

Van afstandelijk adviseren naar samen leren

De rol van de bestuurskundige als deel van de complexe praktijk

Jitske van Popering-Verkerk, Mike Duijn & Vivian Visser*

Bestuurskundige onderzoekers worden vaak ingeschakeld om overheden te helpen een complex vraagstuk te begrijpen en, als het even kan, op te lossen. Dat is niet geheel verrassend, aangezien de bestuurskunde de bestuurspraktijk als studieobject heeft en zich richt op het ontwikkelen van instrumentele kennis (Van Ostaijen & Jaghroe, 2020). Het zijn van een 'toegepaste wetenschap' is echter geen vanzelfsprekendheid. In dit essay schetsen we principes voor het 'grensverkeer' tussen wetenschap en de complexe praktijk van het openbaar bestuur: hoe kan de bestuurskundige bijdragen aan het vermogen van overheden om met complexiteit om te gaan? Op basis van jarenlange ervaring met toegepast onderzoek identificeren we vier principes voor toegepaste wetenschappelijke kwaliteit: (1) embedded, (2) wederzijds leerproces, (3) verwoorden en verbeelden, en (4) empathisch confronteren. Daarbij beperken we ons niet tot de onderzoekers aan bestuurskundevakgroepen van universiteiten, maar richten we ons op onderzoekers die vanuit hun expertise (bestuurskunde, maar net zo goed sociologie, planologie, economie, etc.) het openbaar bestuur als onderzoeksobject hanteren.

1. Embedded onderzoek als uitgangspunt

De complexe praktijk vraagt om een bestuurskunde die de afstandelijke positie ten opzichte van het object van studie loslaat en een meer actieve bemoeienis met die praktijk ontwikkelt. Kurt Lewin zei het al: 'Een van de beste manieren om de wereld [... de praktijk] te begrijpen, is trachten deze te veranderen' (Lewin, 1946). De opvatting is vaak dat deze benadering van onderzoek op gespannen voet staat met het bedrijven van wetenschap. Daartegenover staat de literatuur die laat zien dat interventionistisch onderzoek ook kan en moet voldoen aan strenge wetenschappelijke standaarden (Susman & Evered, 1978; Checkland & Howell, 1997; Phelps & Hase, 2002). Interventionistisch onderzoek bedient zich van integrerende methoden en technieken die de meervoudigheid van maatschappelijke problematieken centraal stellen. Gedacht kan worden aan actie- of interventie-onderzoek, ontwerpend onderzoek, *group model building* en *policy gaming*. Dit zijn allemaal methoden die gebaseerd zijn op de complexiteit-omarmende en/of reflexieve analyses die in coproductie met *practitioners* worden uitgevoerd.

* Dr. J. van Popering-Verkerk is senior onderzoeker en managing director van het bestuurskundige impactcenter GovernEUR/Erasmus Universiteit Rotterdam. Dr. M. Duijn is senior onderzoeker en managing director van het bestuurskundige impactcenter GovernEUR/Erasmus Universiteit Rotterdam. V. Visser, MSc is postdoctoraal onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jitske van Popering-Verkerk, Mike Duijn & Vivian Visser

Welke vorm ook gekozen wordt, het uitgangspunt is *embedded* onderzoek, waarbij de onderzoeker een actieve en reflexieve relatie aangaat met het object van studie. Aansluitend bij Dewey's 'theory of inquiry' (1938) en de traditie van actie-onderzoek is *embedded* onderzoek gericht op het vergroten van 'knowledge that can be used to produce action, but also to contribute to a theory of action' (Argyris et al., 1985). Of zoals Friedman (in Reason & Bradbury, 2001) het verwoordt: 'Action science attempts to bridge the gap between social research and social practice by building theories which explain social phenomena, inform practice, and adhere to the fundamental criteria of a science.' *Embedded* onderzoek gaat uit van de gedachte dat men in gesprek gaat met de te veranderen praktijk en dat deze praktijk zal 'terugpraten'. Op die manier worden veronderstellingen getest en bijgesteld aan de hand van wat men 'terugkrijgt' uit de praktijk. Daardoor begrijpt men beter wat de huidige situatie is, hoe deze is ontstaan, en wat er volgens degenen die erin actief zijn, nodig is om deze te veranderen.

