

# VU Research Portal

## Phronetische bestuurskunde

La Grouw, Yvonne

### **published in**

Bestuurskunde  
2020

### **DOI (link to publisher)**

[10.5553/Bk/092733872020029001014](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872020029001014)

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

### **document license**

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

La Grouw, Y. (2020). Phronetische bestuurskunde: Een antwoord op bestuurskundig onderzoek zonder maatschappelijke bijdrage. *Bestuurskunde*, 29(1), 26-32. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872020029001014>

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Phronetische bestuurskunde

## Een antwoord op bestuurskundig onderzoek zonder maatschappelijke bijdrage\*

Yvonne La Grouw

*Bestuurskundig onderzoek wordt steeds vaker bekritiseerd vanwege een gebrek aan maatschappelijke relevantie. Drie zaken weerhouden bestuurskundigen van maatschappelijk relevant onderzoek: (1) het streven naar universele kennis; (2) het claimen van neutraliteit; en (3) het houden van afstand tot de praktijk. Deze zaken verhullen de rol van machtsprocessen en verschillende perspectieven in zowel de bestudeerde bestuurskundige praktijk als bij het uitvoeren van onderzoek. Hier liggen zowel de kern van het probleem als aanknopingspunten voor een andere onderzoeksbenadering. Ik stel phronetische bestuurskunde voor als alternatief. Phronetische bestuurskunde (1) erkent en gebruikt bewust de complexiteit van verschillende perspectieven van actoren, (2) maakt machtsprocessen zichtbaar en (3) kiest een positie in een dialoog over het te onderzoeken probleem door alternatieve toekomstscenario's voor te stellen. Phronetisch onderzoek biedt een kansrijk, kritisch perspectief op bestuurskunde door zich te richten op een maatschappelijke bijdrage.*

De vraag of bestuurskunde voldoende maatschappelijk relevant onderzoek doet, doemt regelmatig op (Bogason & Brans, 2008; Dodge, Ospina, & Foldy, 2005; Schillemans, 2017). Aandacht voor machtsprocessen tussen verschillende actoren kan de sleutel zijn voor een bestuurskunde die maatschappelijk meer relevant is. Er ligt dan ook een uitdaging in het ontwikkelen van een bestuurskunde die machtsprocessen bestudeert en bevraagt (Schillemans, 2017) en daarbij het vermogen heeft om alternatieve scenario's voor onwenselijke praktijken voor te stellen (Bannink & Trommel, 2019). Ik stel *phronetische* bestuurskunde voor als antwoord op deze uitdaging. In dit artikel ga ik eerst dieper in op de gedachte achter deze onderzoeksbenadering. Vervolgens zet ik uiteen hoe phronetische bestuurskunde eruitziet, hoe deze benadering belemmeringen in de meer mainstream bestuurskunde adresseert en waarom het kansen biedt voor een bestuurskunde met een grotere maatschappelijke relevantie. Tot slot reflecteer ik op de noodzaak van een phronetische bestuurskunde in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen.

\* Y.M. La Grouw MSc is PhD-onderzoeker aan de afdeling Bestuurswetenschap & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

## Phronesis als onderzoeksbenadering

Het concept 'phronesis' is afkomstig uit Aristoteles' werk over verschillende typen kennis. Aristoteles (vert. 2009) maakt een onderscheid tussen *episteme*, *techne* en *phronesis*. *Episteme* verwijst naar theoretische kennis, dat wil zeggen universele, vaststaande kennis. *Techne* verwijst naar technische kennis, kennis van hoe we dingen maken, ook wel begrepen als ambacht of kunst. *Phronesis* verwijst naar praktische kennis, de kennis van hoe na te denken over de zaken die *niet* vaststaan. *Phronesis* gaat over weten wat wijs is om te doen in een concrete situatie. *Phronesis* is relevant in de bestuurlijke praktijk, waarbij het noodzakelijk is om specifieke situaties goed in te schatten om invloed te kunnen uitoefenen. Voorbeelden van onderzoeken naar phronesis-type kennis zijn studies naar de ontwikkeling van handelingsstructuren van publieke professionals (Rooney & McKenna, 2008; Schonewille, 2015; Wagenaar, 2004).

