt tot zorgvuldige, methodisch verantwoorde empirische analyse. De tweede tot een zorgvuldige doordiening van theoretische en normatieve perspectieven op maatschappelijke en beleidsproblemen en de mogelijke wijzen van omgaan met deze problemen. Een dergelijke aanpak verenigt Burawoy's sociologieën in één benadering die

niet antagonistisch is, maar wellicht wel, als Van Doorn, bescheiden in zijn pretenties.

Noten

¹ Aangehaald in: *De draagbare van Doorn*, Amsterdam (1996) (samengesteld en ingeleid door Gerry van der List).

² Een greep: *Sociologie van organisatie. Beschouwingen over organiseren in het bijzonder gebaseerd op en onderzoek van het militaire systeem*, 1956; met Cor Lammers: *Moderne Sociologie. Een systematische inleiding*, 1959; *Sociale ongelijkheid en sociaal beleid. Arbeiders en employés in onderneming en maatschappij*, 1964; *Organisatie en maatschappij. Sociologische opstellen*, 1966; met W.J. Hendrix, *Ontsporing van geweld. Over het Nederlands/Indisch/Indonesisch conflict*, 1970; *Met man en macht. Sociologische studies over maatschappelijke mobilisatie*, 1973.

³ Verzameld in *De draagbare van Doorn*, Amsterdam 1996, en in een binnenkort te verschijnen bundeling verzorgd door Jos de Beus en Piet de Rooy.

⁴ Het onderscheid tussen de waarheidszoekende en de oriënterende functie in deze vorm is geïntroduceerd door Kees Schuyt (1986: 9-36).

Geraadpleegde literatuur

- Beus, J.W. de en J.A.A. van Doorn (red.) (1984) *De interventiestaat*. Amsterdam: Boom.
- Beus, J.W. de en J.A.A. van Doorn (red.) (1986) *De geconstrueerde samenleving*. Amsterdam: Boom.
- Burawoy, M. (2005) American Sociological Association Presidential address: For public sociology. *The British Journal of Sociology* 56 (2) 259-294.
- Doorn, J.A.A. van (1977) De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij. *Beleid & Maatschappij* 4: 115-128.
- Doorn, J.A.A. van (1978) De verzorgingsmaatschappij in de praktijk. In: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.) *De stagnerende verzorgingsstaat*, 17-46.
- Doorn, J.A.A. van (1980) Overvraging van beleid. In: *Beleid & Maatschappij*, 7: 39-49.
- Doorn, J.A.A. van (1984a) Anatomie van de interventiestaat. In: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.) *De interventiestaat. Tradities-interventies-reacties*, 9-24.
- Doorn, J.A.A. van (1984b) De onvermijdelijke presentie van de confessionelen. In: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.) *De interventiestaat. Tradities-interventies-reacties*, 27-51.
- Doorn, J.A.A. van (1986) Classificatie en maatschappij. In: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.) *De geconstrueerde samenleving. Vormen en gevolgen van classificerend beleid*, 29-48.
- Doorn, J.A.A. van (1989) *Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*. 's Gravenhage: VUGA.
- Doorn, J.A.A. van (1996) *De draagbare van Doorn*. Amsterdam: Prometheus.
- Doorn, J.A.A. van en C.J.M. Schuyt (red.) (1978) *De stagnerende verzorgingsstaat*. Amsterdam: Boom.
- Leune, J.M.G. (1987) Van Doorn en de sociologieopleiding in Rotterdam. In: J. Berting, J. Breman en P.B. Lehning, *Mensen, macht en maatschappij. Een bundel niet-wetenschappelijke opstellen*. Amsterdam: Boom, 10-31.
- Schuyt, C.J.M. (1986) *Filosofie van de sociale wetenschappen*. Leiden: Martinus Nijhoff.