Het is voor *embedded* onderzoek van eminent belang dat men de context van de praktijk waarin men wenst te interveniëren, goed kent en bestudeerd heeft. Dit vraagt om meer antropologische en etnografische onderzoeksmethoden (Geertz, 1973) waarmee bestuurskundigen tijdelijk deel gaan uitmaken van een gemeenschap, zonder hun eigenstandige rol en positie te verliezen. Een voorbeeld hiervan is een onderzoek naar de verhoudingen tussen overheden en burgerinitiatieven (Duijn et al., 2019), waarin wij ons tijdelijk in beide *communities* hebben ondergedompeld om te begrijpen waarom zij andere rationaliteiten hanteren en daarom langs elkaar heen werken of elkaar soms zelfs in de weg zitten. *Embedded* research leverde naast dit inzicht ook verbindende manieren op waarmee men meer gezamenlijk aan een gedeeld doel kon werken.

Deze *embedded* rol is juist van belang rond complexe vraagstukken. Complexiteitstheorieën laten zien dat opgaven vaak te omvangrijk en ingewikkeld zijn om vooraf geheel te doorgronden door bestuurskundigen (Teisman et al., 2009). Dat betekent dat samenwerking tussen *practitioners* en bestuurskundigen het verschil kan maken door de vorming van gemengde '*communities of inquiry*' (Duijn et al., 2010). Daarin wordt gebruik gemaakt van de diversiteit van ervaringen en competenties van betrokken actoren, die zo het onderzoeksproces kunnen verrijken.

2. Wederzijds leerproces

Bij onderzoek op het grensvlak tussen wetenschap en praktijk, is geen sprake van eenrichtingsverkeer waarbij de bestuurskundige aan de praktijk uitlegt hoe het volgens de boekjes zou moeten. Net zomin is het eenrichtingsverkeer waarbij de praktijk haar conclusies laat valideren door de bestuurskundige. Toegepast wetenschappelijk onderzoek betekent een wederzijds leerproces aangaan. Dit wederzijdse proces van 'cocreatie' is belangrijk, want rond een complex vraagstuk is niet alleen de praktijk zoekende, maar de bestuurskundige net zo goed. Beiden hebben unieke kennis die nodig is om beter met de complexiteit om te kunnen gaan. Dit merkten we bijvoorbeeld toen we door een gemeente werden gevraagd te onder-

zoeken hoe gemeentelijke pilots meer doorwerking konden krijgen. Met deze gemeente zijn we een leerproces gestart, waarbij dataverzameling (vragenlijst, interviews) werd gecombineerd met werksessies en intensieve afstemming met het opdrachtgevende team. Zo werkten we samen naar een onderzoeksresultaat toe.

Hoewel cocreatie van kennis in populariteit toeneemt (Jukić et al., 2019), kennen wederzijdse leerprocessen ook uitdagingen. De eerste uitdaging is dat juist bij toegespast onderzoek de vraag vanuit de praktijk leidend is. Maar is dit wel de eigenlijke vraag? Zo ontdekten we bij de gemeente dat de werkelijke vraag niet lag in de doorwerking van pilots, maar de vraag vooral was hoe de organisatie meer lerend kan worden. Door elkaar te spreken, en in de beginfase en tussentijds kritisch door te vragen, kan de juiste onderzoeksvraag centraal blijven staan.

Ten tweede betekent een wederzijds leerproces ook dat het onderzoek geen vooropgezet project is dat stapsgewijs wordt uitgevoerd. De inhoud komt in het proces tot stand, waarbij stappen en activiteiten hierop worden aangepast en doorontwikkeld. Dit vergt aanpassingsvermogen, maar ook manieren om tussentijds wel een duidelijk beeld te hebben over het leerproces. Juist door duidelijkheid – bijvoorbeeld afspraken in een overleg vastleggen op de mail of een tussentijds overleg om voortgang en acties te bespreken – is samen ontwikkelen en aanpassen mogelijk.