Bent Flyvbjerg stelt in zijn boek 'Making Social Science Matter' (2001) dat sociale wetenschap niet zou moeten streven naar *episteme*, wat nu de standaard is, maar naar *phronesis*. *Phronesis* is gericht op het produceren van kennis die een directe bijdrage aan de praktijk kan leveren en kan daarom maatschappelijk relevante wetenschap bieden. Hierbij gaat het niet om lokale kennis die alleen van toepassing is in één situatie. Het draait om gecontextualiseerde kennis: kennis van bepaalde mechanismen die vertaald kan worden van context naar context. De productie van dit type kennis vraagt om een specifieke onderzoeksbenadering. Flyvbjerg maakt daarmee een onderscheid tussen *phronesis* als onderzoeksdoel en een phronetische onderzoeksbenadering om dat doel te bereiken. Hij stelt dat praktische wijsheid gegenereerd kan worden door te focussen op de meest essentiële elementen van maatschappelijke ontwikkelingen, namelijk *machtsprocessen tussen en waarden van actoren*.

Phronetisch onderzoek kan bijdragen aan specifieke situaties door machtsprocessen zichtbaar te maken vanuit de verschillende waardenperspectieven van betrokken actoren. De veronderstelling hierbij is dat actoren vanuit hun eigen specifieke visie, belang en ervaring naar de wereld kijken. Een machtsanalyse vanuit verschillende perspectieven zal daarom verschillende ervaringen van de interactie tussen de actoren laten zien. Machtsprocessen worden op phronetische wijze bestudeerd door te kijken naar machtsuitingen: wie heeft macht en wie ondervindt hier nadeel van (wat is de machtsstructuur), hoe en waarom is macht toegeëigend (wat is het construerende proces) en in hoeverre vindt er verzet plaats (wat is het de- of reconstruerende proces)? Deze phronetische combinatie van een perspectieven- en machtsanalyse maakt dat kennis gegenereerd wordt van de inhoud (wat vinden de individuele actoren) en het proces (hoe interacteren ze).

Dit dubbele inzicht maakt het mogelijk om een dialoog over dit proces tussen relevante partijen tot stand te brengen of om een bestaande dialoog van nieuwe input te voorzien. Een dialoog over bestaande machtsprocessen is volgens Flyvbjerg het startpunt van het verkennen van alternatieve verhoudingen waarbij macht minder gecentreerd is. Flyvbjerg stelt dat de onderzoeker een niet-neutrale

Yvonne La Grouw

positie heeft in deze dialoog. De phronetische onderzoeker geeft richting aan de dialoog door machtsrelaties en spanningen daarbinnen zichtbaar te maken, te bevragen en aan de actoren zelf voor te leggen. Deze onderzoeksbenadering stelt betrokken partijen in staat om situaties te bevragen en veranderen op manieren die zij meer acceptabel of wenselijk vinden. Op die manier is de phronetisch onderzoeker gericht op het creëren van maatschappelijke impact.

## Phronetische bestuurskunde

De ideeën van Flyvbjerg zijn geschikt om een kritisch perspectief in de bestuurskunde te ontwikkelen dat gericht is op het produceren van maatschappelijk relevante kennis. De belangrijkste implicaties van Flyvbjergs phronetische benadering voor de huidige bestuurskunde zijn: (1) het analyseren vanuit de verschillende perspectieven van betrokken partijen; (2) het bestuderen van machtsprocessen tussen deze partijen, en (3) het verbinden met de praktijk door een contextgerichte normatieve analyse om bewust richting te geven aan maatschappelijke vraagstukken.