De derde uitdaging in het leerproces ervaren wij bij het eindresultaat. Hoe beter de cocreatie, hoe minder verrassend de uitkomsten. Zo stelden wij voor de gemeente een eindrapport op, waarop wij bij de conceptversie de opmerking kregen: ‘Het bevat eigenlijk alleen dingen die we al besproken hebben.’ Het is daarom van belang om expliciet met elkaar te spreken over het doel van en de verwachtingen over een ‘eindproduct’. Daarbij kan de bestuurskundige kijken hoe het eindproduct meerwaarde kan toevoegen. Zo kozen we er bij de gemeente voor om in een volgende versie van het rapport ‘productroutes’ toe te voegen, waarbij we per aanbeveling het doel, de doelgroep, de vorm en de eigenaar aangaven. Deze concreetheid kwam niet uit het leerproces, maar konden we op basis van het onderzoek toevoegen.

3. Verwoorden en verbeelden op basis van data en meerdere perspectieven

In de complexe praktijk hebben bestuurskundigen niet alleen een rol in het onderzoeken, maar ook in het verwoorden en verbeelden. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van een projectbeschrijving waarin taal wordt gegeven aan de voorbije gebeurtenissen, een rapport waarin analytische begrippen worden gebruikt om de gebeurtenissen te duiden, tabellen of diagrammen waarin de praktijk geordend wordt, of figuren waarin de kern van een analyse wordt verbeeld. Het creatief gebruik van woorden, beelden en verhalen om de (tussen)resultaten van onderzoek over te brengen helpt de praktijk om meer inzicht te verkrijgen in de complexe bestuurs- en beleidscontext waarin zij samen moeten opereren.

Het verwoorden en verbeelden is meer dan een communicatiemiddel. Juist door beelden te formuleren en te delen ontstaat een basis om tot reflectie en actie te

Jitske van Popering-Verkerk, Mike Duijn & Vivian Visser

komen. Of zoals Karl Weick, grondlegger van het begrip ‘sensemaking’, beschrijft: ‘Sensemaking is a way station on the road to a consensually constructed, coordinated system of action. At that way station, circumstances are turned into a situation that is comprehended explicitly in words and that serves as a springboard to action’ (Weick et al., 2005).

De rol van verwoorden en verbeelden in een complexe praktijk werd zichtbaar tijdens een onderzoek naar jeugdbescherming. In interviews vertelden betrokkenen hoe zij hun rol hadden ervaren. Om hierover het gesprek te voeren, hebben wij een visuele weergave gemaakt met gemeenten en zorgaanbieders op een ‘eiland’, het ministerie en de toezichthouders op de ‘oever’, slechts verbonden door een smalle ‘brug’ over het ‘woelig water’ met adviesbureaus, media, vakbonden en andere overheden. Door dit beeld kon een wethouder vertellen hoe hij als enige op de ‘brug’ zich verantwoordelijk voelde voor bijna alle contacten tussen gemeenten en zorgaanbieders enerzijds en Rijk en toezichthouders anderzijds. Er kwam begrip voor de medewerkers van de zorgaanbieders die ver van de besluitvorming stonden (op het ‘eiland’) terwijl er wel over hun toekomst werd besloten. Ook kon in veiligheid worden gesproken over de druk die bestuurders voelden van media, vakbonden, lobby en politiek (‘het woelige water’). Op deze manier hielp het beeld de betrokkenen om zowel de eigen rol te bespreken als te kunnen reflecteren op de positie van de andere betrokkenen.