Allereerst betekent phronetische bestuurskunde het *analyseren vanuit verschillende perspectieven*. De huidige bestuurskunde is voornamelijk gericht op het nastreven van algemene kennis (Scutelnicu & Knepper, 2019). Dit gedachtegoed komt bijvoorbeeld tot uiting in studies die ‘de waarheid’ proberen te achterhalen door verschillende perspectieven samen te voegen tot één holistisch perspectief. Denk bijvoorbeeld aan studies naar samenwerking, waarbij ervan uitgegaan wordt dat de verschillen in belangen en waarden tussen partijen opgelost kunnen worden door het creëren van een gezamenlijk doel. Hierbij wordt over het hoofd gezien dat de reden waarom samenwerking nodig was juist voortkomt uit deze verschillen (Bannink, 2019). Het creëren van een gezamenlijk doel neemt de verschillende perspectieven niet weg. Om kennis te produceren die iets teweeg kan brengen in de praktijk, is het dus van belang om niet te redeneren vanuit één perspectief (een algemene, gezamenlijke doelstelling), maar vanuit meerdere perspectieven (voor iedere actor een oplossing die bij zijn/haar eigen belangen en waarden past).

Ten tweede draait phronetische bestuurskunde om het *analyseren van machtsprocessen* tussen verschillende actoren. Er is erg weinig bestuurskundig onderzoek dat bestaande machtsstructuren durft te bevragen en impliciete (politieke) aannames blootlegt, laat staan initiatief durft te nemen tot publieke discussies hierover (Schillemans, 2017). Juist hier ligt een kans voor een maatschappelijke bijdrage. Een machtsanalyse laat zien hoe ongelijkheden geïnstitutionaliseerd worden door bestuurskundige praktijken. Een klassieke illustratie hiervan is het onderzoek van Michael Katz (1975) over hoe de bureaucratistische organisatie van het Amerikaanse schoolsysteem racisme en klassenongelijkheid versterkt. Een ander bekend voorbeeld is Michael Lipsky's (2010) onderzoek over hoe ambtenaren met hoge *caseloads* geneigd zijn vooral burgers met simpele problemen te helpen, waardoor mensen met complexe problematiek op wachtlijsten blijven staan.

Het analyseren van machtsprocessen maakt inzichtelijk hoe het perspectief van een bepaalde actor dominant wordt, waardoor de daarvan afwijkende perspectieven (al dan niet bewust) weggedrukt worden. Alleen door deze machtsprocessen zichtbaar te maken wordt het mogelijk om na te denken over de vraag hoe deze ongewenste machtsuitoefening veranderd kan worden binnen de context waarin deze geconstrueerd is. Om dit machtsproces goed te begrijpen is het relevant om aandacht te hebben voor de eigen perspectieven van actoren en hoe deze perspectieven interacteren. Door phronetisch te kijken naar structuur, proces en verzet wordt inzichtelijk hoe machtsrelaties tussen actoren met eigen perspectieven worden geconstrueerd, onderhouden, begrensd en (mogelijk) veranderd.

Ten derde is phronetische bestuurskunde *verbonden met de praktijk*. Relaties met de praktijk worden in de bestuurskunde nogal eens vermeden, omdat dit in de weg zou kunnen staan van de veronderstelde neutrale positie van de bestuurskundige (Dubnick, 2018). Echter, een neutrale onderzoekspositie is niet mogelijk. Claimen neutraal te zijn maakt (juist) onzichtbaar wat prioriteit krijgt en wat niet. Een neutrale onderzoekspositie is problematisch omdat deze geen zicht heeft op de vraag welke mensen in de samenleving gemarginaliseerd worden en om welke reden. Door geen positie te kiezen worden de bestaande machtsstructuren ondersteund en versterkt (Schillemans, 2017) en missen bestuurskundigen een kans om de samenleving een stapje verder te helpen (Dubnick, 2018). Phronetische bestuurskundigen nemen daarom expliciet een normatieve positie in ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken. Deze normatieve positie kan niet vooraf worden bepaald omdat phronetische onderzoekers niet uitgaan van algemeen geldende waarheden. De normatieve richting wordt dan ook gebaseerd op de perspectieven- en machtsanalyse. Flyvbjerg stelt voor om deze contextgerichte normatieve analyse te doorlopen aan de hand van vier vragen. Ten eerste wordt geprobeerd een antwoord te formuleren op de vraag: waar gaat dit naartoe? Er wordt een ontwikkeling geduid door te kijken naar *hoe* het machtsproces in de onderzochte situatie bepaalde perspectieven belangrijker maakt dan andere. De consequenties van deze ontwikkeling worden ingeschat. Ten tweede volgt de vraag: wie 'wint' en wie 'verliest' in deze ontwikkelingen? Op die manier wordt zichtbaar gemaakt hoe machtsuitoefening eruitziet, en welke mogelijke positieve en negatieve gevolgen voor welke actoren dit heeft. Daarbij wordt gekeken in hoeverre hier sprake is van dominantie en wat de betekenis is van dominerende praktijken vanuit verschillende perspectieven. Ten derde volgt de vraag: is dit wenselijk? En de vierde vraag tot slot: indien dit niet wenselijk is, wat kan eraan worden gedaan?

De normatieve richting wordt beredeneerd vanuit de context van het geanalyseerde, omdat context de betekenis van een onderzochte praktijk mede bepaalt. Een scheve machtsrelatie kan op papier problematisch zijn, maar het alternatief kan in de praktijk nog negatiever uitpakken. Kesby (2005) geeft hiervan een duidelijk voorbeeld. Overheids campagnes die sturen op veilige seks, hebben een disciplinerende werking door mensen bang te maken voor risico's op ziektes: uit angst passen mensen hun gedrag aan volgens een door de overheid opgelegde

Yvonne La Grouw

norm. Deze tactiek brengt de vrijheid van het individu in gevaar. Maar wanneer dit begrepen wordt in de context van mensen in armoede en met een slechte gezondheid, zal niet sturen eerder leiden tot verslechtering van iemands positie dan tot emancipatie. De context is dus medebepalend voor het kunnen beantwoorden van de vraag of de geobserveerde praktijk wenselijk is en wat er eventueel dient te worden gedaan. Deze contextgerichte normatieve analyse resulteert dus niet in algemene kennis en ook niet in kant-en-klare oplossingen. Het doel is om nieuwe scenario's voor te stellen in een bestaand debat of een nieuw debat aan te wakkeren, en zo mensen in minder machtige posities te helpen om zaken te veranderen op manieren die zij meer aanvaardbaar of zelfs goed vinden.

### De maatschappelijke noodzaak van phronetische bestuurskunde

Phronetische bestuurskunde past bij de hedendaagse praktijk van besturen. Besturen vindt vandaag de dag plaats in een context van *verschil*. De laatmoderne tijd waarin we leven, kenmerkt zich door processen die verschil mogelijk maken, zoals individualisering, emancipatie, professionalisering en globalisering. Hierdoor hebben mensen meer vrijheid om een eigen visie op de wereld te ontwikkelen, maar de toename van het aantal visies maakt besturen ingewikkeld (Bannink, 2019). Het afstemmen van deze verschillende visies en belangen is dan ook een enorme uitdaging. De spanningen tussen verschillende perspectieven uit zich in onder andere *wicked problems* (Termeer, Dewulf, & Biesbroek, 2019), beleidsconflicten (Wolf & Van Dooren, 2017) en politieke polarisering (Schillemans, 2017). Deze vraagstukken vragen om bestuurlijke reacties die gericht zijn op het inzetten van deze verschillende perspectieven, zoals beleidsintegratie (Bannink, 2019), coproductie (Bevir, Needham, & Waring, 2019) en improvisatie (Boutellier, 2011).