Tegelijkertijd is het verwoorden en verbeelden geen vrijblijvende handeling. Ten eerste moet het verwoorden en verbeelden gebaseerd zijn op een stevige databasis. Juist door de praktijk te onderzoeken ontstaat een gefundeerd antwoord op de vraag wat er écht aan de hand is. Vervolgens helpen woord en beeld om deze antwoorden ook bij te laten dragen aan gezamenlijke reflectie en actie. Ten tweede vereist het verwoorden en verbeelden ruimte voor meerdere perspectieven. Juist rond complexe vraagstukken, met veel betrokken mensen en onderlinge relaties, zijn verschillende perspectieven aan de orde. Dit komt voort uit de positie van mensen die verschilt en vanuit de frames van waaruit mensen naar de werkelijkheid kijken. Het komen tot één ‘waarheid’ is daarbij niet mogelijk en niet relevant. De crux is om door verwoording en verbeelding gezamenlijk de verschillende perspectieven te bespreken en hierop te reflecteren (Schön & Rein, 1994).

4. Empathisch confronteren; het systeem kritisch bevragen

De instrumentele grondhouding in toegepast bestuurskundig onderzoek maakt dat het governance systeem vaak als gegeven wordt beschouwd, om binnen dat systeem naar ‘oplossingen’ te zoeken. Dit is ook een veelgehoorde kritiek op *embedded* onderzoek. Als de bestuurskundige onderdeel wordt van de praktijk, zou dit leiden tot een kritiekloze houding van de bestuurskundige die niet ‘buiten’ het systeem kan denken. In het toegepast onderzoek hebben wij echter geleerd dat juist *embedded* onderzoek de bestuurskundige in staat stelt om bestaande structuren en instrumenten niet als neutraal en gegeven te beschouwen, maar deze kritisch te bevragen. Een *governmentality*-perspectief, geïntroduceerd door Foucault (1979),

kan daarbij helpen. Een *governmentality-perspectief* – waarin de woorden *government* en *rationality* samenkomen – is erop gericht de onderliggende rationaliteit van manieren van besturen bloot te leggen. Deze rationaliteit is cruciaal, want deze bepaalt welke vormen van besturen als normaal of gepast worden gezien, welke verhoudingen tussen publiek-privaat-maatschappelijk en tussen overheid-burger worden nagestreefd, en waar macht en invloed liggen (Triantafillou, 2004). Juist omdat de bestuurskundige in een wetenschappelijke rol – niet te verwarren met een rol als practitioner – onderdeel is van de praktijk, is de bestuurskundige in staat om de praktijk diep te doorgronden en vanuit een bestuurskundig perspectief te duiden, om zo dominante rationaliteiten te herkennen en vervolgens te spiegelen aan de betrokkenen.

Vanuit de gedachte dat het toelaten van andere rationaliteiten dan de dominante meer recht doet aan complexiteit, volstaat het niet om enkel kritiek te leveren op het bestaande systeem en rationaliteiten bloot te leggen. Er moet een opening worden gecreëerd om gezamenlijk op zoek te gaan naar alternatieven. Zo herkenden wij in een onderzoek voor de Gemeente Rotterdam dat in hun aanpak voor de warmtetransitie een neoliberaal kapitalistische rationaliteit dominant was. Onder andere zagen we dat, in tegenstelling tot het gebezigde discours van ‘meer zeggenschap voor burgers’, burgers vooral werden gezien en benaderd als ‘*users and choosers*’ (Cornwall & Gaventa, 2000), en dat zij ‘instrumenteel, strategisch en doelgericht’ ingeschakeld werden als ‘middel’ om beleidsdoelen te behalen (Aiken, 2019). In het spiegelen van deze rationaliteit was het noodzakelijk om in contact met de ‘vrager’ van kennis de balans te vinden tussen confronteren en empathie tonen; tussen het bevragen van de common sense en het abnormaliseren van vanzelfsprekendheden enerzijds en het begrip tonen voor de complexe situatie waarin overheidsmedewerkers moeten manoeuvreren anderzijds. Zonder erkenning van die complexe situatie en de inzet die velen leveren binnen de ruimte die hun gegeven is, stuit kritisch advies vooral op contraproductieve weerstand, wat de zoektocht naar alternatieven bemoeilijkt.