Ondanks pleidooien voor een onderzoeksaanpak waarin met verschillende perspectieven rekening gehouden wordt, blijven vaak eenzijdige perspectieven op de voorgrond treden in de bestuurskunde (Dubnick, 2018; Trommel, 2018). In een bestuurlijke context waarin sprake is van een veelheid van perspectieven, is het daarom van essentieel belang om kritisch te onderzoeken hoe het komt dat een bepaald perspectief dominant wordt en blijft en wat deze ontwikkeling betekent vanuit niet-dominante perspectieven.

### Conclusie

Een bestuurskunde die wetmatig, neutraal en op afstand wil opereren, zal er niet in slagen om een maatschappelijke bijdrage te leveren. Een dergelijke bestuurskunde krijgt geen zicht op de rol van machtsprocessen in zowel de onderzochte bestuurskundige praktijk als in het uitvoeren van onderzoek. De bestuurskundige die een betekenisvolle bijdrage wil leveren, zal op phronetische wijze (1) de complexiteit van verschillende perspectieven moeten erkennen en gebruiken, (2) machtsprocessen zichtbaar moeten maken, en (3) daarin zelf een kritische

positie moeten innemen door aanknopingspunten voor alternatieve toekomstscenario's voor te stellen. Phronetische bestuurskunde biedt op die manier een kansrijk, kritisch perspectief op de bestuurskunde, expliciet gericht op het ontwikkelen van een maatschappelijk relevante bijdrage.

## Literatuur

- Aristoteles. (2009). *The Nicomachean Ethics* (trans. by D. Ross). Oxford: Oxford University Press.
- Bannink, D.B.D. (2019). *Besturen zonder wij: In een samenleving zonder wij*. Amsterdam: VU University Press.
- Bannink, D., & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*, 38(2), 198-217.
- Bevir, M., Needham, C., & Waring, J. (2019). Inside co-production: Ruling, resistance, and practice. *Social Policy and Administration*, 53, 197-202.
- Bogason, P., & Brans, M. (2008). Making public administration teaching and theory relevant. *European Political Science*, 7(1), 84-97.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij: Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Dodge, J., Ospina, S.M., & Foldy, E.G. (2005). Integrating rigor and relevance in public administration scholarship: The contribution of narrative inquiry administration. *Public Administration Review*, 65(3), 286-300.
- Dubnick, M.J. (2018). Demons, spirits, and elephants: Reflections on the failure of public administration theory. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 4(1), 59-115.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, M.B. (1975). *Class, bureaucracy and schools: The illusion of educational change in America* (Revised Ed.). New York: Praeger.
- Kesby, M. (2005). Rethorizing empowerment-through-participation as a performance in space: Beyond tyranny to transformation. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 30(4), 2037-2065.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Rooney, D., & McKenna, B. (2008). Wisdom in public administration: Looking for a sociology of wise practice. *Public Administration Review*, 68(4), 709-721.
- Schillemans, T. (2017). Staat van de bestuurskunde: Samenvattend en persoonlijk slotakkoord. *Bestuurskunde*, 26(1), 88-97.
- Schonewille, A. (2015). *What activation practitioners do: An ethnomethodological study about activation as it is accomplished in practice by activation practitioners*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Scutelnicu, G., & Knepper, H.J. (2019). A tale of two journals: Women's representation in public administration scholarship. *Public Integrity*, 21(1), 38-53.
- Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: Relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*, 38(2), 167-179.
- Trommel, W. (2018). *Veerkrachtig bestuur: Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wagenaar, H. (2004). 'Knowing' the rules: Administrative work as practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643-656.

Yvonne La Grouw

Wolf, E.E.A., & Van Dooren, W. (2017). How policies become contested: A spiral of imagination and evidence in a large infrastructure project. *Policy Sciences*, 50(3), 449-468.