5. Tot slot

Met dit essay hebben wij verkend welke rol de bestuurskundige kan hebben in de complexe praktijk van het openbaar bestuur. In dit essay pleiten we ervoor om naast de ontwikkeling van afstandelijke kennis ruimte te maken én waardering te geven aan *embedded* en kritisch onderzoek. Daarmee zal de bestuurskunde als betekenisvolle wetenschap aan zeggingskracht winnen. Maar deze rol als wetenschapper in de praktijk is niet vrijblijvend en vraagt om rolzuiverheid. Deze rolzuiverheid in een complexe praktijk wordt door Geert Teisman als volgt beschreven: ‘In een complex systeem beweeg je tussen de belangen en partijen, waardoor anderen je gaan beschouwen als iemand die het geheel dient en daarmee onafhankelijk is’ (interview in dit themanummer). Dit type onderzoek doet meer recht aan de complexiteit en heeft het vermogen bij te dragen aan het beter omgaan met complexiteit.

Jitske van Popering-Verkerk, Mike Duijn & Vivian Visser

Literatuur

- Aiken, G. T. (2019). Community as tool for low carbon transitions: Involvement and containment, policy and action. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(4), 732-749.
- Argyris, C., Putnam, R., & McLain Smith, D. (1985). *Action science: Concepts, methods, and skills for research and intervention*. Jossey-Bass Publishers.
- Checkland, P., & Howell, S. (1997). Action research: Its nature and validity. *Systemic Practice and Action Research*, 11(1), 9-21.
- Cornwall, A., & Gaventa, J. (2000). From users and choosers to makers and shapers: Repositioning participation in social policy. *IDS Bulletin*, 31(4), 50-62.
- Dewey, J. (1938). *Logic: The theory of inquiry*. Holt.
- Duijn, M., Rijnveld, M., & Van Hulst, M. (2010). Meeting in the middle: Joining reflection and action in complex public sector projects. *Public Money & Management*, 30(4), 227-233.
- Duijn, M., Van Buuren, A., Edelenbos, J., Van Popering-Verkerk, J., & Van Meerkerk, I. (2019). Community-based initiatives in the Dutch water domain: The challenge of double helix alignment. *International Journal of Water Resources Development*, 35(3), 383-403.
- Foucault, M. (1979). Governmentality. *Ideology and Consciousness*, 6(Summer), 5-21.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures*. Basic Books.
- Jukić, T., Pevcin, P., Benčina, J., Dečman, M., & Vrbek, S. (2019). Collaborative innovation in public administration: Theoretical background and research trends of co-production and co-creation. *Administrative Sciences*, 9(4), 90.
- Lewin, K. (1946). Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, Vol. 2, No. 4, pp. 34-46.
- Phelps, R., & Hase, S. (2002). Complexity and action research: Exploring the theoretical and methodological connection. *Educational Action Research*, 10(3), 507-524.
- Reason, P., & Bradbury, H. (2001). *The SAGE handbook of action research: Participative inquiry and practice*. SAGE.
- Schön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.
- Susman, G. I. & Evered, R. D. (1978). An assessment of the scientific merits of action research. *Administrative Science Quarterly*, 23(4), 582-603.
- Teisman, G., Van Buuren, A., & Gerrits, L. M. (2009). *Managing complex governance systems*. Routledge.
- Triantafillou, P. (2004). Addressing network governance through the concepts of governmentality and normalization. *Administrative Theory & Praxis*, 26(4), 489-508.
- Van Hulst, M. J. (2008). *Town hall tales: Culture as storytelling in local government*. Eburon.
- Van Ostaijen, M., & Jaghroo, S. (2020). Kritisch bestuurskundig onderwijs: Een pleidooi voor productieve subversiviteit. *Bestuurskunde*, 1(29), 47-53.
- Weick, K., Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.